Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SPLOŠNEGA SODIŠČA (prvi razširjeni senat)

sodba z dne 22. marca 2023 *

„Ekonomska in monetarna politika – Bonitetni nadzor kreditnih institucij – Uredba (EU) št. 1024/2013 – Uredba (EU) št. 468/2014 – Nadzorovani subjekt – Sestavljeni upravni postopek – Zavrnitev vpogleda v spis – Sklep 2004/258/ES – Dostop do dokumentov ECB“

V zadevi T-72/20,

Satabank plc s sedežem v kraju St Julian’s (Malta), ki jo zastopa O. Behrends, odvetnik,

tožeča stranka,

proti

Evropski centralni banki (ECB), ki jo zastopajo G. Buono, A. Lefterov in E. Koupepidou, agenti,

tožena stranka,

SPLOŠNO SODIŠČE (prvi razširjeni senat),

ob posvetovanju v sestavi H. Kanninen, predsednik, M. Jaeger, sodnik, N. Półtorak (poročevalka), O. Porchia in M. Stancu, sodnice,

sodni tajnik: P. Cullen, administrator,

na podlagi pisnega dela postopka, zlasti sklepa z dne 9. marca 2021 o tem, da se odločanje o ugovoru pridrži za končno odločbo,

na podlagi obravnave z dne 7. junija 2022,

izreka naslednjo

Sodbo

1 Tožeča stranka, družba Satabank plc, s tožbo na podlagi člena 263 PDEU predlaga razglasitev ničnosti sklepa Evropske centralne banke (ECB) z dne 26. novembra 2019, s katerim je ta zavrnila njeno prošnjo za vpogled v spis, ki se nanaša nanjo (v nadaljevanju: izpodbijani sklep).

* Jezik postopka: angleščina.

Dejansko stanje spora in dejstva po vložitvi tožbe

2 Tožeča stranka je bila ob vložitvi te tožbe kreditna institucija malteškega prava, ki je bila opredeljena kot manj pomembna institucija v smislu Uredbe Sveta (EU) št. 1024/2013 z dne 15. oktobra 2013 o prenosu posebnih nalog, ki se nanašajo na politike bonitetnega nadzora kreditnih institucij, na Evropsko centralno banko (UL 2013, L 287, str. 63, v nadaljevanju: Uredba o EMN) in je bila pod neposrednim bonitetnim nadzorom Malta Financial Services Authority (MFSA, malteški organ za finančne storitve).

3 Odvetnik tožeče stranke, ki so ga – ker ta ni imela več upravnega odbora – pooblastili delničarji tožeče stranke, je 16. novembra 2019 ECB zaprosil za vpogled v spis, ki se nanaša nanjo (v nadaljevanju: prošnja za vpogled).

4 ECB je z izpodbijanim sklepom prošnjo za vpogled zavrnila, ker je ugotovila, da glede tožeče stranke ne poteka noben postopek v smislu člena 22 Uredbe o EMN in da ji zato ni mogoče odobriti vpogleda v navedeni spis na podlagi člena 32(1) Uredbe (EU) št. 468/2014 Evropske centralne banke z dne 16. aprila 2014 o vzpostavitvi okvira za sodelovanje znotraj enotnega mehanizma nadzora med Evropsko centralno banko in pristojnimi nacionalnimi organi ter z imenovanimi nacionalnimi organi (UL 2014, L 141, str. 1, v nadaljevanju: Okvirna uredba o EMN).

5 Organ MFSA je 12. februarja 2020 v skladu s členom 14(5) Uredbe o EMN in členom 80 Okvirne uredbe o EMN ECB predložil osnutek odločbe o odvzemu dovoljenja tožeči stranki, 17. februarja 2020 pa ji je predložil popravljeno različico svojega osnutka.

6 ECB je 16. marca 2020 odvetniku tožeče stranke in pristojni osebi, ki jo je organ MFSA imenoval za svetovanje tožeči stranki in nadzor nad njo pri tem, ali dobro opravlja svoje dejavnosti, vročila osnutek odločbe o odvzemu dovoljenja in jima dala možnost, da o navedenem osnutku predložita pisna stališča.

7 Odvetnik tožeče stranke je 24. marca 2020 vložil prošnjo za vpogled v spis.

8 ECB je navedeni vpogled v spis odobrila za 30. aprila, 4. maja in 3. junija 2020.

9 ECB je 30. junija 2020 sprejela odločbo, s katero je tožeči stranki odvzela dovoljenje kot kreditna institucija (v nadaljevanju: odločba o odvzemu), prejem katere je tožeča stranka potrdila 1. julija 2020. Odvetnik tožeče stranke je s tožbo, vloženo 9. septembra 2020 in vpisano pod številko T-563/20, predlagal razglasitev ničnosti odločbe o odvzemu. Tožeča stranka je na podlagi člena 125 Poslovnika Splošnega sodišča z vlogo z dne 18. februarja 2020 Splošno sodišče obvestila, da tožbo umika. S sklepom z dne 8. aprila 2022, Satabank/ECB (T-563/20, neobjavljen, EU:T:2022:240), je bila navedena zadeva izbrisana iz vpisnika Splošnega sodišča.

Predlogi strank

10 Tožeča stranka Splošnemu sodišču predlaga, naj:

– izpodbijani sklep razglasi za ničen;

– ECB naloži plačilo stroškov.

11 ECB Splošnemu sodišču predlaga, naj:

– tožbo zavrne;

– tožeči stranki naloži plačilo stroškov.

Pravo

Dopustnost tožbe in pravni interes tožeče stranke

12 Prvič, ECB je z ločenim aktom vložila ugovor nedopustnosti v zvezi s to tožbo.

13 Na prvem mestu, ECB meni, da izpodbijani sklep ne vpliva na pravni položaj tožeče stranke. ECB v zvezi s tem trdi, da kadar gre za akte ali sklepe, ki se pripravijo v več fazah, zlasti po notranjem postopku, so izpodbojni akti načeloma samo ukrepi, ki dokončno določajo stališče institucije ob koncu tega postopka, ne pa tudi vmesni ukrepi, katerih cilj je, da se pripravi končna odločba. Zato naj odgovor ECB na prošnjo za vpogled v spis o nadzoru ne bi imel samostojnega učinka na pravni položaj zadevnih oseb.

14 Na drugem mestu, ECB ugotavlja, da tožeča stranka v okviru te tožbe ni dokazala obstoja pravnega interesa. Kar zadeva postopek odvzema, ki ga je uvedla ECB, je bilo tožeči stranki omogočeno, da predloži pripombe k osnutku sklepa ECB. V teh okoliščinah naj bi bil kakršen koli pravni interes za razglasitev ničnosti, ki izhaja iz trditev iz tožbe, hipotetičen in vsekakor brez vsakršne povezave s pravico tožeče stranke do obrambe. Zato ECB meni, da ta tožba tožeči stranki ne prinaša nobene koristi.

15 Tožeča stranka to utemeljitev izpodbija.

16 V zvezi s prvo trditvijo ECB, in sicer da je izpodbijani sklep pripravljalni akt, ki ne vpliva na pravni položaj tožeče stranke, je treba najprej spomniti, da so akti, zoper katere je mogoče vložiti ničnostno tožbo v smislu člena 263 PDEU, ukrepi z zavezujočimi pravnimi učinki, ki lahko vplivajo na interese tožeče stranke tako, da bistveno spremenijo njen pravni položaj (glej sodbo z dne 26. januarja 2010, Internationaler Hilfsfonds/Komisija (C-362/08 P, EU:C:2010:40, točka 51 in navedena sodna praksa).

17 Če priprava akta poteka v več fazah, zlasti po koncu notranjega postopka, je načeloma izpodbojni akt, ki posega v položaj, le ukrep, s katerim se dokončno določi stališče institucije ob koncu tega postopka, z izjemo vmesnih ukrepov, katerih cilj je priprava končne odločbe. Pripravljalni akti za odločbo ne posegajo v položaj in tožeča stranka lahko šele v tožbi zoper odločbo, sprejeto po koncu postopka, uveljavlja nepravilnost predhodnih aktov, ki so tesno povezani z njo (glej sklep z dne 31. marca 2020, ZU/ESZD, T-499/19, neobjavljen, EU:T:2020:134, točka 33 in navedena sodna praksa).

18 V zvezi s tem je treba navesti, kot je razvidno iz izpodbijanega sklepa, da je ECB ugotovila, da v času vložitve prošnje za vpogled ni bila vključena v noben poseben postopek nadzora v zvezi s tožečo stranko.

19 ECB pa ne more trditi, prvič, da zavrača vpogled v spis tožeče stranke zaradi nekončanega postopka in, drugič, da je tako zavrnitev kot pripravljalni akt mogoče izpodbijati le v okviru tožbe zoper odločbo o ustavitvi tega neobstoječega postopka. Ker je ECB v izpodbijanem sklepu menila, da zoper tožečo stranko ni bil uveden noben postopek, navedenemu sklepu ne sme slediti noben poznejši akt, s katerim bi se končal postopek nadzora, zoper katerega bi tožeča stranka lahko ukrepala in ob tem to odločitev izpodbijala.

20 Zato je treba šteti, da se z izpodbijanim sklepom dokončno določi stališče ECB.

21 V zvezi z drugo trditvijo ECB, da je pravni interes tožeče stranke hipotetičen in da ni povezan z njeno pravico do obrambe, je treba najprej opozoriti, prvič, da je ničnostna tožba fizične ali pravne osebe dopustna le, če ima ta oseba interes za razglasitev ničnosti izpodbijanega akta. Pogoj za tak interes je, da ima lahko razglasitev ničnosti tega akta pravne posledice in da lahko rezultat pravnega sredstva stranki, ki ga je vložila, prinese korist (sodba z dne 20. decembra 2017, Binca Seafoods/Komisija, C-268/16 P, EU:C:2017:1001, točka 44). Prav tako je treba opozoriti, drugič, da se presoja dopustnosti tožbe glede na pravni interes presoja ob vložitvi tožbe (glej v tem smislu sodbo z dne 16. decembra 1963, Forges de Clabecq/Visoka oblast, 14/63, EU:C:1963:60, točka 719, in sklep z dne 30. novembra 1998, N/Komisija, T-97/94, EU:T:1998:270, točka 23).

22 Zato je treba ugovor nedopustnosti, ki ga je vložila ECB, zavrniti, ker bi v času vložitve tožbe razglasitev ničnosti izpodbijanega sklepa tožeči stranki lahko zagotovila ugodnost, in sicer vpogled v nekatere dokumente, ki ji ga je ECB zavrnila.

23 Drugič, ECB meni, da bi Splošno sodišče lahko ustavilo postopek v zvezi s to tožbo v skladu s členom 131(1) Poslovnika, ker bi tožba postala brezpredmetna zaradi poznejše odobritve vpogleda v spis v okviru nadzorniškega postopka v zvezi z odločbo o odvzemu.

24 Spomniti je treba, da mora pravni interes tožeče stranke glede predmeta tožbe obstajati do razglasitve sodne odločbe, sicer se postopek ustavi (glej sodbo z dne 19. marca 2010, Gollnisch/Parlament, T-42/06, EU:T:2010:102, točka 60 in navedena sodna praksa).

25 V obravnavanem primeru ECB sama priznava, da tožeči stranki ni predložila vseh dokumentov, ki se nanašajo nanjo, ko ji je bil vpogled v spis pozneje odobren v okviru nadzorniškega postopka.

26 Ugotoviti je treba, da tožeča stranka ohranja pravni interes v tej zadevi, ker je ECB z izpodbijano odločbo zavrnila razkritje nekaterih dokumentov, ki se nanašajo nanjo in ki niso navedeni v spisu v zvezi s postopkom odvzema njenega dovoljenja kot kreditne institucije (glej po analogiji sodbi z dne 9. septembra 2011, LPN/Komisija, T-29/08, EU:T:2011:448, točka 55 in naslednje, in z dne 23. septembra 2015, ClientEarth in International Chemical Secretariat/ECHA, T-245/11, EU:T:2015:675, točka 119 in naslednje).

27 Zato je treba trditve ECB o ustavitvi postopka zavrniti.

28 Tretjič, poudariti je treba, da ECB, ne da bi formalno vložila ugovor nedopustnosti, dvomi o dopustnosti tožbe na podlagi člena 76(d) Poslovnika. ECB namreč trdi, da čeprav tožba v obravnavani zadevi na prvi pogled vsebuje navedbo osmih tožbenih razlogov, naj bi bili elementi, ki naj bi te tožbene razloge podpirali, preveč jedrnati, da bi ECB lahko pripravila obrambo in Splošno sodišče odločilo o tožbi. Zlasti naj četrti, peti, šesti, sedmi in osmi tožbeni razlog ne bi bili podprti z nobeno natančno trditvijo in naj ne bi bili strukturirani.

29 V zvezi s tem je treba spomniti, da morata biti v tožbi na podlagi člena 21, prvi odstavek, Statuta Sodišča Evropske unije, ki se v skladu s členom 53, prvi odstavek, tega statuta in členom 76(d) Poslovnika uporablja za postopek pred Splošnim sodiščem, med drugim navedena predmet spora in kratek povzetek tožbenih razlogov.

30 Opozoriti je treba tudi, da je treba v skladu s sodno prakso tožbo razlagati tako, da se zagotovi njen polni učinek, in sicer tako, da se opravi njena celovita presoja. Tožba izpolnjuje zahteve, določene s postopkovnimi pravili, če bistveni dejanski in pravni elementi, na katerih tožba temelji, vsaj na kratko, vendar dosledno in razumljivo izhajajo iz besedila same tožbe in če tožba Splošnemu sodišču in toženi stranki omogoča, da ugotovita očitano ravnanje ter dejstva in okoliščine, ki so razlog za spor. Predstavitev tožbenih razlogov v smislu Poslovnika ni vezana na njihovo posebno formulacijo. Lahko zadostuje, da se tožbeni razlogi izrazijo po njihovem bistvu namesto v obliki pravnih opredelitev, če navedeni razlogi dovolj jasno izhajajo iz tožbe (sodba z dne 29. aprila 2020, Intercontact Budapest/CdT, T-640/18, neobjavljena, EU:T:2020:167, točka 25).

31 V obravnavanem primeru je treba ugotoviti, da je v nasprotju s tem, kar trdi ECB, na podlagi tožbe mogoče brez težav opredeliti predmet spora in tožbene razloge, ki so navedeni dovolj dosledno in razumljivo, da ECB lahko pripravi obrambo in da lahko Splošno sodišče opravi nadzor.

32 Zato je treba trditve ECB v zvezi z nejasnostjo tožbe zavrniti.

Dopustnost ugovora nezakonitosti člena 22 Uredbe o EMN ter členov 31 in 32 Okvirne uredbe o EMN

33 ECB trdi, da tožeča stranka v repliki navaja nove tožbene razloge, ki se nanašajo na domnevno nezakonitost člena 22 Uredbe o EMN ter členov 31 in 32 Okvirne uredbe o EMN, ki so v celoti nedopustni in neutemeljeni.

34 Poudariti je treba, da tožeča stranka v tožbi ni izrecno navedla ugovora nezakonitosti. Vendar v repliki trdi, da člen 22 Uredbe o EMN ter člena 31 in 32 Okvirne uredbe o EMN ne bi bili zakoniti, če bi jih bilo treba razlagati v skladu s stališčem ECB, saj bi bili torej nezdružljivi s členom 41 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah (v nadaljevanju: Listina).

35 Tožeča stranka je na obravnavi potrdila, da uveljavlja ugovor nezakonitosti glede člena 22 Uredbe o EMN ter členov 31 in 32 Okvirne uredbe o EMN.

36 V skladu z določbami člena 84(1) Poslovnika navajanje novih razlogov med postopkom ni dovoljeno, razen če ti izhajajo iz pravnih in dejanskih okoliščin, ki so se pojavile med postopkom. Vendar pa je treba tožbeni razlog, ki pomeni neposredno ali implicitno razširitev razloga, predhodno navedenega v tožbi, in je z njim v tesni zvezi, razglasiti za dopustnega (sodba z dne 26. junija 2008, Alferink in drugi/Komisija, T-94/98, EU:T:2008:226, točka 38).

37 Da bi bilo novo trditev mogoče šteti za razširitev predhodno navedenega tožbenega razloga, mora biti dovolj tesno povezana s tožbenimi razlogi, predhodno navedenimi v tožbi, da bi se lahko štelo, da izhaja iz običajnega razvoja razprave v postopku pred sodiščem (glej v tem smislu sodbo z dne 26. novembra 2013, Groupe Gascogne/Komisija, C-58/12 P, EU:C:2013:770, točka 31).

38 V zvezi s tem je treba šteti, da je treba domnevne nove trditve tožeče stranke v zvezi s členom 22 Uredbe o EMN ter členoma 31 in 32 Okvirne uredbe o EMN šteti za razširitev njenih trditev iz drugega tožbenega razloga tožbe v zvezi s preozko razlago pravice do vpogleda v spis na podlagi

člena 32(1) Okvirne uredbe o EMN. Tožeča stranka z navedenim tožbenim razlogom namreč izpodbija omejevalno stališče ECB v zvezi z obravnavanjem njene prošnje za vpogled in navaja trditve v zvezi z zakonitostjo take razlage. V zvezi s tem je po eni strani razlaga člena 32 Okvirne uredbe o EMN neposredno predmet drugega tožbenega razloga. Po drugi strani tožeča stranka z ugovorom nezakonitosti, navedenim v repliki, zgolj dodaja, da so člen 22 Uredbe o EMN ter člena 31 in 32 Okvirne uredbe o EMN pri razlagi ECB glede na člen 41 Listine nezakoniti.

39 Zato je treba trditve ECB v zvezi z nedopustnostjo očitkov, ki se nanašajo na domnevno nezakonitost člena 22 Uredbe o EMN ter členov 31 in 32 Okvirne uredbe o EMN, zavrniti.

Utemeljenost

40 Tožeča stranka v utemeljitev tožbe navaja osem tožbenih razlogov, od katerih se prvi nanaša na neupoštevanje obstoja temeljne materialne pravice do vpogleda v spis, drugi na preozko razlago pravice do vpogleda v spis v skladu s členom 32(1) Okvirne uredbe o EMN, tretjega je mogoče razdeliti na dva dela, od katerih se prvi del nanaša na nezadostno obrazložitev izpodbijanega sklepa v zvezi z uporabo člena 32(1) Okvirne uredbe o EMN, drugi del pa na nezadostno obrazložitev izpodbijanega sklepa glede pravice dostopa do spisa iz člena 15(3) PDEU, člena 42 Listine, člena 2 Uredbe Evropskega parlamenta in Sveta (ES) št. 1049/2001 z dne 30. maja 2001 o dostopu javnosti do dokumentov Evropskega parlamenta, Sveta in Komisije (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 1, zvezek 3, str. 331) in člena 2 Sklepa 2004/258/ES Evropske centralne banke z dne 4. marca 2004 o dostopu javnosti do dokumentov Evropske centralne banke (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 1, zvezek 5, str. 51), kakor je bil spremenjen s Sklepom Evropske centralne banke (EU) 2015/529 z dne 21. januarja 2015 (UL 2015, L 84, str. 64) (v nadaljevanju, kakor je bil spremenjen: Sklep 2004/258), četrti na kršitev pravice do izjave, peti na kršitev načela pravne varnosti, šesti na kršitev načela sorazmernosti, sedmi na kršitev načela *nemo auditur* in osmi na kršitev pravice do učinkovitega pravnega sredstva.

41 Splošno sodišče meni, da je treba najprej preučiti prvi del tretjega tožbenega razloga ter drugi, peti, šesti, sedmi in osmi tožbeni razlog.

Prvi del tretjega tožbenega razloga ter drugi, peti, šesti, sedmi in osmi tožbeni razlog

42 Tožeča stranka s prvim delom tretjega tožbenega razloga zatrjuje neobstoj obrazložitve v zvezi z uporabo člena 32(1) Okvirne uredbe o EMN v obravnavani zadevi. Tožeča stranka z drugim, petim, šestim, sedmim in osmim tožbenim razlogom v bistvu trdi, da je ECB zavrnila vpogled v njen spis na podlagi napačne razlage člena 32(1) Okvirne uredbe o EMN.

– *Prvi del tretjega tožbenega razloga*

43 Tožeča stranka s prvim delom tretjega tožbenega razloga trdi, da zavrnitev vpogleda v spis na podlagi člena 32(1) Okvirne uredbe o EMN ni zadostno obrazložena. ECB naj ne bi pojasnila svojega izjemno omejujočega stališča in tega, kako bi ga bilo mogoče upravičiti na podlagi člena 32(1) Okvirne uredbe o EMN.

44 ECB tem trditvam nasprotuje.

45 Na podlagi člena 41(2)(c) Listine mora uprava svoje odločitve obrazložiti. Ta obveznost obrazložitve v skladu z ustaljeno sodno prakso pomeni, da mora v skladu s členom 296 PDEU izdajatelj akta jasno in nedvoumno navesti svoje razlogovanje, ki je podlaga za navedeni akt, tako da po eni strani zadevnim strankam omogoči, da se seznanijo z utemeljitvijo sprejetih ukrepov, zato da bi lahko uveljavljale svoje pravice, in po drugi, da se sodišču omogoči izvajanje nadzora (glej sodbo z dne 4. julija 2017, Systema Teknolotzis/Komisija, T-234/15, EU:T:2017:461, točka 126 (neobjavljena) in navedena sodna praksa).

46 V obravnavani zadevi je v obrazložitvi izpodbijanega sklepa navedeno, da glede tožeče stranke ni potekal noben postopek v smislu člena 22 Uredbe o EMN in da zato zanjo velja pravilo, v skladu s katerim ji na podlagi člena 32(1) Okvirne uredbe o EMN ni mogoče odobriti vpogleda v noben spis.

47 Tako je treba ugotoviti, da je bila formulacija nedvoumnega razloga za zavrnitev vpogleda s strani ECB zadostna, da je tožeča stranka lahko razumela izpodbijano odločbo, kot to dokazujejo trditve v tej tožbi, in da je Splošno sodišče lahko opravilo nadzor.

48 Zato je treba prvi del tretjega tožbenega razloga zavrniti.

– *Drugi tožbeni razlog*

49 Tožeča stranka z drugim tožbenim razlogom v bistvu trdi, da izpodbijani sklep temelji na neupravičeno ozki razlagi člena 32(1) Okvirne uredbe o EMN.

50 ECB tem trditvam nasprotuje.

51 Na prvem mestu, tožeča stranka trdi, da ima ECB z vsemi bankami euroobmočja razmerje stalnega nadzora in da so vse te banke pod stalnim bonitetnim nadzorom, kar naj bi pomenilo, da obstaja stalni nadzorniški postopek, ki ga izvaja ECB.

52 Tožeča stranka trdi, da je treba člen 32(1) Okvirne uredbe o EMN razlagati tako, da vsaki banki daje pravico do vpogleda v spis zgolj na podlagi razmerja stalnega nadzora z ECB.

53 Dodaja, da odobritev vpogleda v spis ne zahteva, da poteka preučitev posebnega ukrepa s strani ECB.

54 Tožeča stranka v repliki na eni strani trdi, da obstaja nadzorniški postopek, ki traja od trenutka izdaje dovoljenja do njegovega odvzema. Bančni bonitetni nadzor naj bi bil torej trajajoč upravni postopek, v okviru katerega organ preveri, ali subjekt izpolnjuje zahteve iz dovoljenja, in če jih ne, je treba temu subjektu dovoljenje odvzeti.

55 Po drugi strani tožeča stranka trdi, da je treba domnevati, da obstaja nadzorniški postopek, ker se ECB objektivno sooča s potrebo po načrtovanju in pripravi odločitve. Ne glede na to, kdaj natančno se je postopek odvzema dovoljenja začel, naj ne bi bilo nobenega razumnega dvoma o tem, da se je ta postopek začel dolgo pred sprejetjem izpodbijanega sklepa.

56 Tožeča stranka dodaja, da bi bili člen 22 Uredbe o EMN ter člena 31 in 32 Okvirne uredbe o EMN nezakoniti, če bi jih bilo treba razlagati tako, kot predlaga ECB.

57 Prvič, spomniti je treba, da člen 4 Uredbe o EMN, naslovljen „Na ECB prenesene naloge“, v odstavku 1 določa, da je „ECB v skladu z odstavkom 3 tega člena izključno pristojna za opravljanje naslednjih nalog za namene bonitetnega nadzora v zvezi z vsemi kreditnimi institucijami s sedežem v sodelujočih državah članicah“. Sledi seznam devetih nalog.

58 V odstavku 1 člena 6 Uredbe o EMN, naslovljenega „Sodelovanje v okviru EMN“, je poudarjeno, da „ECB naloge opravlja v okviru enotnega mehanizma nadzora, ki ga sestavljajo ECB in pristojni nacionalni organi“, ter da je „ECB odgovorna za učinkovito in skladno delovanje EMN“. Iz sistematike člena 6, od (4) do (6), Uredbe o EMN osnovne uredbe izhaja razlikovanje med bonitetnim nadzorom „pomembnih“ subjektov in subjektov, ki so bili razvrščeni kot „manj pomembni“, pri sedmih od devetih nalog, katerih seznam je naveden v členu 4(1) navedene uredbe (sodba z dne 16. maja 2017, Landeskreditbank Baden-Württemberg/ECB, T-122/15, EU:T:2017:337, točka 21).

59 Iz tega, na prvem mestu, izhaja, da je za bonitetni nadzor „pomembnih“ subjektov pristojna zgolj ECB. Enako velja za bonitetni nadzor „manj pomembnih“ subjektov v zvezi z nalogami iz člena 4(1)(a) in (c) Uredbe o EMN (sodba z dne 16. maja 2017, Landeskreditbank Baden-Württemberg/ECB, T-122/15, EU:T:2017:337, točka 22).

60 Na drugem mestu, kar zadeva „manj pomembne“ subjekte in druge naloge iz člena 4(1) Uredbe o EMN, iz povezanega branja člena 6(5) in (6) navedene uredbe izhaja, da je izvajanje teh nalog pod nadzorom ECB zaupano nacionalnim organom, ki tako izvajajo neposredni bonitetni nadzor navedenih subjektov. V skladu s členom 6(6) Uredbe o EMN namreč „[p]ristojni nacionalni organi brez poseganja v odstavek 5 tega člena izvajajo in so odgovorni za naloge […] ter sprejemanje vseh relevantnih nadzorniških odločitev v zvezi z kreditnimi institucijami iz prvega pododstavka odstavka 4 tega člena, in sicer v okviru, določenem v odstavku 7 tega člena, in ob upoštevanju tam določenih postopkov“ (sodba z dne 16. maja 2017, Landeskreditbank Baden-Württemberg/ECB, T-122/15, EU:T:2017:337, točka 23).

61 Drugič, iz člena 22(2) Uredbe o EMN je razvidno, da se „[p]ravica zadevnih oseb do obrambe […] v postopku v celoti spoštuje“ in da jim je „[z]agotovljena […] pravica do vpogleda v spis ECB“. Ta določba je natančneje določena v Okvirni uredbi o EMN.

62 Spomniti je treba, da člen 32(1), prvi in drugi stavek, Okvirne uredbe o EMN določa, da je treba „[v] nadzorniških postopkih ECB […] v celoti spoštovati pravico zadevnih strank do obrambe“ in da so „[v] ta namen in po uvedbi nadzorniškega postopka ECB […] stranke upravičene do vpogleda v spis ECB, ob upoštevanju zakonitega interesa pravnih in fizičnih oseb, ki niso zadevne stranke, zaradi varovanja njihovih poslovnih skrivnosti“.

63 Prošnja za vpogled v spis temelji na izvrševanju pravice do obrambe (glej v tem smislu sodbe z dne 18. julija 2013, Komisija in drugi/Kadi, C-584/10 P, C-593/10 P in C-595/10 P, EU:C:2013:518, točki 98 in 99; z dne 15. septembra 2016, Yanukovych/Svet, T-348/14, EU:T:2016:508, točka 68, in z dne 2. decembra 2020, Kalai/Svet, T-178/19, neobjavljena, EU:T:2020:580, točka 73). Taka prošnja je brezpredmetna, če ni upravnega postopka, ki bi vplival na pravne interese prosilca za dostop, in posledično, če ne obstaja spis, ki se nanaša nanj (sodba z dne 6. oktobra 2021, OCU/ECB, T-15/18, neobjavljena, EU:T:2021:661, točka 94).

64 Tako je v členu 32(1) Okvirne uredbe o EMN izrecno uporabljen izraz „nadzorniški postopek“, in ne „bonitetni nadzor“. V skladu s členom 2, točka 24, Okvirne uredbe o EMN namreč „nadzorniški postopek ECB“ pomeni „katero koli dejavnost ECB, ki je usmerjena v pripravo izdaje nadzorniške odločitve ECB, vključno s skupnimi postopki in naložitvijo upravnih denarnih kazni“, in v njem je pojasnjeno, da „[z]a vse nadzorniške postopke ECB velja del III“.

65 Zato bonitetnega nadzora v zvezi z nalogami ECB ni mogoče enačiti z nadzorniškim postopkom, katerega namen je izpolniti posebno nalogo nadzora in sprejeti odločitev v zvezi s tem. Če bi bil obseg bonitetnega nadzora enak obsegu nadzorniškega postopka, potem naslov 2 Okvirne uredbe o EMN, „Splošne določbe v zvezi z ustreznim postopanjem pri sprejemanju nadzorniških odločitev ECB“, katerega poglavje 1 (ki zajema člen 32), naslovljeno „Nadzorniški postopki ECB“, določa faze nadzorniškega postopka, ne bi imel polnega učinka. V takih okoliščinah naj namreč nikoli ne bi bilo nadzorniškega postopka, saj bi nujno še vedno potekal v okviru tekočega bonitetnega nadzora.

66 Zgolj nadaljnji tek bonitetnega nadzora, ne da bi potekal kakršen koli poseben nadzorniški postopek, pa ne more upravičiti vpogleda v spis na podlagi člena 32 Okvirne uredbe o EMN.

67 Poleg tega ni mogoče domnevati, kot trdi tožeča stranka, da postopek odvzema dovoljenja že poteka po dodelitvi odobritve, saj člen 14(5) Uredbe o EMN jasno določa, da lahko ECB tak postopek začne na lastno pobudo ali na predlog pristojnega nacionalnega organa.

68 V obravnavani zadevi nič ne kaže na to, da je na dan, ko je tožeča stranka vložila prošnjo za vpogled, to je 16. novembra 2019, v zvezi z njo potekal postopek nadzora pred ECB. Po eni strani je treba navesti, da ECB na tej stopnji ni sprejela nobenega nadzornega ukrepa v zvezi s tožečo stranko in da je organ MFSA 12. februarja 2020 ECB predložil osnutek odločbe o odvzemu dovoljenja tožeči stranki. ECB je tožečo stranko obvestila, da namerava 16. marca 2020 sprejeti sklep o odvzemu navedenega dovoljenja.

69 Po drugi strani tožeča stranka napačno trdi, da je ob vložitvi prošnje za dostop postopek odvzema njenega dovoljenja, da deluje kot kreditna institucija, že potekal na nacionalni ravni, to je pri organu MFSA, kar je pomenilo, da je bil sprožen nadzorniški postopek pred ECB.

70 V zvezi s tem je treba ugotoviti, da je postopek odvzema dovoljenja sestavljeni upravni postopek, ki najprej poteka pred pristojnim nacionalnim organom in nato pred ECB.

71 Res je, da iz sodne prakse izhaja, da morebitno sodelovanje nacionalnih organov v postopku, ki pripelje do sprejetja aktov organov, uradov ali agencij Unije, ne more poseči v to, da se ti akti opredelijo za akte Unije, če akti, ki jih sprejmejo nacionalni organi, pomenijo fazo postopka, v katerem organ, urad ali agencija Unije sama izvaja pristojnost sprejemanja končnih odločitev, ne da bi jo pri tem zavezovali pripravljalni akti ali predlogi nacionalnih organov (glej v tem smislu sodbi z dne 19. decembra 2018, Berlusconi in Fininvest, C-219/17, EU:C:2018:1023, točki 42 in 43, in z dne 3. decembra 2019, Iccrea Banca, C-414/18, EU:C:2019:1036, točki 37 in 38).

72 V takšnem primeru, ko pravo Unije organu, uradu ali agenciji Unije podeljuje izključno pristojnost odločanja, mora namreč sodišče Unije na podlagi svoje izključne pristojnosti za nadziranje zakonitosti aktov Unije, ki jo ima na podlagi člena 263 PDEU, odločiti o zakonitosti končne odločitve, ki jo sprejme zadevni organ, urad ali agencija Unije, in za zagotovitev učinkovitega sodnega varstva zadevnih oseb preučiti morebitne napake v pripravljalnih aktih ali predlogih

nacionalnih organov, ki bi lahko vplivale na veljavnost te končne odločitve (glej v tem smislu sodbi z dne 19. decembra 2018, Berlusconi in Fininvest, C-219/17, EU:C:2018:1023, točka 44, in z dne 3. decembra 2019, Iccrea Banca, C-414/18, EU:C:2019:1036, točka 39).

73 Vendar se, prvič, ta sodna praksa ne nanaša na vprašanje, kateri del sestavljenega upravnega postopka daje pravico do vpogleda v spis kreditnih institucij pred ECB.

74 Drugič, v obravnavani zadevi je treba na eni strani poudariti, da iz določb člena 14(5) Uredbe o EMN ne izhaja, da se postopek odvzema dovoljenja pred ECB začne, ker pristojni nacionalni organ sprejme odločbo, s katero kreditni instituciji naloži prenehanje vsakršne dejavnosti. Zato okoliščina, ki jo je navedla tožeča stranka, in sicer da je organ MFSA oktobra 2018 sprejel odločbo, s katero ji je naložil prenehanje vsakršne dejavnosti, na ta datum ni mogla povzročiti uvedbe postopka za odvzem njenega dovoljenja pred ECB.

75 Na drugi strani je organ MFSA osnutek odločbe o odvzemu dovoljenja tožeči stranki ECB posredoval šele 12. februarja 2020, torej po prošnji za dostop in po sprejetju izpodbijanega sklepa. Tega dejstva torej v tej zadevi ni mogoče upoštevati pri ugotavljanju, ali je bil na dan sprejetja izpodbijanega sklepa uveden postopek odvzema dovoljenja.

76 Iz tega sledi, da tožeča stranka ni dokazala, da je ECB s tem, da je v izpodbijanem sklepu ugotovila, da na dan sprejetja izpodbijanega sklepa ni bil uveden noben nadzorniški postopek, storila napako pri presoji.

77 Poleg tega tožeča stranka trdi, da člen 22 Uredbe o EMN ter člena 31 in 32 Okvirne uredbe o EMN dajejo pravico do vpogleda v spis, ki je ožja od tiste, ki jo zagotavlja člen 41 Listine, in da so torej nezakoniti.

78 Tožeča stranka dodaja, da člen 31 Okvirne uredbe o EMN vsebuje očitno samovoljno, nesorazmerno in torej nezakonito pravilo, v skladu s katerim naj bi bil rok za pravico do izjave institucije, ki je predmet bonitetnega nadzora, v položajih, navedenih v členih 14 in 15 Uredbe o EMN, skrajšan na tri delovne dni.

79 V zvezi s tem je treba spomniti, da člen 41 Listine, naslovljen „Pravica do dobrega upravljanja“, v odstavku 1 določa, da ima vsakdo pravico, da institucije, organi, uradi in agencije Unije njegove zadeve obravnavajo nepristransko, pravično in v razumnem roku. V skladu z odstavkom 2 tega člena ta pravica vključuje predvsem pravico vsake osebe do vpogleda v svoj spis ob spoštovanju legitimnih interesov zaupnosti ter poklicne in poslovne tajnosti.

80 Ugotoviti je treba, da člen 41(2) Listine določa pravico do vpogleda v spis, ki je povezana s pravico osebe, da uprava njene zadeve obravnava nepristransko, pravično in v razumnem roku. Ta pravica se uporablja za vpogled v spis osebe, na katero se nanašajo navedene zadeve, in ne za vse dokumente neke institucije. Razlikuje se torej od pravice, določene v členu 42 Listine, ki določa dostop do vseh dokumentov institucije, ne glede na obstoj spisa zadevne osebe in njen pravni interes.

81 Poleg tega vsebina temeljne pravice do vpogleda v spis, ki je določena v členu 41(2)(b) Listine, pomeni, da ima zadevna oseba možnost vplivati na zadevni postopek odločanja (glej v tem smislu sodbo z dne 25. oktobra 2018, KF/SATCEN, T-827/15, EU:T:2018:718, točka 230). V skladu

s sodno prakso, navedeno v točki 63 zgoraj, prošnja za vpogled v spis temelji na izvrševanju pravice do obrambe in je brezpredmetna, če ni upravnega postopka, ki bi vplival na pravne interese prosilca za dostop, in posledično, če ne obstaja spis, ki se nanaša nanj.

82 Člen 22 Uredbe o EMN in člen 32 Okvirne uredbe o EMN v delu, v katerem je vpogled v spis pogojen s tem, da ECB začne upravni postopek nadzora, dajeta kreditnim institucijam možnost, da svoje stališče izrazijo v zadevnem postopku odločanja, ki vpliva na njihove pravne interese, tako da se seznanijo s spisom, sestavljenim za namene navedenega postopka, ki zajema dokumente, naštete v členu 32(2) Okvirne uredbe o EMN.

83 Zato je treba trditve tožeče stranke v zvezi s tem, da so določbe o vpogledu v spis v nadzorniškem postopku glede na člen 41 Listine nezakonite, zavrniti.

84 V zvezi s trditvijo tožeče stranke, da nezakonitost člena 31 Okvirne uredbe o EMN izhaja tudi iz dejstva, da se lahko pravica, ki je v njem določena, v položajih, navedenih v členih 14 in 15 Uredbe o EMN, skrajša na tri delovne dni, iz ustaljene sodne prakse izhaja, da je ugovor nezakonitosti zoper splošni akt, katerega izpodbijana posamična odločba ni izvedbeni ukrep, nedopusten (glej v tem smislu sodbo z dne 8. septembra 2020, Komisija/Carreras Sequeros in drugi, C-119/19 P in C-126/19 P, EU:C:2020:676, točke od 68 do 70 in navedena sodna praksa).

85 V obravnavani zadevi je treba poudariti, da se člena 14 in 15 Uredbe o EMN ob sprejetju izpodbijanega sklepa nista uporabljala. S tem sklepom torej nista v neposrednem pravnem razmerju in zato se tožeča stranka v okviru te tožbe ne more sklicevati na njuno nezakonitost.

86 Na drugem mestu, tožeča stranka trdi, da iz razlage ECB izhaja, da lahko banka vpogleda v svoj spis le, če se pričakuje konkretna odločitev ECB. Stalni vpogled v spis pa naj bi bil potreben, da bi tožeča stranka lahko preučila svoj spis in predložila ustrezna stališča ali od ECB zahtevala, naj sprejme nekatere odločitve ali se vzdrži nekaterih dejanj.

87 V zvezi s tem, po eni strani člen 32 Okvirne uredbe o EMN zagotavlja vpogled v spis pred sprejetjem ukrepa po koncu nadzorniškega postopka s strani ECB in tako omogoča predložitev pripomb o sprejetju nekaterih odločitev ali opustitvi nekaterih posegov.

88 Po drugi strani je treba ugotoviti, da je iz preučitve tega tožbenega razloga razvidno le, da tožeča stranka ni mogla pridobiti vpogleda v spis na podlagi določb o nadzorniškem postopku, saj v zvezi z njo ni potekal noben poseben nadzorniški postopek. Vendar to ne pomeni, da vpogled v dokumente v zvezi s tožečo stranko, ki jih hrani ECB, ni mogoč na podlagi splošnih določb, ki določajo pravico dostopa do dokumentov. Ta vidik bo preučen v okviru prvega tožbenega razloga.

89 Na tretjem mestu, tožeča stranka trdi, da je v interesu ECB, da pravilnost informacij iz njenega spisa kadar koli preveri zadevna banka, ter da bi stalni vpogled v spis izboljšal kakovost spisov ECB in s tem kakovost bonitetnega nadzora.

90 V zvezi s tem po eni strani zadostuje ugotovitev, kot je razvidno iz zgornje analize, da vpogled v spis na podlagi Okvirne uredbe o EMN ob neobstoju posebnega nadzorniškega postopka, ki še poteka, ni bil upravičen. Po drugi strani je treba v zvezi s trditvijo, da bi tak vpogled izboljšal kakovost spisov ECB, ugotoviti, da je ta zgolj špekulativna, saj tožeča stranka ni predložila nobenega dokaza, s katerim bi to trditev podprla.

91 Na četrtem mestu, tožeča stranka trdi, da pojem „spis“ v obravnavanem primeru ni samostojen. Spis je v členu 32(2) Okvirne uredbe o EMN opredeljen kot celota dokumentov v zvezi z zadevno zadevo. ECB naj bi bila torej dolžna v odgovor na prošnjo za vpogled v spis zbrati vse upoštevne dokumente, tudi če jih prej ni zbrala in če so fizično ali elektronsko shranjeni na različnih lokacijah.

92 V zvezi s tem je treba poudariti, da se pojem „spis“, kot je uporabljen v členu 32(2) Okvirne uredbe o EMN, nanaša neposredno na dokumente, ki jih je ECB zbrala v okviru nadzorniškega postopka. V skladu s to določbo spise sestavljajo vsi dokumenti, ki jih ECB pridobi, pripravi ali zbere v nadzorniškem postopku. Zato neobstoj tekočega nadzorniškega postopka pomeni, da dokumentov v zvezi s tožečo stranko, ki jih ima ECB, ni mogoče enačiti z njenim „spisom“ v smislu člena 32 Okvirne uredbe o EMN.

93 Zato je treba drugi tožbeni razlog v celoti zavrniti.

– *Peti tožbeni razlog*

94 Tožeča stranka s petim tožbenim razlogom trdi, da je s stališčem, ki ga je ECB zavzela v izpodbijanem sklepu, kršeno načelo pravne varnosti, saj institucije, v zvezi s katerimi poteka bonitetni nadzor, ne morejo ugotoviti, kdaj ECB aktivno preučuje morebitno odločitev in kdaj je torej treba odobriti vpogled v spis. Poleg tega naj bi bonitetni nadzor pomenil, da nadzorni organ stalno nadzoruje spoštovanje regulativnih zahtev in torej stalno preučuje morebitne ukrepe, namenjene opozarjanju na take pomanjkljivosti.

95 ECB tem trditvam nasprotuje.

96 V zvezi s tem je treba spomniti, da načelo pravne varnosti zahteva, da so pravna pravila jasna in natančna ter da so njihovi učinki predvidljivi, zlasti če imajo lahko neugodne posledice za posameznike in podjetja (sodba z dne 22. aprila 2015, Poljska/Komisija, T-290/12, EU:T:2015:221, točka 50).

97 Člen 32 Okvirne uredbe o EMN jasno in natančno določa vpogled v spis po začetku posebnega nadzorniškega postopka. Navedena določba torej ne določa možnosti takega vpogleda, kadar ECB „stalno nadzoruje spoštovanje regulativnih zahtev“.

98 Ker je bila v obravnavanem primeru tožeča stranka manj pomembna institucija, ECB ni izvajala stalnega nadzora, za kar so bili odgovorni pristojni nacionalni organi. Odločitev o odvzemu dovoljenja tožeči stranki pa je, nasprotno, naloga ECB, ki je poleg tega začela ustrezen postopek v zvezi s tožečo stranko po tem, ko je od organa MFSA prejela osnutek odločbe o odvzemu dovoljenja.

99 Ni torej mogoče šteti, da lahko zavrnitev vpogleda v spis, preden ECB začne navedeni postopek, pomeni kršitev načela pravne varnosti.

100 Peti tožbeni razlog je zato treba zavrniti.

– *Šesti tožbeni razlog*

101 Tožeča stranka s šestim tožbenim razlogom trdi, da izpodbijana odločba krši načelo sorazmernosti, ker ji je s to odločbo naloženo neupravičeno breme, ki ni utemeljeno z nobenim legitimnim bonitetnim ciljem. Stališče ECB naj bi v praksi povzročilo relativno nepregledno upravo. Po mnenju ECB naj bi obstajala le zelo omejena pravica do vpogleda v spis, in sicer samo v relativno kratkem obdobju med sporočilom ECB instituciji, ki je pod bonitetnim nadzorom, s katerim jo ta obvešča, da namerava sprejeti poseben ukrep, in sprejetjem samega ukrepa.

102 ECB tem trditvam nasprotuje.

103 V skladu z ustaljeno sodno prakso načelo sorazmernosti, ki je eno temeljnih načel prava Unije, zahteva, da so akti institucij Unije primerni za uresničitev legitimnih ciljev zadevnega predpisa in ne presegajo okvirov, ki so potrebni za doseganje teh ciljev, pri čemer se pri več primernih ukrepih izbere najmanj zavezujočega, povzročene neugodnosti pa ne smejo biti nesorazmerne s cilji, ki se jim sledi (glej sodbo z dne 16. maja 2017, Landeskreditbank Baden-Württemberg/ECB, T-122/15, EU:T:2017:337, točka 67 in navedena sodna praksa).

104 V obravnavanem primeru zadostuje ugotovitev, da se šesti tožbeni razlog, čeprav njegov naslov implicira navajanje kršitve načela sorazmernosti, v bistvu nanaša na utemeljenost uporabe člena 32 Okvirne uredbe o EMN s strani ECB. Kot je razvidno iz analize drugega tožbenega razloga zgoraj, take utemeljitve ni mogoče sprejeti.

105 Zato je treba šesti tožbeni razlog zavrniti.

– *Sedmi tožbeni razlog*

106 Tožeča stranka s sedmim tožbenim razlogom trdi, da izpodbijana odločba krši načelo *nemo auditur*, in sicer načelo, da se stranka ne more sklicevati na lastno napako. ECB naj bi bila splošno odgovorna za enotni mehanizem nadzora. Lahko bi ukrepala kadar koli, tudi v okviru nadzora manj pomembne institucije. ECB naj se ne bi mogla sklicevati na trditev, da pred njo ne teče noben postopek, čeprav naj bi tak postopek moral potekati, ker naj bi ukrepi pristojnega nacionalnega organa pomenili dejanski odvzem dovoljenja in torej ukrep, ki spada v izključno pristojnost ECB.

107 ECB tem trditvam nasprotuje.

108 V obravnavani zadevi tožeča stranka na eni strani navaja špekulativne trditve glede narave neposrednega nadzora ECB nad manj pomembnimi subjekti, ne da bi pojasnila vpliv, ki naj bi ga te zatrjevane kršitve imele na to zadevo. Na drugi strani so bile trditve, navedene v utemeljitev sedmega tožbenega razloga, ki se nanaša na utemeljenost uporabe člena 32 Okvirne uredbe o EMN s strani ECB, že zavrnjene v okviru analize drugega tožbenega razloga.

109 Zato je treba sedmi tožbeni razlog zavrniti.

– *Osmi tožbeni razlog*

110 Tožeča stranka trdi, da se z izpodbijanim sklepom krši pravica do učinkovitega pravnega sredstva iz člena 47 Listine. Nemško upravno pravo naj bi priznavalo splošno pravico do ustreznega izvajanja diskrecijske pravice v odgovor na vsako prošnjo za vpogled v spis. Vpogled bi bilo treba odobriti, če je to potrebno ali celo samo primerno in potencialno koristno za to, da bi lahko oseba branila in uveljavljala svoje pravice.

111 ECB tem trditvam nasprotuje.

112 Opozoriti je treba, da je Evropska unija pravna unija, v kateri so institucije podvržene presoji skladnosti svojih aktov, zlasti na podlagi Pogodbe DEU in splošnih pravnih načel, saj je bil z navedeno pogodbo uveden celovit sistem pravnih sredstev in postopkov, ki Sodišču omogočajo nadzor nad zakonitostjo aktov institucij Unije (sodba z dne 5. novembra 2019, ECB in drugi/Trasta Komercbanka in drugi, C-663/17 P, C-665/17 P in C-669/17 P, EU:C:2019:923, točka 54 in navedena sodna praksa).

113 Poleg tega načelo učinkovitega sodnega varstva pravic, ki jih imajo posamezniki na podlagi prava Unije, na katero se nanaša člen 19(1), drugi pododstavek, PEU, pomeni splošno načelo prava Unije, ki izhaja iz skupnih ustavnih tradicij držav članic. To načelo je bilo uzakonjeno s členoma 6 in 13 Evropske konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin, podpisane 4. novembra 1950 v Rimu. Zdaj je potrjeno v členu 47 Listine (glej sodbo z dne 5. novembra 2019, ECB in drugi/Trasta Komercbanka in drugi, C-663/17 P, C-665/17 P in C-669/17 P, EU:C:2019:923, točka 55 in navedena sodna praksa).

114 V obravnavani zadevi je izpodbijani sklep akt institucije Unije, ki je podvržen sodnemu nadzoru sodišča Unije, tako da vsako sklicevanje na nemško pravo ni upoštevno, saj se to pravo za ta spor ne uporablja.

115 Poleg tega se trditve, navedene v okviru tega tožbenega razloga, v bistvu nanašajo na utemeljenost uporabe člena 32 Okvirne uredbe o EMN s strani ECB in so bile že zavrnjene v okviru analize drugega tožbenega razloga.

116 Osmi tožbeni razlog je treba zato zavrniti.

Prvi tožbeni razlog

117 Tožeča stranka s prvim tožbenim razlogom v bistvu trdi, da bi morala ECB njeno prošnjo za dostop obravnavati na podlagi splošnih načel v zvezi z dostopom do dokumentov. Trdi, da ECB ni upoštevala niti njene temeljne materialne pravice dostopa do dokumentov, določene v členu 15(3) PDEU, členu 42 Listine, členu 2 Uredbe št. 1049/2001 in členu 2(1) Sklepa 2004/258, niti dejstva, da prošnje za vpogled ni mogoče zavrniti na podlagi posebnih določb, če bi bilo treba dostop odobriti na podlagi drugih določb.

118 Tožeča stranka tako trdi, da obstoj nadzorniškega postopka ni upošteven, saj bi ji moral biti dostop vsekakor odobren na podlagi dostopa javnosti do dokumentov, ne glede na obstoj kakršnega koli nadzorniškega postopka, in da je treba ta vidik upoštevati.

119 ECB te trditve izpodbija s sklicevanjem na sodno prakso, ki določa razlike med splošno ureditvijo dostopa do dokumentov, katere namen je zagotoviti preglednost, in možnostjo vpogleda v spis upravnega postopka, ki poteka in katerega namen je zagotoviti spoštovanje pravice do obrambe v rednem postopku.

120 Po mnenju ECB naj bi tožeča stranka svojo zahtevo oprla na člen 32 Okvirne uredbe o EMN, ker je uporabila izraz „vpogled v spis“. V tem smislu prošnje tožeče stranke torej ni mogoče obravnavati z vidika splošne ureditve dostopa do dokumentov.

121 Najprej je treba pojasniti, da trditev tožeče stranke v zvezi s kršitvijo Uredbe št. 1049/2001 ni upoštevna, ker je ureditev, ki se uporablja za prošnje javnosti v zvezi z dostopom do dokumentov ECB, določena s Sklepom 2004/258, katerega določbe so poleg tega podobne določbam Uredbe št. 1049/2001. Poleg tega tožeča stranka ne navaja nobene posebne trditve v zvezi z morebitno kršitvijo Uredbe št. 1049/2001.

122 Najprej je treba opozoriti, da se pravica do vpogleda v upravni spis v okviru upravnega postopka in pravica do dostopa do dokumentov institucij pravno razlikujeta, vendar s funkcionalnega vidika kljub temu privedeta do enakega položaja. Dostop do spisa namreč ne glede na pravno podlago za njegovo odobritev zainteresiranim osebam omogoča, da pridobijo pripombe in dokumente, ki so jih instituciji predložile zadevne stranke in tretje osebe (glej v tem smislu in po analogiji sodbo z dne 28. junija 2012, Komisija/Éditions Odile Jacob (C-404/10 P, EU:C:2012:393, točka 120).

123 Z vpogledom v spis se na tem področju uresničujejo cilji, ki se razlikujejo od ciljev, ki jim sledi ureditev splošnega dostopa, saj je njegov namen zagotoviti spoštovanje pravice do obrambe, ki jo imajo zadevne stranke, in skrbna obravnava pritožb, pri čemer je treba zagotoviti spoštovanje poklicne tajnosti v upravnih postopkih, ne pa čim bolj olajšati izvrševanja pravice dostopa do dokumentov in spodbujati dobrih upravnih praks z zagotavljanjem največje preglednosti postopka odločanja javnih organov in informacij, na katerih temeljijo njihove odločitve (glej v tem smislu in po analogiji sodbo z dne 27. februarja 2014, Komisija/EnBW, C-365/12 P, EU:C:2014:112, točka 83).

124 Ugotoviti je treba tudi, da imajo na podlagi člena 2(1) Sklepa 2004/258 vsi državljani Unije in vse fizične ali pravne osebe s prebivališčem ali statutarnim sedežem v eni od držav članic pravico do dostopa do dokumentov ECB, ob upoštevanju pogojev in omejitev, določenih s tem sklepom (sodba z dne 29. novembra 2012, Thesing in Bloomberg Finance/ECB, T-590/10, neobjavljena, EU:T:2012:635, točka 40).

125 Na podlagi člena 6(1) Sklepa 2004/258 prosilec ni dolžan navesti razlogov za prošnjo in mu torej ni treba dokazati kakršnega koli interesa za dostop do zahtevanih dokumentov. Iz tega sledi, da je treba prošnjo za dostop, ki spada na področje uporabe Sklepa 2004/258 in ki jo vloži oseba, ki se sklicuje na nekatere posebne okoliščine, zaradi katerih se razlikuje od vseh drugih državljanov Unije, vseeno preučiti enako kot prošnjo katere koli druge osebe (sodba z dne 6. oktobra 2021, OCU/ECB, T-15/18, neobjavljena, EU:T:2021:661, točka 105).

126 V obravnavani zadevi je tožeča stranka s prošnjo za dostop zahtevala dostop do „spisa“, ki se nanaša nanjo, ne da bi se sklicevala na kakršno koli pravno podlago za svojo prošnjo.

127 Ni sporno, da nobena določba Sklepa 2004/258 prosilcu za dostop ne nalaga, da navede pravno podlago svoje prošnje. Neobstoj obveznosti izrecnega sklicevanja na Uredbo št. 1049/2001 ali na Sklep 2004/258 v prošnji za dostop do dokumentov je poleg tega v skladu s ciljem teh aktov, ki je zagotoviti čim širši dostop do dokumentov (glej v tem smislu sodbo z dne 13. januarja 2022, Dragnea/Komisija, C-351/20 P, EU:C:2022:8, točka 71).

128 Dejstvo, da je prosilec v prošnji za dostop zahteval dostop do svojega spisa, v teh okoliščinah ni upoštevno (glej v tem smislu sodbo z dne 13. januarja 2022, Dragnea/Komisija, C-351/20 P, EU:C:2022:8, točka 74).

129 Zato ECB, čeprav je tožeča stranka v svoji prošnji dejansko uporabila izraz „spis“, ni mogla skleniti, da prošnja za dostop temelji le na členu 32 Okvirne uredbe o EMN.

130 Poleg tega iz sodne prakse izhaja, da to, da se je prošnja za dostop nanašala na „spis“ ECB v zvezi s kreditno institucijo, in sicer na področje, ki ga urejata Uredba o EMN in Okvirna uredba o EMN, ne preprečuje, da bi ta prošnja že na začetku temeljila na splošnih določbah za dostop do dokumentov, saj ni sporno, da so ti lahko pravna podlaga za prošnjo za dostop do dokumentov, ki spadajo v upravni postopek, ki ga ureja drug akt Unije (glej v tem smislu sodbo z dne 13. januarja 2022, Dragnea/Komisija, C-351/20 P, EU:C:2022:8, točka 75).

131 Ker v obravnavani zadevi zoper tožečo stranko ob vložitvi prošnje za dostop ni potekal noben nadzorni postopek in torej ni obstajal nikakršen „spis“ v smislu člena 32 Okvirne uredbe o EMN, bi bilo treba navedeno prošnjo obravnavati kot prošnjo za dostop do dokumentov, ki se nanašajo nanjo, na podlagi splošnih določb, zlasti Sklepa 2004/258.

132 ECB navaja tudi trditve v skladu s katerimi prošnja za vpogled nikakor ne izpolnjuje zahtev iz prošnje za dostop do dokumentov. V zvezi s tem naj bi bila prošnja za vpogled zelo splošna in naj sploh ne bi natančno določala posebnih dokumentov, ki so zajeti z njeno vsebino. Poleg tega naj bi bilo očitno, da prošnja za vpogled ne izpolnjuje niti najbolj temeljnih pogojev iz člena 6(1) Sklepa 2004/258.

133 Ker ECB v obravnavanem primeru prošnje za vpogled ni analizirala na podlagi Sklepa 2004/258, ne more utemeljeno trditi, da je bila navedena prošnja na podlagi tega sklepa nenatančna.

134 Iz navedenega izhaja, da je ECB napačno uporabila pravo, ker prošnje tožeče stranke ni preučila na podlagi določb o dostopu do dokumentov iz Sklepa 2004/258.

135 Ob upoštevanju teh preudarkov je treba prvemu tožbenemu razlogu ugoditi in izpodbijani sklep razglasiti za ničen, pri čemer ni treba obravnavati niti zatrjevane kršitve člena 15(3) PDEU in člena 42 Listine, niti drugega dela tretjega tožbenega razloga, niti četrtega tožbenega razloga.

Stroški

136 V skladu s členom 134(1) Poslovnika se plačilo stroškov na predlog naloži neuspeli stranki. Ker Komisija ni uspela, se ji v skladu s predlogi tožeče stranke naloži plačilo stroškov.

Iz teh razlogov je

SPLOŠNO SODIŠČE (prvi razširjeni senat)

razsodilo:

1. **Sklep Evropske centralne banke (ECB) z dne 26. novembra 2019, s katerim je bila zavrnjena prošnja družbe Satabank plc za vpogled v spis, ki se nanaša nanjo, se razglasi za ničen.**

2. **ECB se naloži plačilo stroškov.**

Kanninen Jaeger Półtorak

Porchia Stancu

Razglašeno na javni obravnavi v Luxembourgu, 22. marca 2023.

Podpisi