Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
PRIITA PIKAMÄE
przedstawiona w dniu 2 października 2019 r.[1]

Sprawa C-442/18 P

Europejski Bank Centralny (EBC)
przeciwko

Espírito Santo Financial (Portugal), SGPS, SA

Odwołanie – Dostęp do dokumentów – Dostęp do decyzji EBC z dnia 1 sierpnia 2014 r., zawieszającej status Banco Espírito Santo SA jako uprawnionego kontrahenta w strefie euro i zobowiązującej ten bank do zwrotu długu w kwocie kilku miliardów euro, jak również do wszelkich dokumentów związanych z tą decyzją – Odmowa udzielenia pełnego dostępu

I. Wprowadzenie

1. Europejski Bank Centralny (EBC) wnosi w odwołaniu o uchylenie wyroku Sądu Unii Europejskiej z dnia 26 kwietnia 2018 r., Espírito Santo Financial (Portugal)/EBC[2], w którym Sąd ten stwierdził nieważność decyzji EBC z dnia 1 kwietnia 2015 r. (zwanej dalej „sporną decyzją") częściowo odmawiającej dostępu do niektórych dokumentów dotyczących decyzji EBC z dnia 1 sierpnia 2014 r. w zakresie, w jakim sporna decyzja dotyczyła kwoty kredytu zapisanej we fragmentach protokołu odnotowującego decyzję Rady Prezesów EBC (zwanej dalej „Radą Prezesów") z dnia 28 lipca 2014 r., a także informacji utajnionych we wnioskach Zarządu EBC z dnia 28 lipca i z dnia 1 sierpnia 2014 r.

2. Na poparcie odwołania EBC podnosi jeden tylko zarzut, twierdząc, że Sąd błędnie uznał, iż EBC, odmawiając dostępu do informacji, które odnoszą się do prowadzenia polityki pieniężnej, obowiązany jest przedstawić uzasadnienie pozwalające zrozumieć i zweryfikować, w jaki – konkretny i rzeczywisty sposób – dostęp do tych informacji zagrażałby ochronie interesu publicznego w odniesieniu do poufnego charakteru obrad organów decyzyjnych EBC.

3. Sprawa ta daje więc Trybunałowi sposobność wypowiedzenia się co do podstawowej kwestii, dotyczącej ustalenia, która z zasad: zasada poufności, czy zasada przejrzystości, znajduje zastosowanie do obrad jednego z organów decyzyjnych EBC, przy czym zagadnienie to należy rozstrzygnąć zarówno w oparciu o decyzję 2004/258/WE[3], jak i na podstawie prawa pierwotnego.

1 Język oryginału: francuski.

2 T-251/15, niepublikowanego, zwanego dalej „zaskarżonym wyrokiem", EU:T:2018:234.

3 Decyzja Europejskiego Banku Centralnego z dnia 4 marca 2004 r. w sprawie publicznego dostępu do dokumentów Europejskiego Banku Centralnego (Dz.U. 2004, L 80, s. 42).

II. Ramy prawne

A. Statut ESBC i EBC

4. Artykuł 10.4 Protokołu nr 4 w sprawie Statutu Europejskiego Systemu Banków Centralnych (ESBC) i EBC[4] (zwanego dalej „statutem ESBC i EBC") stanowi:

„Zebrania są poufne. Rada Prezesów może zadecydować o podaniu wyniku swoich obrad do publicznej wiadomości".

B. Regulamin EBC

5. Artykuł 23.1 decyzji EBC/2004/2[5], zatytułowany „Poufność i dostęp do dokumentów EBC", stanowi co do zasady, że obrady organów decyzyjnych EBC i wszelkich komitetów bądź grup przez nie powołanych mają charakter poufny, chyba że Rada Prezesów upoważni Prezesa do podania wyników obrad do wiadomości publicznej.

C. Decyzja 2004/258

6. Decyzja 2004/258, w myśl jej art. 1, ma na celu „określenie warunków i ograniczeń, zgodnie z którymi EBC będzie udzielać publicznego dostępu do dokumentów EBC".

7. Zgodnie z art. 2 ust. 1 decyzji 2004/258, „[k]ażdy obywatel Unii oraz każda osoba fizyczna lub prawna mająca miejsce zamieszkania lub siedzibę w państwie członkowskim ma prawo dostępu do dokumentów EBC, zgodnie z warunkami i ograniczeniami określonymi w niniejszej decyzji".

8. Artykuł 4 decyzji 2004/258, zatytułowany „Wyjątki", w ust. 1 lit. a) oraz w ust. 3 i 6 stanowi:

„1. EBC odmawia dostępu do dokumentu, jeżeli jego ujawnienie naruszyłoby ochronę [zagrażałoby ochronie]:

a) interesu publicznego w odniesieniu do:

   – poufności postępowania organów [poufności obrad organów decyzyjnych] EBC,

[…]

3. Odmawia się dostępu do dokumentu zawierającego opinie przeznaczone do użytku wewnętrznego jako część obrad i wstępnych konsultacji wewnątrz EBC lub przeprowadzonych z poszczególnymi KBC [krajowymi bankami centralnymi], nawet wówczas, gdy została podjęta decyzja, chyba że za ujawnieniem przemawia istotny [nadrzędny] interes publiczny.

[…]

4 Dz.U. 2012, C 326, s. 230.

5 Decyzja EBC z dnia 19 lutego 2004 r. przyjmująca Regulamin Europejskiego Banku Centralnego (Dz.U. 2004, L 80, s. 33), zmieniona decyzją EBC z dnia 22 stycznia 2014 r. (EBC/2014/1) (Dz.U. 2014, L 95, s. 56) (zwana dalej „regulaminem EBC").

6. Wyłączenia przewidziane w niniejszym artykule mają zastosowanie jedynie w okresie, w którym ochrona uzasadniona jest w oparciu o treść dokumentu. O ile w danym przypadku Rada Prezesów EBC nie postanowi inaczej, wyłączenia mogą mieć zastosowanie maksymalnie przez okres 30 lat. W przypadku dokumentów objętych wyłączeniem z przyczyn dotyczących prywatności lub interesów handlowych wyłączenia mogą obowiązywać po tym okresie".

III. Okoliczności powstania sporu i sporna decyzja

9. Espírito Santo Financial (Portugal), SGPS, SA (zwana dalej „ESF") jest spółką holdingową prawa portugalskiego, wobec której toczy się postępowanie upadłościowe. Spółka ta była jednym z głównych akcjonariuszy Banco Espírito Santo SA (zwanego dalej „BES").

10. Od maja 2014 r. BES, znalazłszy się w przymusowej sytuacji finansowej oraz wobec pogarszającej się płynności, posiłkował się operacjami kredytowymi Eurosystemu, a od lipca 2014 r. zaczął korzystać z awaryjnego wsparcia płynnościowego udzielanego przez Banco de Portugal, który jest bankiem centralnym Portugalii.

11. W dniu 23 lipca 2014 r. Rada Prezesów EBC postanowiła przede wszystkim, że do czasu jej następnego zwyczajnego posiedzenia nie będzie wnosić sprzeciwu odnośnie do udzielania BES awaryjnego wsparcia finansowego, z ograniczeniem do pewnego pułapu.

12. Następnie, na wniosek Zarządu EBC z dnia 28 lipca 2014 r., Rada Prezesów EBC postanowiła w tym samym dniu utrzymać dostęp BES do „instrumentów kredytowych polityki pieniężnej", „zamrażając" jednocześnie istniejący kredyt udzielony BES, jego oddziałom i spółkom zależnym z wykorzystaniem tych instrumentów „na aktualnym poziomie". W konsekwencji kwota kredytu udzielonego tym podmiotom z wykorzystaniem operacji kredytowych Eurosystemu została ograniczona do poziomu, na którym znajdowała się w dniu 28 lipca 2014 r.

13. Następnie, na wniosek Zarządu EBC z dnia 1 sierpnia 2014 r., Rada Prezesów EBC postanowiła w tym samym dniu między innymi o zawieszeniu, ze względów ostrożnościowych, dostępu BES i jego oddziałów do instrumentów kredytowych polityki pieniężnej oraz nakazała BES, aby zwrócił w terminie do dnia 4 sierpnia 2014 r. całą kwotę kredytu udzielonego w ramach Eurosystemu. Decyzja ta została wpisana do protokołu, w którym zapisano również kwotę pułapu awaryjnego wsparcia finansowego, jakie mogło zostać udzielone BES przez Banco de Portugal.

14. W tych okolicznościach organy portugalskie postanowiły przeprowadzić postępowanie zmierzające do rozwiązania BES. Następnie wobec ESF zostało wszczęte postępowanie upadłościowe.

15. Pismem z dnia 5 listopada, ESF zwróciła się do EBC o udzielenie dostępu do decyzji Rady Prezesów z dnia 1 sierpnia 2014 r., jak również do wszystkich dokumentów znajdujących się w posiadaniu EBC związanych w „taki czy inny sposób" z tą decyzją.

16. EBC rozpatrzył to pismo i udzielił ESF między innymi częściowego dostępu do wniosków Zarządu EBC z dnia 28 lipca i 1 sierpnia 2014 r. oraz do fragmentów protokołów odnotowujących decyzje z dnia 28 lipca i z dnia 1 sierpnia 2014 r.

17. Pismem z dnia 4 lutego 2015 r. ESF złożyła do EBC ponowny wniosek, w którym spółka ta stwierdziła, że przedstawione przez EBC uzasadnienie odmowy pełnego dostępu do części żądanych dokumentów było zbyt niejasne i ogólnikowe. Nadto ESF zażądała, po pierwsze, udzielenia dostępu do informacji o kwotach, które zostały utajnione w udostępnionych jej fragmentach protokołów

odnotowujących decyzje Rady Prezesów z dnia 28 lipca i 1 sierpnia 2014 r., a mianowicie kwocie kredytu udzielonego BES, jego oddziałom i spółkom zależnym oraz kwocie pułapu awaryjnego wsparcia finansowego, jakie mogło zostać przyznane BES, a po drugie, udzielenia dostępu do pewnych informacji, które zostały utajnione we wnioskach Zarządu z dnia 28 lipca i 1 sierpnia 2014 r.

18. Pismem z dnia 1 kwietnia 2015 r., po przedłużeniu terminu na udzielenie odpowiedzi na ponowny wniosek, EBC ujawnił ESF dodatkowe informacje znajdujące się we wnioskach Zarządu z dnia 28 lipca i 1 sierpnia 2014 r. W pozostałym zakresie EBC potwierdził, na podstawie art. 4 decyzji 2004/258, odmowę udzielenia dostępu do informacji o kwotach, które zostały utajnione w protokołach odnotowujących decyzje Rady Prezesów z dnia 28 lipca i 1 sierpnia 2014 r., jak również do pewnych usuniętych fragmentów wniosków Zarządu z dnia 28 lipca i 1 sierpnia 2014 r.

IV. Postępowanie przed Sądem i zaskarżony wyrok

19. ESF wniosła w skardze o stwierdzenie nieważności dorozumianej decyzji podjętej przez EBC w dniu 4 marca 2015 r., stwierdzenie nieważności spornej decyzji oraz obciążenie EBC kosztami postępowania.

20. EBC wniósł o oddalenie skargi i obciążenie ESF kosztami postępowania.

21. Sąd stwierdził nieważność spornej decyzji w zakresie, w jakim EBC odmówił dostępu do informacji o wysokości kwoty kredytu zapisanej we fragmentach protokołu odnotowującego decyzję Rady Prezesów z dnia 28 lipca 2014 r., jak również do informacji, które zostały utajnione we wnioskach Zarządu EBC z dnia 28 lipca i 1 sierpnia 2014 r. W pozostałym zakresie Sąd oddalił skargę.

V. Postępowanie przed Trybunałem i żądania stron

22. Pismem złożonym w sekretariacie Trybunału w dniu 5 lipca 2018 r. EBC wniósł rozpatrywane odwołanie.

23. Przede wszystkim EBC wnosi do Trybunału o uchylenie pierwszego punktu sentencji zaskarżonego wyroku. Następnie EBC wnosi do Trybunału o oddalenie skargi również w zakresie, w jakim dotyczy ona odmowy ujawnienia przezeń wysokości kwoty kredytu zapisanej we fragmentach protokołów odnotowujących decyzję Rady Prezesów z dnia 28 lipca 2014 r. lub, tytułem żądania ewentualnego, przekazanie sprawy Sądowi do ponownego rozpoznania celem wydania orzeczenia w przedmiocie skargi. Wreszcie EBC wnosi o obciążenie ESF dwiema trzecimi kosztów, a EBC jedną trzecią kosztów.

24. Na poparcie odwołania EBC podnosi jeden tylko zarzut, dotyczący naruszenia przez Sąd prawa przy dokonywaniu wykładni art. 10.4 statutu ESBC i EBC oraz art. 4 ust. 1 lit. a) tiret pierwsze decyzji 2004/258. W ramach tego zarzutu EBC kwestionuje pkt 124 i 161 zaskarżonego wyroku w związku z jego pkt 54–56 i 75–81. Ściślej rzecz ujmując – EBC stoi na stanowisku, że Sąd błędnie orzekł, iż EBC, odmawiając udzielenia dostępu do informacji zawartych we fragmentach protokołu odnotowującego decyzję z dnia 28 lipca 2014 r., obowiązany był przedstawić uzasadnienie pozwalające zrozumieć i zweryfikować, w jaki – konkretny i rzeczywisty sposób – dostęp do tych informacji zagrażałby ochronie interesu publicznego w odniesieniu do poufnego charakteru obrad organów decyzyjnych tego banku.

25. EBC podnosi w odwołaniu, że zasada poufności zebrań Rady Prezesów, ustanowiona, na szczeblu prawa pierwotnego, przez art. 10.4 statutu ESBC i EBC, jest potwierdzona przez art. 4 ust. 1 lit. a) tiret pierwsze decyzji 2004/258. EBC twierdzi, że wykładni tego ostatniego przepisu należy dokonywać w zgodzie z tą zasadą.

26. W trakcie rozprawy EBC przyznał, że istnieje pewien rozdźwięk pomiędzy art. 4 ust. 1 lit. a) decyzji 2004/258 a właściwymi przepisami prawa pierwotnego. EBC uważa, że rozdźwiękowi temu należy zapobiegać poprzez interpretowanie decyzji 2004/258 w świetle prawa pierwotnego i w świetle zasady poufności obrad organów decyzyjnych EBC.

27. ESF wnosi do Trybunału o oddalenie odwołania i obciążenie EBC kosztami postępowania.

VI. Analiza

28. Jak to wskazano powyżej, EBC podnosi w odwołaniu jeden tylko zarzut, dotyczący naruszenia przez Sąd prawa przy dokonywaniu wykładni art. 10.4 statutu ESBC i EBC oraz art. 4 ust. 1 lit. a) tiret pierwsze decyzji 2004/258.

29. Należy zauważyć, że argumenty powołane przez EBC na poparcie tego zarzutu nie podważają ważności decyzji 2004/258, lecz odnoszą się głównie do okoliczności, że decyzji tej nie można interpretować w taki sposób, iż ustanawia ona zasady dostępu do dokumentów, które są sprzeczne z prawem pierwotnym.

30. Mając na względzie podnoszone przez EBC argumenty, przedstawię najpierw właściwe przepisy prawa pierwotnego dotyczące dostępu do dokumentów EBC, a w szczególności do wyników obrad jego organów decyzyjnych. Jednocześnie opiszę zasadę, która reguluje dostęp do takich dokumentów (sekcja A). Następnie przeanalizuję, w świetle tej zasady, jakie skutki wywiera okoliczność, że Rada Prezesów może postanowić o ujawnieniu rezultatu swoich obrad (sekcja B). Wreszcie, na podstawie wszystkich tych rozważań, określę zakres obowiązku uzasadnienia w przypadku odmowy udzielenia dostępu do dokumentów opartej na art. 4 ust. 1 lit. a) tiret pierwsze decyzji 2004/258 (sekcja C).

A. Zasada mająca zastosowanie do dostępu do dokumentów EBC na płaszczyźnie traktatów

31. Na wstępie chciałbym zauważyć, że zasada przejrzystości jest zapisana w art. 1 i 10 TUE oraz w art. 15 TFUE[6], które to przepisy stanowią, na poziomie prawa pierwotnego, podstawę dla aktów prawnych regulujących dostęp do dokumentów znajdujących się w posiadaniu instytucji Unii. Artykuł 15 TFUE, wprowadzony w wyniku wejścia w życie traktatu z Lizbony i przejmujący funkcję art. 255 WE, rozszerzył zakres stosowania zasady przejrzystości w prawie Unii[7].

32. Ściślej rzecz ujmując – art. 15 ust. 3 akapit pierwszy TFUE ustanawia prawo dostępu do dokumentów instytucji Unii przysługujące każdemu obywatelowi Unii i każdej osobie fizycznej lub prawnej mającej miejsce zamieszkania lub siedzibę statutową w państwie członkowskim, które to prawo zostało potwierdzone w art. 42 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej. Korelatem prawa dostępu do dokumentów są spoczywające na tych instytucjach obowiązki związane z przejrzystością. Jak stanowi art. 15 ust. 3 akapit drugi TFUE, ograniczenia odnoszące się do prawa dostępu do dokumentów oraz do obowiązku przejrzystości, są określane w drodze rozporządzeń.

6 Zobacz wyrok z dnia 9 listopada 2010 r., Volker und Markus Schecke i Eifert (C-92/09 i C-93/09, EU:C:2010:662, pkt 68).

7 Zobacz wyroki: z dnia 21 września 2010 r., Szwecja i in./API i Komisja (C-514/07 P, C-528/07 P i C-532/07 P, EU:C:2010:541, pkt 81); z dnia 18 lipca 2017 r., Komisja/Breyer (C-213/15 P, EU:C:2017:563, pkt 50).

33. Jednakże, zgodnie z art. 15 ust. 3 akapit czwarty TFUE, Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej, Europejski Bank Inwestycyjny i EBC podlegają wymogom art. 15 ust. 3 akapit pierwszy TFUE jedynie w wykonywaniu swoich funkcji administracyjnych. W tym kontekście Trybunał orzekł już, że warunki regulujące dostęp do dokumentów, które znajdują się w posiadaniu instytucji wymienionych w art. 15 ust. 3 akapit czwarty TFUE i które odnoszą się do działalności tych instytucji niebędącej działalnością administracyjną, nie mogą być określane w rozporządzeniach wydanych na mocy art. 15 ust. 3 akapit drugi TFUE [8].

34. Wnioskuję na tej podstawie, że obowiązki przejrzystości, jakie ciążą na EBC w sytuacjach, gdy wykonuje on funkcje inne niż administracyjne, należy odróżnić od obowiązków, jakie ciążą na tej instytucji, gdy wykonuje ona swoje funkcje administracyjne.

35. Okoliczność, że wykonując zgodnie z art. 282 TFUE działalność inną niż administracyjna, w szczególności w dziedzinie prowadzenia polityki pieniężnej, EBC nie podlega obowiązkowi przejrzystości, jaki ma zastosowanie w sytuacjach wskazanych w art. 15 ust. 3 akapity pierwszy i drugi TFUE, jest uzasadniona właśnie względami związanymi z charakterem tej działalności [9]. Nie należy bowiem zapominać, że EBC, prowadząc tę politykę, odgrywa znaczącą rolę w utrzymywaniu stabilności cen i systemu finansowego.

36. Co się tyczy w szczególności Rady Prezesów, to jej zostało powierzone podstawowe zadanie, jakim jest opracowywanie polityki pieniężnej [10]. Poza tym, jak pokazuje niniejsza sprawa, Rada Prezesów uczestniczy w szczególności w procesie, którego celem jest przyznawanie funduszy (dzięki operacjom kredytowym Eurosystemu) podmiotom znajdującym się w trudnej sytuacji finansowej. Udostępnienie w toku tego procesu pewnych danych znajdujących się w posiadaniu EBC wyłącznie podmiotom, które o to zawnioskują, mogłoby w niektórych przypadkach powodować powstanie ryzyka poważnej spekulacji gospodarczej. Takie ryzyko mogłoby zagrozić celom realizowanym przez EBC [11].

37. W tych okolicznościach, po to by EBC mógł wykonywać swoje zadania w sposób niezależny i skuteczny, należy również chronić proces decyzyjny jego organów przed jakimikolwiek naciskami z zewnątrz, co może być zapewnione przez poufność tego procesu [12]. Z tego samego powodu w prawie Unii zostały przewidziane także inne uregulowania, które w istocie mają na celu ochronę EBC przed jakimikolwiek naciskami politycznymi, tak by umożliwić mu skuteczną realizację celów związanych z powierzonymi mu zadaniami, dzięki niezależnemu wykonywaniu specyficznych uprawnień, które mu w związku z tym przysługują [13].

38. Poza tym państwa członkowskie, uznając szczególny charakter roli, jaką odgrywają organy decyzyjne EBC, przyjęły statut ESBC i EBC, który w art. 10.4 stanowi, że zebrania Rady Prezesów są poufne oraz że sama Rada Prezesów może zadecydować o podaniu wyniku swoich obrad do publicznej wiadomości.

8 Wyrok z dnia 18 lipca 2017 r., Komisja/Breyer (C-213/15 P, EU:C:2017:563, pkt 48).

9 Zobacz podobnie H. Siekmann, The Legality of Outright Monetary Transactions of the European System of Central Banks, w: F. Rövekamp, M. Bälz, H.G. Hilpert (eds.), *Central Banking and Financial Stability in East Asia*, Springer International Publishing, Cham – Heidelberg – New York – Dordrecht – London, 2015, s. 114.

10 Zobacz: H.C.H. Hofmann, Monetary Policy and Euro Area Governance in the EMU, w: H.C.H. Hofmann, G.C. Rowe, A.H. Türk (eds.), *Specialized Administrative Law of the European Union: A Sectoral Review*, Oxford University Press, Oxford, 2018, s. 250.

11 Zobacz w tym względzie M. Dawson, A. Maricut-Akbik, A. Bobić, Reconciling Independence and accountability at the European Central Bank: The false promise of Proceduralism, *European Law Journal*, 2019, vol. 25(1), s. 82–85.

12 Zobacz w tym względzie D. Curtin, „»Accountable Independence« of the European Central Bank : Seeing the Logics of Transparency", *European Law Journal*, 2017, vol. 23(1–2), s. 35.

13 Zobacz wyrok z dnia 10 lipca 2003 r., Komisja/EBC (C-11/00, EU:C:2003:395, pkt 134).

39. Wnioskuję z powyższego, że zgodnie z celowym wyborem dokonanym przez państwa członkowskie proces decyzyjny w ramach Rady Prezesów nie podlega obowiązkom przejrzystości mającym zastosowanie w sytuacjach wskazanych w art. 15 ust. 3 akapit pierwszy TFUE. Nie oznacza to, że ów proces znajduje się poza zakresem stosowania zasad Unii w przedmiocie dostępu do dokumentów[14]. Jednakże, zgodnie z przepisami, o których mowa w pkt 33–35 niniejszej opinii, w takim kontekście zasada przejrzystości ustępuje miejsca zasadzie poufności.

40. Lektura zaskarżonego wyroku prowadzi do wniosku, że jeśli chodzi o wyniki procesu decyzyjnego w ramach Rady Prezesów, pierwszeństwo zasady poufności nad zasadą przejrzystości zostało uchylone w oparciu o art. 10.4 zdanie drugie statutu ESBC i EBC w związku z art. 4 ust. 1 lit. a) decyzji 2004/258. Sąd interpretuje bowiem okoliczność, że Rada Prezesów może zadecydować o ujawnieniu wyników swoich obrad, w ten sposób, że Rada ta powinna skorzystać z zakresu uznania, jakim dysponuje, jeśli chodzi o odmowę udzielenia dostępu do żądanych dokumentów, zgodnie z warunkami i ograniczeniami wynikającymi z decyzji 2004/258. W konsekwencji, zdaniem Sądu, Rada Prezesów, gdy odmawia udzielenia dostępu do takich wyników na podstawie art. 4 ust. 1 lit. a) decyzji 2004/258, powinna przedstawić szczegółowe uzasadnienie pozwalające wnioskodawcy zrozumieć i zweryfikować, w jaki – konkretny i rzeczywisty sposób – dostęp do dokumentów zagrażałby ochronie interesu publicznego w odniesieniu do poufnego charakteru obrad tych organów decyzyjnych. Należy zbadać zasadność stanowiska Sądu, zgodnie z którym, po pierwsze, przysługujący Radzie Prezesów zakres uznania, jeśli chodzi o ujawnianie wyników jej obrad, jest określony przepisami decyzji 2004/258, tak że nieujawnianie tych wyników stanowi jedynie wyjątek, a po drugie, odmowa udzielenia dostępu do takich wyników powinna być szczegółowo uzasadniona.

B. Ujawnianie wyników obrad Rady Prezesów

41. W pkt 76–80 zaskarżonego wyroku, do których odwołuje się pkt 124 tego samego wyroku, Sąd uznał, że decyzje Rady Prezesów – a w konsekwencji również protokoły, w których decyzje te są odnotowywane – nie korzystają z bezwzględnej ochrony przed rozpowszechnieniem, tak że ich nieujawnianie stanowi jedynie wyjątek. Sąd podkreślił, że zgodnie z art. 10.4 zdanie drugie statutu ESBC i EBC Rada Prezesów może zadecydować o podaniu wyniku swoich obrad do publicznej wiadomości. W konsekwencji Rada Prezesów powinna korzystać z zakresu uznania, jakim dysponuje w tym względzie, zgodnie z warunkami i ograniczeniami wynikającymi z decyzji 2004/258, która, jak dodał Sąd, ma na celu umożliwienie dostępu do dokumentów EBC w możliwie jak najszerszym zakresie.

42. Nie przekonuje mnie jednak taka wykładania przepisów statutu ESBC i EBC oraz decyzji 2004/258.

43. W pierwszej kolejności należy zauważyć, że wbrew temu, co uznał Sąd, z motywu 3 decyzji 2004/258 nie wynika, że dostęp do *dokumentów EBC powinien być możliwie najszerszy*, lecz że *należy przyznać szerszy dostęp do tych dokumentów*. Z motywu tego wynika również, że udzielając dostępu do dokumentów EBC, należy jednocześnie chronić, po pierwsze, niezależność tego banku, a po drugie, poufność niektórych zagadnień związanych z wykonywaniem jego zadań. Można więc stwierdzić, że założenie, na którym oparł się Sąd, nie jest tym samym założeniem, na którym oparta jest ta decyzja.

44. W drugiej kolejności, w myśl tego samego motywu, *przebieg posiedzeń organów decyzyjnych EBC ma charakter poufny, chyba że właściwy organ zadecyduje o podaniu wyników obrad do wiadomości publicznej*, co nawiązuje do treści art. 132 ust. 2 TFUE, zgodnie z którym EBC *może zadecydować* o opublikowaniu swych decyzji, zaleceń i opinii. Postanowienie to nawiązuje z kolei do uznaniowych

14 Zobacz L. Rossi, P. Vinagre e Silva, *Public Access to Documents in the EU*, Hart Publishing, Oxford, 2017, s. 78.

uprawnień EBC w zakresie podawania do publicznej wiadomości jego decyzji [15]. W tym samym duchu art. 10.4 zdanie drugie statutu ESBC i EBC oraz art. 23.1 in fine regulaminu EBC potwierdzają uznaniowe uprawnienie EBC jeśli chodzi o ujawnianie jego decyzji. W istocie zgodnie z tymi przepisami Rada Prezesów *może zadecydować* o podaniu wyniku swoich obrad do publicznej wiadomości.

45. Prawdą jest, że wszystkie przytoczone wyżej przepisy zawierają odmienności, jeśli chodzi o poufność w odniesieniu do wyników obrad Rady Prezesów. Zgodnie z art. 10.4 zdanie pierwsze statutu ESBC i EBC oraz z art. 23.1 regulaminu EBC zasada poufności ma bowiem zastosowanie do zebrań Rady Prezesów, natomiast zgodnie z art. 10.4 zdanie drugie statutu ESBC i EBC oraz art. 23.1 in fine regulaminu EBC poufność wyników obrad Rady Prezesów ma charakter względny. Jednakże, wbrew temu, co stwierdził Sąd w pkt 80 zaskarżonego wyroku, nie oznacza to, że poziom ochrony wyników obrad miałby być z zasady niższy niż poziom ochrony przyznanej samym obradom lub że ich nieujawnianie stanowi jedynie wyjątek.

46. Nic bowiem nie wskazuje na to, aby poprzez te dwa ostatnie przepisy prawodawca Unii zamierzał ustanowić odstępstwo od zasady poufności obrad Rady Prezesów. Postanowienia TFUE oraz statutu ESBC i EBC nadają Radzie Prezesów uprawnienie do *decydowania* o ujawnianiu takich wyników, nie nakładając jednak na nią takiego obowiązku.

47. Niejednoznaczne brzmienie art. 4 ust. 1 lit. a) decyzji 2004/258 nie może podważać tego wniosku.

48. Prawdą jest, że z punktu widzenia językowego, brzmienie decyzji 2004/258 może sugerować, że odmowa udzielenia dostępu do wyników obrad Rady Prezesów na podstawie art. 4 ust. 1 lit. a) tiret pierwsze tej decyzji jest możliwa tylko wyjątkowo. Artykuł 4 decyzji 2004/258 jest bowiem zatytułowany „Wyjątki". Brzmienie art. 4 ust. 1 lit. a) tiret pierwsze tej decyzji także zdaje się sugerować, że zasadą jest udzielanie dostępu do dokumentów odnotowujących takie obrady. W myśl tego przepisu EBC odmawia udzielenia dostępu do dokumentu, jeżeli jego ujawnienie zagrażałoby ochronie interesu publicznego w odniesieniu do poufności obrad organów decyzyjnych tego banku. Nadto w art. 4 ust. 5 i 6 użyto pojęcia „wyłączenie" w odniesieniu do wszystkich przypadków odmowy, w tym przypadku przewidzianego w art. 4 ust. 1 lit. a) tiret pierwsze tej decyzji.

49. Chciałbym przede wszystkim zauważyć, że zasady prawa wtórnego dotyczące dostępu do dokumentów nie mogą prowadzić do tego, aby wyłączenie EBC spośród instytucji, względem których zasada przejrzystości ma zastosowanie w pełnym zakresie zgodnie z art. 15 ust. 3 TFUE, było w znacznej mierze pozbawione skuteczności. Zasady te nie mogą także uchylać uznaniowych uprawnień, którymi dysponuje EBC na mocy art. 132 ust. 2 TFUE. Decyzja 2004/258 nie może zatem odwracać logiki wszystkich powołanych wyżej przepisów i zastępować zasady poufności zasadą przejrzystości w taki sposób, aby ujawnianie wyników obrad Rady Prezesów stanowiło zasadę, a ich poufność miała stanowić jedynie wyjątek.

50. Wniosek ten znajduje potwierdzenie w treści motywów 3 i 4 decyzji 2004/258, z których wynika, że prawodawca nie zamierzał poprzez przyjęcie tej decyzji ustanawiać odstępstwa od przepisów prawa pierwotnego przytoczonych w poprzedzającym punkcie niniejszej opinii.

15 Zobacz: P. Van Cleynenbreugel, Confidentiality behind transparent doors: The European Central Bank and the EU law principle of openness, *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 2018, vol. 25(1), s. 54. Można zauważyć na marginesie, że zagadnienie w niniejszej sprawie nie dotyczy ustalenia, jaka relacja zachodzi pomiędzy art. 132 ust. 2 TFUE a art. 297 ust. 2 TFUE, zgodnie z którym decyzje, które nie wskazują adresata, są publikowane *w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej*. Decyzja z dnia 28 lipca 2014 r. dotyczyła bowiem BES, zatem nie można jej uznać za decyzję, która nie wskazuje adresata.

51. Prawdą jest, że motyw 4 decyzji 2004/258 może sugerować, iż odmowa udzielenia dostępu na podstawie art. 4 ust. 1 lit. a) tej decyzji stanowi jedynie wyjątek. Odwołując się do koncepcji wyrażonej w pierwszej części motywu 3 tej decyzji, zgodnie z którą należy przyznać szerszy dostęp do dokumentów EBC, motyw ten zawiera jednak uściślenie, że niektóre interesy publiczne i prywatne powinny podlegać ochronie zapewnianej przez system wyłączeń. Jak można wywnioskować z drugiej części rzeczonego motywu 3, ów szerszy dostęp, w stosunku do którego dopuszczalne są wyłączenia mające na celu ochronę pewnych interesów publicznych i prywatnych, nie może stanowić zagrożenia dla niezależności EBC lub poufności pewnych kwestii związanych z wykonywaniem jego zadań i właśnie w tym kontekście zebrania organów decyzyjnych EBC mają charakter poufny. Z łącznej lektury tych dwu motywów wynika, że decyzja 2004/258 (nawet gdyby rozpatrywać ją odrębnie) nie ma na celu utożsamienia wyłączenia ustanowionego w odniesieniu do obrad rzeczonych organów z innymi wyłączeniami ustanowionymi w tej decyzji.

52. Celem uzupełnienia wywodu chciałbym wyjaśnić, że moim zdaniem art. 4 ust. 6 decyzji 2004/258 także nie przemawia na korzyść wykładni przyjętej przez Sąd w zaskarżonym wyroku. Zgodnie z tym przepisem wyłączenia, o których mowa w art. 4 decyzji 2004/258, mają zastosowanie wyłącznie w okresie, w którym ochrona jest uzasadniona ze względu na treść dokumentu. Zatem przepis ten nie może uchylać uprawnień decyzyjnych Rady Prezesów co do ujawniania wyników jej obrad, przysługujących Radzie Prezesów na podstawie prawa pierwotnego. Poza tym, jak wynika z pkt 51 niniejszej opinii, regulacja zawarta w decyzji 2004/258 nie utożsamia wyłączenia ustanowionego w odniesieniu do obrad decyzyjnych EBC z innymi wyłączeniami ustanowionymi w tej decyzji.

53. W trzeciej kolejności – prawdą jest, że można byłoby się zastanawiać, czy art. 4 ust. 1 lit. a) decyzji 2004/258 mógłby być uznany za przepis udzielający ogólnego zezwolenia ex ante na ujawnianie wszystkich wyników obrad Rady Prezesów. Decyzja 2004/258 została bowiem przyjęta przez tę Radę, a zgodnie z art. 132 ust. 2 TFUE i art. 10.4 zdanie drugie statutu ESBC i EBC, jak również art. 23.1 in fine regulaminu EBC, Rada ta może zadecydować o podaniu wyniku swoich obrad do publicznej wiadomości. W tym kontekście art. 4 ust. 1 lit. a) decyzji 2004/258 stanowiłby ogólne zezwolenie na podawanie, co do zasady, wyników wszystkich obrad do publicznej wiadomości.

54. Jednakże, jak zauważył EBC podczas rozprawy, art. 10.4 zdanie drugie statutu ESBC i EBC nie przyznaje Radzie Prezesów tak szerokiego zakresu uznania. Należy przyjąć, że przepis ten przewiduje uprawnienie, które Rada Prezesów może wykonywać ex post oraz in concreto, w jednostkowych przypadkach. Jakakolwiek inna wykładnia umożliwiłaby Radzie Prezesów pominięcie wyboru dokonanego przez państwa członkowskie w odniesieniu do dostępu do dokumentów EBC wyrażonego w art. 15 ust. 3 akapit czwarty i art. 132 ust. 2 TFUE oraz w art. 10.4 statutu ESBC i EBC.

55. Z mojej analizy wynika, że jeśli chodzi o uchwały Rady Prezesów, to są one objęte zasadą poufności. Wyjątek, który dotyczy okoliczności, że Rada Prezesów może zadecydować o podaniu wyniku swoich obrad do publicznej wiadomości i który jest zawarty w kilku przepisach prawa Unii, nie podważa tego wniosku. Rada Prezesów dysponuje jedynie uznaniowym uprawnieniem do podejmowania decyzji, czy ujawnić takie wyniki, jednakże nie jest to tego obowiązana.

56. Należy w tym miejscu przeanalizować ostatnią kwestię, a mianowicie wpływ, jaki wywierają powyższe rozważania, zgodnie z którymi, po pierwsze, co się tyczy procesu decyzyjnego w Radzie Prezesów, zasada przejrzystości ustępuje miejsca zasadzie poufności (zob. pkt 39 niniejszej opinii), a po drugie, Rada dysponuje uznaniowym uprawnieniem jeśli chodzi o ujawnienie wyników tego procesu (zob. pkt 55 niniejszej opinii), na zakres obowiązku uzasadnienia w przypadku odmowy udzielenia dostępu do dokumentów opartej na art. 4 ust. 1 lit. a) decyzji 2004/258.

C. Uzasadnienie odmowy opartej na art. 4 ust. 1 lit. a) decyzji 2004/258

57. Charakterystyczne jest to, że Sąd, orzekając w pkt 124 zaskarżonego wyroku, iż EBC winien uzasadniać każdą decyzję dotyczącą odmowy udzielenia dostępu do dokumentów wydaną w związku z wyłączeniami zawartymi w art. 4 decyzji 2004/258, czerpał inspirację z orzecznictwa przytoczonego w pkt 54–56 tego wyroku, uznając, iż ma ono zastosowanie w drodze analogii do art. 4 ust. 1 lit. a) tiret pierwsze decyzji 2004/258.

58. Mam jednakże wątpliwości co do tej analogii.

59. W pierwszej kolejności należy zauważyć, że fragmenty wyroku Szwecja i Turco/Rada [16], powołanego przez Sąd w pkt 54 i 55 zaskarżonego wyroku, dotyczą wyłącznie rozporządzenia (WE) nr 1049/2001 [17]. Następnie – także to rozporządzenie jest przedmiotem większości wyroków Sądu przytoczonych w pkt 54–56 zaskarżonego wyroku [18]. Wreszcie, mimo że wyrok Sądu Thesing i Bloomberg Finance/EBC [19], wspomniany w pkt 55 zaskarżonego wyroku, istotnie dotyczył decyzji 2004/258, to przedmiotem wykładni Sądu w tym wyroku nie był art. 4 ust. 1 lit. a) tiret pierwsze tej decyzji, lecz jej art. 4 ust. 1 lit. a) tiret drugie. Zresztą także w tym przypadku Sąd powołał się, w drodze analogii, na orzecznictwo Trybunału dotyczące rozporządzenia nr 1049/2001.

60. Należy w tym względzie zauważyć, po pierwsze, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem rozporządzenie nr 1049/2001 ma na celu zapewnienie możliwie najszerszego publicznego dostępu do dokumentów instytucji Unii [20]. Posługując się w pkt 80 zaskarżonego wyroku sformułowaniem prawie identycznym z tym, do którego odwołuje się on w pkt 124 tego wyroku, Sąd wskazał, że decyzja 2004/258 ma na celu umożliwienie *dostępu do dokumentów EBC w możliwie jak najszerszym zakresie*. Tymczasem, jak wskazałem w pkt 43 niniejszej opinii, decyzja ta *ma jedynie na celu poszerzenie zakresu* dostępu do dokumentów EBC w stosunku do wcześniejszych regulacji.

61. Po drugie, z wyroku Baumeister [21] można wywnioskować, że dokonując analogii pomiędzy zasadami dostępu do dokumentów ustanowionymi w rozporządzeniu nr 1049/2001 a zasadami zawartymi w innych instrumentach prawnych prawa Unii, należy wykazać się ostrożnością.

62. W wyroku tym Trybunał orzekł, że z uwagi na cel rozporządzenia nr 1049/2001, jakim jest zapewnienie możliwie najszerszego publicznego dostępu do dokumentów instytucji Unii, rozporządzenie to wymaga zasadniczo, aby instytucja Unii zamierzająca odmówić dostępu do dokumentu przedstawiła wyjaśnienia co do tego, w jaki sposób dostęp do tego dokumentu mógłby stanowić konkretne naruszenie interesu, którego ochronie służy rozpatrywany wyjątek od prawa dostępu [22]. W pkt 124 zaskarżonego wyroku Sąd przytoczył ten fragment niemal w dosłownym brzmieniu, aby zastosować go do odmowy udzielenia dostępu przez EBC na podstawie art. 4 ust. 1 lit. a) tiret pierwsze decyzji 2004/258.

16 Wyrok z dnia 1 lipca 2008 r., Szwecja i Turco/Rada (C-39/05 P i C-52/05 P, EU:C:2008:374, pkt 48).

17 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 30 maja 2001 r. w sprawie publicznego dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji (Dz.U. 2001, L 145, s. 43).

18 Wyroki: z dnia 11 marca 2009 r., Borax Europe/Komisja (T-121/05, niepublikowany, EU:T:2009:64, pkt 37); z dnia 12 września 2013 r., Besselink/Rada (T-331/11, niepublikowany, EU:T:2013:419, pkt 96, 99); z dnia 29 października 2015 r., Litwa/Komisja (T-110/13, niepublikowany, EU:T:2015:818, pkt 61).

19 Wyrok z dnia 29 listopada 2012 r., Thesing i Bloomberg Finance/EBC (T-590/10, niepublikowany, EU:T:2012:635, pkt 42).

20 Zobacz wyrok z dnia 16 lipca 2015 r., ClientEarth/Komisja (C-612/13 P, EU:C:2015:486, pkt 57).

21 Wyrok z dnia 19 czerwca 2018 r., Baumeister (C-15/16, EU:C:2018:464, pkt 41, 42).

22 Zobacz wyrok z dnia 19 czerwca 2018 r., Baumeister (C-15/16, EU:C:2018:464, pkt 41, 42).

63. Jednakże rozporządzenie nr 1049/2001 ma zastosowanie w sytuacjach wskazanych w art. 15 ust. 3 akapit pierwszy TFUE, który to przepis, w zgodzie z zasadą przejrzystości, ustanawia możliwie najszerszy dostęp do dokumentów będących w posiadaniu instytucji Unii [23]. Tymczasem wniosek o udzielenie dostępu do dokumentów, którego dotyczy niniejsza sprawa, wchodzi w zakres stosowania art. 15 ust. 3 akapit czwarty TFUE.

64. Nadto, w wyroku Baumeister [24], Trybunał wyraźnie rozróżnił rozpatrywanie wniosków o udzielenie dostępu do dokumentów na podstawie rozporządzenia nr 1049/2001 od rozpatrywania takich wniosków na podstawie art. 54 ust. 1 dyrektywy 2004/39/WE [25], zatytułowanego „Tajemnica zawodowa". Trybunał uznał, że rozporządzenie nr 1049/2001 wymaga co do zasady, aby instytucja Unii zamierzająca odmówić dostępu do dokumentu przedstawiła wyjaśnienia co do tego, w jaki sposób dostęp do tego dokumentu mógłby stanowić konkretne naruszenie interesu, którego ochronie służy rozpatrywany wyjątek od prawa dostępu. Trybunał uznał natomiast, że gdy właściwe organy stwierdzą, iż żądane informacje są poufne w rozumieniu art. 54 ust. 1 dyrektywy 2004/39, mogą one uwzględnić taki wniosek wyłącznie w przypadkach wymienionych enumeratywnie w tym przepisie [26].

65. Można byłoby zatem argumentować, że podczas gdy system wprowadzony rozporządzeniem nr 1049/2001 daje pierwszeństwo zasadzie przejrzystości, system wprowadzony na podstawie art. 54 ust. 1 dyrektywy 2004/39 opiera się na założeniu, że informacje, które wchodzą w zakres jego stosowania są objęte zasadą poufności. To rozróżnienie przekłada się następnie na zakres obowiązku uzasadnienia w przypadku odmowy udzielenia dostępu do wnioskowanych dokumentów.

66. Mając to na uwadze, należy zauważyć, że art. 4 ust. 1 lit. a) decyzji 2004/258 w związku z art. 15 ust. 3 akapit czwarty TFUE, art. 10.4 statutu ESBC i EBC oraz art. 23.1 regulaminu EBC również opiera się na założeniu, zgodnie z którym obrady Rady Prezesów są objęte zasadą poufności. W konsekwencji różnice dotyczące zakresu obowiązku uzasadnienia w przypadku odmowy między sytuacjami regulowanymi rozporządzeniem nr 1049/2001 a sytuacjami regulowanymi przez art. 54 ust. 1 dyrektywy 2004/39 powinny zaznaczać się również pomiędzy wszelkimi przepisami odnoszącymi się do ujawniania wyników obrad Rady Prezesów z jednej strony a rozporządzeniem nr 1049/2001 z drugiej strony. W związku z tym nie można zaaprobować analogii, jaką dostrzegł Sąd pomiędzy orzecznictwem przytoczonym w pkt 54–56 zaskarżonego wyroku a art. 4 ust. 1 lit. a) tiret pierwsze decyzji 2004/258.

67. Wreszcie, po trzecie, orzecznictwo dotyczące rozporządzenia nr 1049/2001 wskazuje, że nawet w ramach ustanowionego w tym rozporządzeniu systemu dostępu do dokumentów można uznać istnienie ogólnych domniemań, zgodnie z którymi ujawnienie wnioskowanych dokumentów co do zasady zagrażałoby ochronie interesów i celów, które zgodnie z rzeczonym rozporządzeniem mogą uzasadniać odmowę udzielenia dostępu [27]. W takim przypadku osoba wnioskująca o udzielenie dostępu powinna wykazać, że dokument, którego dotyczy wniosek o ujawnienie, nie jest objęty rzeczonym domniemaniem [28]. Tym samym nawet gdyby przyjąć, że właściwe przepisy prawa pierwotnego i prawa wtórnego, w tym art. 4 ust. 1 lit. a) tiret pierwsze decyzji 2004/258, wprowadzają takie domniemanie wyłącznie w odniesieniu do wyników obrad Rady Prezesów, Sąd nie mógł uznać, wobec braku okoliczności mogących obalić to ogólne domniemanie, że EBC nie uzasadnił dostatecznie swojej odmowy.

23 Zobacz podobnie wyrok z dnia 18 lipca 2017 r., Komisja/Breyer (C-213/15 P, EU:C:2017:563, pkt 49).

24 Zobacz wyrok z dnia 19 czerwca 2018 r., Baumeister (C-15/16, EU:C:2018:464, pkt 42, 43).

25 Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 21 kwietnia 2004 r. w sprawie rynków instrumentów finansowych, zmieniająca dyrektywę Rady 85/611/EWG i 93/6/EWG i dyrektywę 2000/12/WE Parlamentu Europejskiego i Rady oraz uchylająca dyrektywę Rady 93/22/EWG (Dz.U. 2004, L 145, s. 1).

26 Zobacz wyrok z dnia 19 czerwca 2018 r., Baumeister (C-15/16, EU:C:2018:464, pkt 42, 43).

27 Jeśli chodzi o ogólne domniemanie ustanowione na rzecz akt administracyjnych w ramach art. 4 ust. 2 tiret trzecie rozporządzenia nr 1049/2001 zob. wyrok z dnia 29 czerwca 2010 r., Komisja/Technische Glaswerke Ilmenau (C-139/07 P, EU:C:2010:376, pkt 61).

28 Zobacz wyrok z dnia 29 czerwca 2010 r., Komisja/Technische Glaswerke Ilmenau (C-139/07 P, EU:C:2010:376, pkt 62, 68, 70).

68. W konsekwencji zaskarżony wyrok należy uchylić, ponieważ jest on obarczony naruszeniem prawa polegającym na nieprawidłowej wykładni art. 10.4 statutu ESBC i EBC oraz art. 4 ust. 1 lit. a) tiret pierwsze decyzji 2004/258 w zakresie, w jakim Sąd pominął przepisy prawa pierwotnego ustanawiające zasady w dziedzinie dostępu do dokumentów EBC. W tych okolicznościach należy uwzględnić jedyny zarzut odwołania i uchylić pierwszy punkt sentencji zaskarżonego wyroku, stwierdzający nieważność spornej decyzji w zakresie, w jakim zawiera ona odmowę udzielenia dostępu do informacji o wysokości kwoty kredytu zapisanej we fragmentach protokołu odnotowującego decyzję Rady Prezesów EBC z dnia 28 lipca 2014 r. W tym kontekście należy zauważyć, że przedmiotem wniosków sformułowanych przez EBC nie jest odmowa udzielenia dostępu do informacji utajnionych we wnioskach Zarządu EBC z dnia 28 lipca i 1 sierpnia 2014 r. Należy zatem przyjąć, że EBC nie kwestionuje zaskarżonego wyroku w zakresie, w jakim stwierdził on nieważność spornej decyzji jeśli chodzi o te wnioski lub, innymi słowy, że EBC zgadza się z zaskarżonym wyrokiem w części, w jakiej dotyczy on tych wniosków.

69. Zgodnie z art. 61 akapit pierwszy zdanie drugie statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w przypadku uchylenia orzeczenia Sądu Trybunał może wydać orzeczenie ostateczne w sprawie, jeśli stan postępowania na to pozwala. Mając na względzie wszystkie powyższe rozważania, uważam, że stan postępowania pozwala na wydanie orzeczenia w zakresie, w jakim postępowanie to dotyczy odmowy udzielenia dostępu do informacji o wysokości kwoty kredytu zapisanej we fragmentach protokołu odnotowującego decyzję Rady Prezesów EBC z dnia 28 lipca 2014 r. Wbrew temu, co uznał Sąd w pkt 124 zaskarżonego wyroku, EBC nie miał bowiem obowiązku przedstawienia uzasadnienia odmowy udzielenia dostępu do informacji zawartych w tych fragmentach.

70. Zgodnie z art. 184 § 2 regulaminu postępowania przed Trybunałem jeżeli odwołanie jest zasadne i Trybunał wydaje orzeczenie kończące postępowanie w sprawie, rozstrzyga on również o kosztach. Zgodnie z art. 138 § 1 powyższego regulaminu, mającym zastosowanie do postępowania odwoławczego na podstawie art. 184 § 1 tego regulaminu, kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę. Z kolei zgodnie z art. 138 § 3 regulaminu postępowania przed Trybunałem w razie częściowego tylko uwzględnienia żądań każdej ze stron każda z nich pokrywa własne koszty. Zgodnie z moją analizą w wyniku wniesionego przez EBC odwołania ostateczny wynik sporu zostanie zmieniony wyłącznie w części dotyczącej odmowy udzielenia dostępu do informacji o wysokości kwoty kredytu zapisanej we fragmentach protokołu odnotowującego decyzję Rady Prezesów EBC z dnia 28 lipca 2014 r. Według mnie należy zatem orzec nie w ten sposób, że strony poniosą koszty związane z postępowaniem w pierwszej instancji oraz koszty postępowania odwoławczego, które doprowadziło do uchylenia zaskarżonego wyroku Sądu, zgodnie z zasadami określonymi w punkcie trzecim sentencji tego wyroku, który stanowi, że ESF i EBC pokrywają własne koszty postępowania, lecz w ten sposób, że ESF pokryje, oprócz własnych kosztów, jedną trzecią kosztów poniesionych przez EBC.

71. Tytułem uwagi końcowej chciałbym zaznaczyć, że mam świadomość, iż część doktryny stoi na stanowisku, że EBC powinien poszerzyć zakres swojej przejrzystości, w szczególności poprzez upublicznianie obrad Rady Prezesów [29]. Jednakże moja analiza zawarta w niniejszej opinii jest oparta na obowiązującym stanie prawnym. W tym stanie prawnym, zgodnie z wolą (celową decyzją) państw członkowskich, proces decyzyjny w ramach EBC jest objęty poufnością, a uprawnienie do decydowania o ujawnianiu wyników tego procesu zostało powierzone Radzie Prezesów.

29 Zobacz w szczególności G. Diana, Transparence, responsabilité et légitimité de la Banque Centrale Européenne, *Bulletin de l'Observatoire des Politiques Économiques en Europe*, 2008, nr 18, s. 11–13. Zobacz również podobnie European Added Value Unit, Towards a genuine Economic and Monetary Union, 2012, www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/note/join/2012/494458/IPOL-JOIN_NT(2012)494458_EN.pdf, s. 12.

72. Jednakże aby pogodzić poufny charakter obrad Rady Prezesów i wyników tych obrad z jednej strony z dbałością o wiarygodność EBC z drugiej strony[30], Rada Prezesów może – korzystając z uznaniowego uprawnienia, jakim dysponuje – zadecydować o ujawnieniu jedynie części wyników swoich obrad. Skoro bowiem Rada Prezesów może zadecydować o nieujawnianiu takich wyników, to może ona a fortiori zadecydować, że ujawni je w części. Artykuł 4 ust. 5 decyzji 2004/258 potwierdza tę wykładnię. W myśl tego przepisu jeśli wyłączenia dotyczą jedynie części żądanego dokumentu, pozostałe części dokumentu podlegają ujawnieniu. Należy podkreślić, że tak właśnie postąpił w niniejszej sprawie EBC.

VII. Wnioski

73. Mając na względzie powyższe rozważania, uważam, że należy uwzględnić jedyny zarzut podniesiony przez Europejski Bank Centralny (EBC), i proponuję, aby Trybunał orzekł w następujący sposób:

1) Punkt pierwszy sentencji wyroku Sądu Unii Europejskiej z dnia 26 kwietnia 2018 r., Espírito Santo Financial (Portugal)/EBC (T-251/15, niepublikowany, EU:T:2018:234), stwierdzającego nieważność decyzji EBC z dnia 1 kwietnia 2015 r. częściowo odmawiającej dostępu do niektórych dokumentów dotyczących decyzji EBC z dnia 1 sierpnia 2014 r. w sprawie Banco Espírito Santo SA w zakresie, w jakim w decyzji tej odmówiono dostępu do informacji o wysokości kwoty kredytu zapisanej we fragmentach protokołu odnotowującego decyzję Rady Prezesów EBC z dnia 28 lipca 2014 r., zostaje uchylony.

2) Skarga, w zakresie, w jakim dotyczy odmowy ujawnienia przez EBC wysokości kwoty kredytu zapisanej we fragmentach protokołów odnotowujących decyzję Rady Prezesów EBC z dnia 28 lipca 2014 r., zostaje oddalona.

3) Espírito Santo Financial (Portugal), SGPS, SA pokrywa własne koszty oraz jedną trzecią kosztów poniesionych przez EBC w pierwszej instancji oraz w postępowaniu odwoławczym.

4) EBC pokrywa dwie trzecie własnych kosztów poniesionych w pierwszej instancji oraz w postępowaniu odwoławczym.

30 W kwestii tej problematyki zob. J. de Haan, S.C.W. Eijffinger, S. Waller, *The European Central Bank. Credibility, Transparency and Centralization*, MIT Press, Cambridge, Massachusetts, London, 2005, s. 123–125.