Zbierka súdnych rozhodnutí

ROZSUDOK SÚDNEHO DVORA (prvá komora)

zo 17. decembra 2020*

„Odvolanie – Prístup k dokumentom Európskej centrálnej banky (ECB) – Rozhodnutie 2004/258/ES – Článok 4 ods. 3 – Výnimky – Dokument, ktorý prijala ECB – Stanovisko vyžadované od externého poskytovateľa – Vnútorná potreba v rámci rokovaní a predbežných porád – Zamietnutie prístupu“

Vo veci C-342/19 P,

ktorej predmetom je odvolanie podľa článku 56 Štatútu Súdneho dvora Európskej únie, podané 30. apríla 2019,

Fabio De Masi, bydliskom v Hamburgu (Nemecko),

Yanis Varoufakis, bydliskom v Aténach (Grécko),

v zastúpení: A. Fischer-Lescano, Universitätsprofessor,

odvolatelia,

ďalší účastník konania:

Európska centrálna banka (ECB), v zastúpení: F. von Lindeiner a A. Korb, splnomocnení zástupcovia, za právnej pomoci H.-G. Kamann, Rechtsanwalt,

žalovaná v prvostupňovom konaní,

SÚDNY DVOR (prvá komora),

v zložení: predseda prvej komory J.-C. Bonichot, sudcovia L. Bay Larsen (spravodajca), C. Toader, M. Safjan a N. Jääskinen,

generálny advokát: P. Pikamäe,

tajomník: A. Calot Escobar,

so zreteľom na písomnú časť konania,

po vypočutí návrhov generálneho advokáta na pojednávaní 9. júla 2020,

vyhlásil tento

* Jazyk konania: nemčina.

Rozsudok

1 Páni Fabio De Masi a Yanis Varoufakis sa svojím odvolaním domáhajú zrušenia rozsudku Všeobecného súdu Európskej únie z 12. marca 2019, De Masi a Varoufakis/ECB (T-798/17, ďalej len „napadnutý rozsudok“, EU:T:2019:154), ktorým Všeobecný súd zamietol ich žalobu o neplatnosť rozhodnutia Európskej centrálnej banky (ECB) zo 16. októbra 2017 (ďalej len „sporné rozhodnutie“), ktorým im bol zamietnutý prístup k dokumentu z 23. apríla 2015, vypracovaný externým poskytovateľom na žiadosť ECB, s názvom „Odpovede na otázky týkajúce sa výkladu článku 14.4 Protokolu č. 4 o Štatúte Európskeho systému centrálnych bánk a Európskej centrálnej banky“ (ďalej len „sporný dokument“).

Právny rámec

Rozhodnutie 2004/258

2 Odôvodnenia 3 a 4 rozhodnutia Európskej centrálnej banky 2004/258/ES zo 4. marca 2004 o prístupe verejnosti k dokumentom Európskej centrálnej banky (Ú. v. EÚ L 80, 2004, s. 42; Mim. vyd. 01/005, s. 51), zmeneného rozhodnutím Európskej centrálnej banky (EÚ) z 21. januára 2015 (Ú. v. EÚ L 84, 2015, s. 64) (ďalej len „rozhodnutie 2004/258“), stanovujú:

„(3) K dokumentom ECB by sa mal poskytnúť širší prístup, pričom sa zároveň chráni nezávislosť ECB a národných centrálnych bánk (NCB) v súlade s článkom 108 Zmluvy a článkom 7 štatútu, ako aj dôvernosť určitých záležitostí špecifických pre výkon úloh ECB. Na zabezpečenie efektívnosti jej rozhodovacieho procesu, vrátane interných porád a príprav, sú rokovania na zasadnutiach orgánov ECB s rozhodovacími právomocami dôverné, pokiaľ príslušný orgán nerozhodne, že výsledok jeho rokovania sa zverejní.

(4) Niektoré verejné a súkromné záujmy by sa však mali chrániť prostredníctvom výnimiek. …“

3 Podľa článku 3 písm. a) tohto rozhodnutia na účely tohto rozhodnutia sa „dokumentom“ a „dokumentom ECB“ rozumie akýkoľvek obsah bez ohľadu na jeho médium (napísaný na papieri, uložený v elektronickej forme alebo ako zvukový, vizuálny alebo audiovizuálny záznam), ktorý ECB vypracuje alebo drží a ktorý sa týka jej politiky, činnosti alebo rozhodnutí, ako aj dokumentov pochádzajúcich od Európskeho menového inštitútu (EMI) a od Výboru guvernérov centrálnych bánk členských štátov Európskeho hospodárskeho spoločenstva.

4 Článok 4 ods. 2, 3 a 5 uvedeného rozhodnutia s názvom „Výnimky“ stanovuje:

„2. ECB odmietne prístup k dokumentu v prípade, ak by sa jeho zverejnením porušila ochrana:

…

– … právneho poradenstva,

– …

pokiaľ nepreváži verejný záujem na jeho zverejnení.

3. Prístup k dokumentu, ktorý pripravila alebo prijala ECB pre vnútornú potrebu ako súčasť rokovaní a predbežných porád v rámci ECB a na účely výmeny názorov medzi ECB a národnými centrálnymi bankami, príslušnými vnútroštátnymi orgánmi alebo príslušnými určenými orgánmi sa odmietne aj po prijatí rozhodnutia, pokiaľ nepreváži verejný záujem na jeho zverejnení.

…

5. Ak sa ktorákoľvek z výnimiek vzťahuje iba na niektoré časti požadovaného dokumentu, zostávajúce časti sa zverejnia.“

5 Podľa článku 7 ods. 2 toho istého rozhodnutia:

„V prípade úplného alebo čiastočného zamietnutia žiadosti môže žiadateľ do 20 pracovných dní od prijatia odpovede ECB podať opakovanú žiadosť, v ktorej požiada Výkonnú radu ECB o prehodnotenie tohto stanoviska. Okrem toho je žiadateľ oprávnený podať opakovanú žiadosť, ak sa ECB nepodarí odpovedať v rámci stanovenej lehoty 20 pracovných dní na vybavenie prvej žiadosti.“

Nariadenie (ES) č. 1049/2001

6 Prvé a štvrté odôvodnenie nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 1049/2001 z 30. mája 2001 o prístupe verejnosti k dokumentom Európskeho parlamentu, Rady a Komisie (Ú. v. ES L 145, 2001, s. 43; Mim. vyd. 01/003, s. 331) znejú:

„(1) Druhý pododsek článku 1 Zmluvy o Európskej únii zakotvuje koncepciu otvorenosti konštatujúc, že zmluva znamená nové štádium v procese vytvárania stále užšieho zväzku medzi národmi Európy, v ktorom sa rozhodnutia prijímajú čo najotvorenejším spôsobom a čo najbližšie k občanom.

…

(4) Účelom tohto nariadenia je čo najúčinnejšie uplatniť právo verejnosti na prístup k dokumentom a ustanoviť pre tento prístup všeobecné pravidlá a obmedzenia v súlade s článkom 255 ods. 2 Zmluvy o ES.“

7 Článok 4 ods. 2 a 3 tohto nariadenia, nazvaný „Výnimky“, stanovuje:

„2. Orgány odmietnu prístup k dokumentu v prípade, keď by sa jeho zverejnením porušila ochrana:

– … právneho poradenstva,

– …

pokiaľ nepreváži verejný záujem na jeho zverejnení.

3. Prístup k dokumentu, ktorý orgán vypracoval pre vnútornú potrebu alebo ktorý orgán obdržal, vzťahujúcemu sa k veci, v ktorej ešte orgán nerozhodol, bude odmietnutý v prípade, ak by zverejnenie dokumentu mohlo vážne narušiť rozhodovací proces orgánu, pokiaľ nepreváži verejný záujem na jeho zverejnení.

Prístup k dokumentu, ktorý obsahuje stanoviská pre vnútornú potrebu, ktoré sú súčasťou rokovaní a predbežných porád v dotknutom orgáne, bude odmietnutý aj po prijatí rozhodnutia, ak by zverejnenie dokumentu mohlo vážne narušiť rozhodovací proces orgánu, pokiaľ nepreváži verejný záujem na jeho zverejnení.“

Okolnosti predchádzajúce sporu a sporné rozhodnutie

8 Všeobecný súd opísal okolnosti predchádzajúce sporu v bodoch 1 až 6 napadnutého rozsudku a pre potreby tohto konania ich možno zhrnúť nasledujúcim spôsobom.

9 Listom z 24. apríla 2017 páni De Masi a Varoufakis požiadali ECB na základe rozhodnutia 2004/258 o prístup ku všetkým externým právnym stanoviskám, ktoré si ECB vyžiadala na preskúmanie svojich rozhodnutí zo 4. februára a z 28. júna 2015 o núdzovej pomoci na zvýšenie likvidity poskytnutej Centrálnou bankou Grécka gréckym bankám.

10 ECB listom z 31. mája 2017 informovala odvolateľov, že k uvedeným rozhodnutiam si nevyžiadala právne stanoviská. Okrem toho ich informovala o existencii sporného dokumentu.

11 Listom zo 7. júla 2017 odvolatelia požiadali ECB o prístup k tomuto dokumentu.

12 ECB listom z 3. augusta 2017 odmietla tento prístup jednak na základe výnimky týkajúcej sa ochrany právneho poradenstva stanovenej v článku 4 ods. 2 druhej zarážke rozhodnutia 2004/258 a jednak na základe výnimky týkajúcej sa ochrany dokumentov pre vnútornú potrebu stanovenej v článku 4 ods. 3 prvom pododseku tohto rozhodnutia.

13 Odvolatelia listom z 30. augusta 2017 podali opakovanú žiadosť o prístup k spornému dokumentu podľa článku 7 ods. 2 uvedeného rozhodnutia.

14 ECB listom zo 16. októbra 2017 potvrdila svoje rozhodnutie z 3. augusta 2017, ktorým bol zamietnutý prístup k spornému dokumentu na základe tých istých výnimiek, aké boli uvedené v tomto rozhodnutí.

Konanie na Všeobecnom súde a napadnutý rozsudok

15 Návrhom podaným do kancelárie Všeobecného súdu 8. decembra 2017 podali páni De Masi a Varoufakis žalobu o neplatnosť sporného rozhodnutia.

16 Odvolatelia na podporu tejto žaloby v podstate uviedli dva žalobné dôvody, z ktorých prvý bol založený na porušení článku 4 ods. 2 druhej zarážky rozhodnutia 2004/258 a druhý na porušení článku 4 ods. 3 prvého pododseku tohto rozhodnutia.

17 Všeobecný súd v napadnutom rozsudku zamietol žalobu odvolateliek v celom rozsahu ako nedôvodnú. Po preskúmaní druhého žalobného dôvodu v bode 74 tohto rozsudku rozhodol, že ECB mohla svoje zamietnutie prístupu k spornému dokumentu oprávnene založiť na výnimke stanovenej v článku 4 ods. 3 prvom pododseku rozhodnutia 2004/258. Domnieval sa preto, že nebolo potrebné preskúmať prvý žalobný dôvod týkajúci sa výnimky z práva na prístup stanovenej v článku 4 ods. 2 druhej zarážke tohto rozhodnutia.

18 Pokiaľ ide o prvú časť druhého odvolacieho dôvodu založenú na nesprávnom uplatnení výnimky týkajúcej sa ochrany dokumentov pre vnútornú potrebu, Všeobecný súd sa domnieval, že nebolo potrebné preukázať existenciu vážneho narušenia rozhodovacieho procesu podľa článku 4 ods. 3 prvého pododseku uvedeného rozhodnutia. V tejto súvislosti v bode 30 napadnutého rozsudku uviedol, že odmietnutie na základe tohto ustanovenia iba vyžaduje, aby bolo jednak preukázané, že tento dokument je určený pre vnútornú potrebu v rámci rokovaní a predbežných porád v ECB alebo výmen názorov medzi ECB a dotknutými národnými centrálnymi bankami, a jednak že neexistuje prevažujúci verejný záujem odôvodňujúci zverejnenie tohto dokumentu.

19 Všeobecný súd pritom uviedol, že ECB sa mohla oprávnene domnievať, že sporný dokument bol dokumentom pre vnútornú potrebu v zmysle článku 4 ods. 3 prvého pododseku tohto istého rozhodnutia, keďže sa domnievala, že tento dokument má poskytnúť informácie a podporu pre rokovania Rady guvernérov v rámci právomocí, ktoré jej boli zverené na základe článku 14.4 Protokolu č. 4 o Štatúte Európskeho systému centrálnych bánk (ESCB) a ECB.

20 Všeobecný súd tak v bodoch 44 až 47 napadnutého rozsudku zamietol tvrdenie pánov De Masi a Varoufakis, podľa ktorého výnimka stanovená v článku 4 ods. 3 prvom pododseku rozhodnutia 2004/258 nebola na sporný dokument uplatniteľná, pretože tento dokument bol právnym stanoviskom, na ktorý sa vzťahuje výnimka týkajúca sa ochrany právneho poradenstva stanovená v článku 4 ods. 2 druhej zarážke tohto rozhodnutia.

21 Všeobecný súd v bodoch 48 až 52 napadnutého rozsudku taktiež zamietol tvrdenie odvolateľov, podľa ktorého podmienky stanovené v článku 4 ods. 3 prvom pododseku uvedeného rozhodnutia nie sú splnené, keďže sporný dokument jednak nie je vnútornej povahy a jednak nesúvisí s konkrétnym konaním.

22 Okrem toho Všeobecný súd v bodoch 53 až 58 napadnutého rozsudku posúdil a zamietol výhradu založenú na porušení povinnosti odôvodnenia.

23 Všeobecný súd v bodoch 62 až 73 napadnutého rozsudku zamietol druhú časť druhého žalobného dôvodu založenú na existencii prevažujúceho verejného záujmu odôvodňujúceho zverejnenie sporného dokumentu.

Konanie na Súdnom dvore a návrhy účastníkov konania

24 Odvolatelia vo svojom odvolaní navrhujú, aby Súdny dvor:

– zrušil napadnutý rozsudok v celom rozsahu,

– vyhovel návrhom predloženým v prvostupňovom konaní a

– zaviazal ECB na náhradu trov konania.

25 ECB navrhuje:

– zamietnuť odvolanie a

– zaviazať odvolateľov na náhradu trov konania.

O odvolaní

26 Odvolatelia na podporu svojho odvolania uvádzajú štyri odvolacie dôvody, z ktorých prvý je založený na porušení článku 10 ods. 3 ZEÚ, článku 15 ods. 1 a článku 298 ods. 1 ZFEÚ, ako aj článku 42 Charty základných práv Európskej únie (ďalej len „Charta“) v spojení s jej článkom 52 ods. 1, druhý na porušení povinnosti odôvodnenia, tretí na porušení článku 4 ods. 2 a 3 rozhodnutia 2004/258 a štvrtý na porušení článku 4 ods. 3 tohto rozhodnutia.

O prvom odvolacom dôvode

Argumentácia účastníkov konania

27 Vo svojom prvom odvolacom dôvode odvolatelia tvrdia, že Všeobecný súd porušil zásadu transparentnosti zakotvenú v článku 10 ods. 3 ZEÚ, článku 15 ods. 1 a článku 298 ods. 1 ZFEÚ, ako aj v článku 42 Charty v spojení s jej článkom 52 ods. 1, z hľadiska ktorého sa mali vykladať výnimky stanovené v rozhodnutí 2004/258.

28 Tento odvolací dôvod pozostáva z dvoch častí.

29 V prvom odvolacom dôvode sa vytýka Všeobecného súdu, že v bode 29 napadnutého rozsudku rozhodol, že v rámci výnimky stanovenej v článku 4 ods. 3 prvom pododseku rozhodnutia 2004/258 sa preukázanie vážneho narušenia rozhodovacieho procesu nevyžaduje. V tejto súvislosti odvolatelia tvrdia, že Všeobecný súd nesprávne vychádzal zo znenia tohto ustanovenia a vytýkajú mu, že zvolil výklad tohto ustanovenia, ktorý nie je v súlade s článkom 10 ods. 3 ZEÚ, článkom 15 ods. 1 a článkom 298 ods. 1 ZFEÚ, ako aj s článkom 42 Charty v spojení s jej článkom 52 ods. 1 Tieto ustanovenia totiž zakotvujú cieľ širokej transparentnosti a právo na prístup k dokumentom, ktoré Všeobecný súd neuznal.

30 Podľa odvolateľov, keďže primárne právo stanovuje hranicu obmedzenia zásady transparentnosti, ECB nemôže znížiť túto hranicu tým, že nezohľadní požiadavku vážneho narušenia rozhodovacieho procesu, aj keď takáto požiadavka nie je uvedená v článku 4 ods. 3 prvom pododseku tohto rozhodnutia.

31 ECB sa domnieva, že prvú časť prvého odvolacieho dôvodu treba zamietnuť ako neprípustnú. Subsidiárne táto inštitúcia tvrdí, že táto časť prvého odvolacieho dôvodu je nedôvodná.

32 V druhej časti prvého odvolacieho dôvodu odvolatelia vytýkajú Všeobecnému súdu, že v bode 54 napadnutého rozsudku priznal ECB širokú mieru voľnej úvahy, a tým v rozpore s primárnym právom obmedzil rozsah svojho súdneho preskúmania, takže posúdenie vykonané v bode 43 a nasl. tohto rozsudku bolo skreslené. Odvolatelia sa domnievajú, že z dôvodu významu zásady transparentnosti nie je prístup k dokumentom otázkou posúdenia. Článok 52 Charty pritom vyžaduje, aby prípadné obmedzenia tejto zásady boli primerané a podmienky uplatnenia takýchto obmedzení mohli podliehať úplnému súdnemu preskúmaniu.

33 ECB sa domnieva, že táto časť odvolacieho dôvodu je neprípustná a v každom prípade nedôvodná.

Posúdenie Súdnym dvorom

34 Pokiaľ ide o prvú časť prvého odvolacieho dôvodu, treba pripomenúť, že podľa článku 170 ods. 1 druhej vety Rokovacieho poriadku Súdneho dvora odvolaním nemožno meniť predmet sporu pred Všeobecným súdom. Navyše ako vyplýva z ustálenej judikatúry Súdneho dvora, ak by sa účastníkovi konania umožnilo predložiť výhrady, ktoré neboli predložené v konaní pred Všeobecným súdom, po prvýkrát až v konaní pred Súdnym dvorom, bolo by mu umožnené predložiť Súdnemu dvoru, ktorý má obmedzené právomoci v odvolacom konaní, vec širšieho rozsahu, ako bola tá, ktorou sa zaoberal Všeobecný súd. V rámci odvolania sa tak právomoc Súdneho dvora obmedzuje na preskúmanie toho, ako Všeobecný súd posúdil žalobné dôvody a tvrdenia, ktoré boli pred ním prejednávané (pozri najmä uznesenie z 15. januára 2020, BS/Parlament, C-642/19 P, neuverejnené, EU:C:2020:32, bod 24).

35 Na výklad citovaných ustanovení primárneho práva, aký navrhujú odvolatelia, sa pritom možno účinne odvolávať len na podporu námietky nezákonnosti článku 4 ods. 3 prvého pododseku rozhodnutia 2004/258. Zo znenia tohto ustanovenia totiž vyplýva, že ECB mala v úmysle zamietnuť prístup k svojim dokumentom, pokiaľ sú splnené podmienky stanovené v uvedenom ustanovení.

36 V tejto súvislosti treba uviesť, že v tomto ustanovení sa vôbec nespomína podmienka, na ktorú sa odvolávajú odvolatelia. Záver, že odmietnutie prístupu k dokumentom ECB na základe článku 4 ods. 3 prvého pododseku rozhodnutia 2004/258 podlieha inej podmienke, než je tá, ktorá je v ňom vymedzená, by preto predstavoval výklad *contra legem* tohto ustanovenia.

37 Za týchto podmienok a vzhľadom na to, že odvolatelia pred Všeobecným súdom výslovne netvrdili, že článok 4 ods. 3 prvý pododsek rozhodnutia 2004/258 z tohto dôvodu porušuje zásadu transparentnosti zakotvenú v ustanoveniach Zmluvy o FEÚ alebo Charty, na ktoré sa odvolávajú, je potrebné domnievať sa, že takáto námietka nezákonnosti nebola vznesená v prvostupňovom konaní, a preto sa na ňu nemožno po prvýkrát odvolávať v rámci odvolania.

38 Je pravda, že tvrdenie, ktoré nebolo predložené na prvom stupni, nepredstavuje nový neprípustný dôvod v štádiu odvolania, ak je považované za rozšírenie argumentácie, ktorá už bola v žalobe na Všeobecnom súde uvedená v rámci predloženého žalobného dôvodu (rozsudok zo 16. novembra 2017, Ludwig-Bölkow-Systemtechnik/Komisia, C-250/16 P, EU:C:2017:871, bod 29). Treba však konštatovať, že o takýto prípad v prejednávanej veci nejde.

39 V tejto súvislosti, hoci odvolatelia vo svojej žalobe na prvom stupni citovali tieto ustanovenia primárneho práva, v tejto žalobe neboli výslovne uvedené na podporu argumentácie na účely preukázania nesúladu s uvedenými ustanoveniami článku 4 ods. 3 prvého pododseku rozhodnutia 2004/258.

40 Z toho vyplýva, že vzhľadom na to, že tvrdenie žalobcov v prvostupňovom konaní si nevyžadovalo nezlučiteľnosť článku 4 ods. 3 prvého pododseku rozhodnutia 2004/258 s uvedenými ustanoveniami primárneho práva a že zlučiteľnosť tohto prvého ustanovenia je po prvýkrát spochybnená pred Súdnym dvorom, túto časť prvého odvolacieho dôvodu nemožno považovať za rozšírenie žalobných dôvodov uvedených v návrhu na začatie konania.

41 Prvú časť prvého odvolacieho dôvodu preto treba zamietnuť ako neprípustnú.

42 Pokiaľ ide o druhú časť tohto odvolacieho dôvodu, treba uviesť, že miera voľnej úvahy priznaná ECB Všeobecným súdom v bode 54 napadnutého rozsudku a obmedzenie skúmania zákonnosti vykonávaného týmto súdom sa týkali len otázky, či zverejnenie sporného dokumentu mohlo mať vplyv na prevažujúci verejný záujem. Tieto úvahy teda nemohli skresliť posúdenie Všeobecného súdu v bodoch 43 až 52 tohto rozsudku, ktoré sa netýkajú existencie narušenia verejného záujmu, ale dôvodov, ktoré môžu odôvodniť zamietnutie prístupu k dokumentu ECB a povahy sporného dokumentu. Argumentácia, ktorú odvolatelia uviedli v tejto súvislosti, preto nemôže uspieť.

43 Pokiaľ ide o body 53 až 58 napadnutého rozsudku, treba uviesť, že Všeobecný súd v týchto bodoch skúmal žalobný dôvod odvolateľov založený na porušení povinnosti odôvodnenia v súvislosti s prípadným narušením rozhodovacieho procesu. Vzhľadom na to, že preukázanie vážneho narušenia rozhodovacieho procesu sa nevyžaduje v rámci výnimky stanovenej v článku 4 ods. 3 prvom pododseku rozhodnutia 2004/258, ako rozhodol Všeobecný súd v bode 29 napadnutého rozsudku, úvahy týkajúce sa povahy a intenzity skúmania súdom Európskej únie, pokiaľ ide o existenciu narušenia verejného záujmu, v každom prípade nemali vplyv na úspešnosť tohto žalobného dôvodu.

44 V dôsledku toho tvrdenia uvedené odvolateľmi v rámci druhej časti prvého odvolacieho dôvodu musia byť zamietnuté.

45 Vzhľadom na vyššie uvedené úvahy treba prvý odvolací dôvod zamietnuť v celom rozsahu ako čiastočne neprípustný a čiastočne nedôvodný.

O druhom odvolacom dôvode

Argumentácia účastníkov konania

46 Vo svojom druhom odvolacom dôvode odvolatelia vytýkajú Všeobecnému súdu, že v bodoch 53 až 57 napadnutého rozsudku nesplnil požiadavky odôvodnenia stanovené Súdnym dvorom v súvislosti s nariadením č. 1049/2001. Všeobecnému súdu konkrétne vytýkajú, že pripustil, že ECB môže pri odôvodnení zamietnutia prístupu k svojim dokumentom vychádzať z „hypotetických účinkov“. Všeobecné a abstraktné riziká pritom nemôžu postačovať na odôvodnenie takéhoto zamietnutia. Táto inštitúcia tak nevysvetlila, akým spôsobom by prístup k požadovanému dokumentu mohol obmedziť „priestor na úvahu“ ECB a konkrétne a skutočne ohroziť záujem chránený výnimkou stanovenou v článku 4 rozhodnutia 2004/258, na ktorú sa odvoláva.

47 ECB navrhuje zamietnuť tento odvolací dôvod ako neprípustný a subsidiárne ako nedôvodný.

Posúdenie Súdnym dvorom

48 Na úvod treba pripomenúť, že nariadenie č. 1049/2001 sa neuplatňuje na sporný dokument, ku ktorému prístup je upravený rozhodnutím 2004/258.

49 Pokiaľ ide o údajné porušenie požiadaviek v oblasti odôvodnenia aktov inštitúcií vypracovaných Súdnym dvorom týkajúcich sa uvedeného nariadenia, na ktoré sa odvolávajú odvolatelia, treba konštatovať, že zatiaľ čo článok 4 ods. 3 druhý pododsek tohto istého nariadenia vyžaduje, aby sa preukázalo, že zverejnenie dokumentu vážne narušuje rozhodovací proces inštitúcie, takéto preukázanie sa nevyžaduje v rámci výnimky stanovenej v článku 4 ods. 3 prvom pododseku rozhodnutia 2004/258. Z toho vyplýva, že Všeobecný súd nebol vôbec povinný preskúmať, či ECB poskytla vysvetlenia, pokiaľ ide o riziko vážneho narušenia jej rozhodovacieho procesu, ku ktorému mohol viesť prístup k spornému dokumentu.

50 Zamietnutie prístupu k dokumentu na základe článku 4 ods. 3 prvého pododseku rozhodnutia 2004/258 totiž iba vyžaduje, aby bolo jednak preukázané, že tento dokument je určený najmä na vnútornú potrebu v rámci rokovaní a predbežných porád v ECB, a jednak že neexistuje prevažujúci verejný záujem odôvodňujúci zverejnenie tohto dokumentu.

51 Všeobecný súd teda neporušil požiadavky v oblasti odôvodnenia aktov inštitúcií Únie, keď v bode 55 sporného rozsudku preskúmal odôvodnenie sporného rozhodnutia, pričom konštatoval, že toto odôvodnenie spresnilo, že sporný dokument bol určený na vnútornú potrebu ako súčasť rokovaní a predbežných porád Rady guvernérov, že sprístupnenie tohto dokumentu by oslabilo možnosť účinnej, neformálnej a dôvernej diskusie medzi členmi rozhodovacích orgánov a v dôsledku toho obmedzilo „priestor na úvahu“ ECB a že navyše sprístupnením sporného dokumentu v rozsahu, v akom bol vytrhnutý zo svojho kontextu, ohrozuje nezávislosť členov Rady guvernérov.

52 Všeobecný súd tiež správne rozhodol v bode 57 napadnutého rozsudku, že povinnosť odôvodnenia nebránila tomu, aby ECB vychádzala z úvah zohľadňujúcich hypotetické účinky, ktoré by zverejnením sporného dokumentu mohlo dať priestor na úvahu tejto inštitúcie.

53 Druhý odvolací dôvod preto treba zamietnuť ako nedôvodný.

O treťom odvolacom dôvode

Argumentácia účastníkov konania

54 Vo svojom treťom odvolacom dôvode pozostávajúcom z dvoch častí, ktorý sa v podstate týka bodov 43 až 50 napadnutého rozsudku, odvolatelia vytýkajú Všeobecnému súdu, že jednak nezohľadnil pôsobnosť článku 4 ods. 3 prvého pododseku rozhodnutia 2004/258 týkajúceho sa dokumentov pre vnútornú potrebu a článku 4 ods. 2 druhej zarážky tohto rozhodnutia týkajúceho sa právneho poradenstva, a jednak nesprávne vyložil toto prvé uvedené ustanovenie, keď rozhodol, že podmienky jeho uplatnenia boli v prejednávanej veci splnené.

55 V rámci prvej časti tohto tretieho odvolacieho dôvodu odvolatelia konkrétne tvrdia, že článok 4 ods. 2 druhá zarážka rozhodnutia 2004/258 sa vzhľadom na jeho znenie týka „právneho poradenstva“, zatiaľ čo článok 4 ods. 3 prvý pododsek tohto rozhodnutia sa týka len dokumentov obsahujúcich iné než právne stanoviská. Všeobecnému súdu sa pritom vytýka, že neodpovedal na otázku, či sporný dokument predstavoval právne poradenstvo v zmysle tohto prvého ustanovenia, alebo nie.

56 V tejto súvislosti odvolatelia tvrdia, že vzhľadom na to, že sporný dokument predstavuje abstraktnú a vedeckú odpoveď na právnu otázku, a nie právne poradenstvo, sporný dokument nemôže byť kvalifikovaný ako taký v zmysle článku 4 ods. 2 druhej zarážky rozhodnutia 2004/258.

57 V dôsledku toho na rozdiel od toho, čo Všeobecný súd rozhodol v bode 43 napadnutého rozsudku, malo byť uplatnenie článku 4 ods. 3 prvého pododseku rozhodnutia 2004/258 vylúčené z dôvodu blokujúceho účinku článku 4 ods. 2 druhej zarážky tohto rozhodnutia, ktorý je *lex specialis* vo vzťahu k prvému uvedenému ustanoveniu, keďže článok 4 ods. 2 druhá zarážka rozhodnutia 2004/258 taxatívne upravuje výnimky zo zásady transparentnosti uplatniteľnej na tento druh dokumentov.

58 V rámci druhej časti tohto odvolacieho dôvodu odvolatelia spochybňujú výklad článku 4 ods. 3 prvého pododseku rozhodnutia 2004/258, ktorý podal Všeobecný súd. V tejto súvislosti opakujú, že rovnako ako článok 4 ods. 3 druhý pododsek nariadenia č. 1049/2001 má článok 4 ods. 3 prvého pododseku rozhodnutia 2004/258 za cieľ chrániť integritu interného rozhodovacieho procesu ECB. Dokument, ktorého zverejnenie sa požaduje, pritom nepatrí do pôsobnosti tohto posledného uvedeného ustanovenia, keďže nie je určený na vnútornú potrebu konkrétneho rozhodovacieho procesu, ale predstavuje externé posúdenie, ktorý má definovať „vonkajší rámec“ právomocí ECB.

59 ECB spochybňuje tieto tvrdenia a navrhuje zamietnuť tento odvolací dôvod v celom rozsahu.

Posúdenie Súdnym dvorom

60 Pokiaľ ide o prvú časť, treba na úvod uviesť, že znenie článku 4 ods. 2 druhej zarážky rozhodnutia 2004/258 neobsahuje nijakú informáciu, ktorá by mu umožňovala priznať povahu *lex specialis* vo vzťahu k článku 4 ods. 3 prvému pododseku tohto rozhodnutia.

61 Ako totiž vyplýva z tohto posledného uvedeného ustanovenia, výnimka, ktorá je v ňom stanovená, sa týka dokumentov, ktoré ECB vypracovala alebo prijala pre vnútornú potrebu ako súčasť rokovaní a predbežných porád v rámci tejto inštitúcie alebo na účely výmeny názorov medzi ECB a vnútroštátnymi orgánmi.

62 Okrem toho nič v znení článku 4 uvedeného rozhodnutia nevylučuje, že na tú istú časť dokumentu sa môže vzťahovať viac výnimiek uvedených v tomto ustanovení.

63 Všeobecný súd preto v bodoch 44 až 47 napadnutého rozsudku správne rozhodol, že ECB môže na účely posúdenia žiadosti o prístup k dokumentom, ktoré má k dispozícii, zohľadniť viaceré dôvody zamietnutia, v prejednávanej veci tak dôvod zamietnutia uvedený v článku 4 ods. 2 druhej zarážke rozhodnutia 2004/258, ako aj dôvod uvedený v článku 4 ods. 3 prvom pododseku tohto rozhodnutia.

64 Okrem toho je na účely uplatnenia výnimky stanovenej v článku 4 ods. 3 prvom pododseku rozhodnutia 2004/258 irelevantné, či možno sporný dokument kvalifikovať aj ako „právne poradenstvo“ v zmysle článku 4 ods. 2 druhej zarážky tohto rozhodnutia. Možnosť odvolávať sa na výnimku uvedenú v tomto prvom ustanovení totiž normotvorca Únie nepodmienil skutočnosťou, že dokumenty, ktoré sú v ňom uvedené, nie sú „právnym poradenstvom“ v zmysle článku 4 ods. 2 druhej zarážky uvedeného rozhodnutia.

65 Za týchto podmienok treba prvú časť tretieho odvolacieho dôvodu zamietnuť ako nedôvodnú.

66 Pokiaľ ide o druhú časť tretieho odvolacieho dôvodu, treba uviesť, že podľa článku 4 ods. 3 prvého pododseku rozhodnutia 2004/258 prístup k dokumentu, ktorý pripravila alebo prijala ECB pre vnútornú potrebu ako súčasť rokovaní a predbežných porád v rámci ECB alebo na účely výmeny názorov medzi ECB a vnútroštátnymi orgánmi, sa odmietne aj po prijatí rozhodnutia, pokiaľ nepreváži verejný záujem na jeho zverejnení.

67 Pokiaľ ide jednak o podmienku týkajúcu sa vnútornej potreby dokumentov, treba pripomenúť, že sporný dokument bol vyžiadaný od externého poskytovateľa na účely obohatenia interných úvah rozhodovacích orgánov ECB a poskytnutia podpory pre jej rokovania a porady.

68 V tejto súvislosti treba uviesť, že článok 4 ods. 3 prvý pododsek rozhodnutia 2004/258 je formulovaný v tom zmysle, že chráni interné prípravné dokumenty, aj keď je sporný dokument vypracovaný externým poskytovateľom, keďže toto ustanovenie výslovne odkazuje na dokument, ktorý ECB „prijala“.

69 Okrem toho, ako správne spresnil Všeobecný súd v bode 49 napadnutého rozsudku, v spornom rozhodnutí sa netvrdí, že sporný dokument je interným dokumentom, ale že je určený na vnútornú potrebu.

70 Všeobecný súd preto v bode 41 napadnutého rozsudku správne rozhodol, že ECB sa mohla oprávnene domnievať, že sporný dokument je dokumentom pre vnútornú potrebu v zmysle článku 4 ods. 3 prvého pododseku rozhodnutia 2004/258.

71 Znenie článku 4 ods. 3 prvého pododseku rozhodnutia 2004/258 nemožno jednak vykladať tak, že vyhradzuje ochranu, ktorú obsahuje, iba pre dokumenty súvisiace s konkrétnym rozhodovacím procesom. Toto ustanovenie totiž vyžaduje len to, aby bol dokument použitý „ako súčasť rokovaní a predbežných porád v rámci ECB“. Ako pritom tvrdí ECB, hoci sa rokovania a predbežné porady môžu týkať konkrétneho konania, môžu mať tiež širší predmet a týkať sa otázok všeobecnej povahy. V tomto zmysle uvedené ustanovenie, ktoré sa vzťahuje aj na dokumenty na účely výmeny názorov medzi ECB a vnútroštátnymi orgánmi, pokrýva v širokom rozsahu dokumenty súvisiace s internými procesmi ECB.

72 Takýto výklad článku 4 ods. 3 prvého pododseku rozhodnutia 2004/258 nemožno spochybniť riešením prijatým v rozsudku z 13. júla 2017, Saint-Gobain Glass Deutschland/Komisia (C-60/15 P, EU:C:2017:540), na ktorý poukazujú odvolatelia.

73 V tomto rozsudku Súdny dvor v podstate rozhodol, že prístup k dokumentu bolo možné odmietnuť na základe článku 4 ods. 3 prvého pododseku nariadenia č. 1049/2001 len vtedy, ak sa rozhodovací proces týka prijatia rozhodnutia.

74 Na rozdiel od tohto nariadenia a na rozdiel od toho, čo v tejto súvislosti tvrdia odvolatelia, pritom predmet ochrany stanovenej v článku 4 ods. 3 prvom pododseku rozhodnutia 2004/258 a článku 4 ods. 3 prvom pododseku nariadenia č. 1049/2001 nie je totožný. Toto ustanovenie rozhodnutia 2004/258 totiž odkazuje na rokovania a predbežné porady v rámci ECB, hoci takýto odkaz nie je uvedený v článku 4 ods. 3 prvom pododseku nariadenia č. 1049/2001.

75 Okrem toho, aj keď článok 4 ods. 3 tohto nariadenia podmieňuje odmietnutie prístupu k dokumentu tým, že sa tento dokument „vzťah[uje] k veci, v ktorej ešte [inštitúcia] nerozhod[la]“, článok 4 ods. 3 prvý pododsek rozhodnutia 2004/258 takéto spresnenie neobsahuje. Práve naopak, ECB mala v rámci rozhodnutia 2004/258 v úmysle priznať ochranu svojim dokumentom aj v prípade úplného rozhodovacieho procesu, pretože podľa tohto posledného uvedeného ustanovenia sa prístup k dokumentu odmietne „aj po“ prijatí rozhodnutia.

76 Okrem toho treba pripomenúť, že ECB sa rozhodnutím 2004/258 rozhodla priznať právo na prístup k týmto dokumentom za podmienok a obmedzení stanovených týmto rozhodnutím. Samotné rozhodnutie má teda za cieľ zachovať toto právo na prístup s prihliadnutím na osobitnú povahu tejto inštitúcie, ktorá v súlade s článkom 130 ZFEÚ musí mať možnosť účinne sledovať ciele svojho poslania prostredníctvom nezávislého výkonu osobitných právomocí, ktorými na tieto účely disponuje na základe Zmluvy a štatútu ESCB.

77 Okrem toho treba pripomenúť, že právny rámec týkajúci sa prístupu k dokumentom ECB stanovený Zmluvami sa podľa článku 15 ods. 3 štvrtého pododseku ZFEÚ líši podľa toho, či ECB vykonáva, alebo nevykonáva administratívne úlohy. Aj keby sa pravidlá týkajúce sa prístupu k dokumentom inštitúcií, na ktoré sa vzťahuje tento pododsek, mali prijať v súlade s nariadením č. 1049/2001, dokument, akým je sporný dokument obsahujúci právne poradenstvo týkajúce sa výkladu článku 14.4 Protokolu č. 4 o Štatúte Európskeho systému centrálnych bánk a ECB, nemožno považovať za dokument, ktorý sa týka výkonu administratívnych úloh ECB.

78 Z toho vyplýva, že článok 4 ods. 3 druhý pododsek nariadenia č. 1049/2001 stanovuje odmietnutie prístupu k dokumentu len vo vzťahu ku konkrétnemu rozhodnutiu, zatiaľ čo v rámci článku 4 ods. 3 prvého pododseku rozhodnutia 2004/258 je ochrana dôvernosti dokumentov ECB zaručená aj vtedy, keď tieto dokumenty nepatria do procesu prijímania takéhoto rozhodnutia.

79 Všeobecný súd tak zamietol argumentáciu odvolateľov predloženú v prvostupňovom konaní, pričom sa nedopustil nesprávneho právneho posúdenia pri výklade článku 4 ods. 3 prvého pododseku rozhodnutia 2004/258.

80 Druhú časť tretieho odvolacieho dôvodu treba preto zamietnuť ako nedôvodnú a v dôsledku toho treba tretí odvolací dôvod zamietnuť v celom rozsahu.

O štvrtom odvolacom dôvode

Argumentácia účastníkov konania

81 Vo svojom štvrtom odvolacom dôvode odvolatelia vytýkajú Všeobecnému súdu, že v bodoch 62 až 72 napadnutého rozsudku nezohľadnil existenciu prevažujúceho verejného záujmu odôvodňujúceho zverejnenie sporného dokumentu.

82 Odvolatelia tvrdia, že aj keby boli splnené podmienky uplatnenia výnimky stanovenej v článku 4 ods. 3 prvom pododseku rozhodnutia 2004/258, nič to nemení na tom, že na zverejnení sporného dokumentu existuje prevažujúci verejný záujem.

83 V tomto zmysle svedčia úvahy spojené s preskúmaním zákonnosti činnosti ECB. Konštatovanie prípadnej nezákonnosti rozhodnutia ECB patrí totiž do oblasti verejného záujmu. Okrem toho z odôvodnenia 1 rozhodnutia 2004/258 vyplýva, že väčšia transparentnosť vedie k lepšej účasti občanov na rozhodovacom procese. Odvolatelia napokon vytýkajú Všeobecnému súdu, že zvážil existujúce záujmy bez toho, aby konkrétne a podloženým spôsobom uviedol, k akému narušeniu záujmov ECB by došlo.

84 Okrem toho sa odvolatelia domnievajú, že Všeobecný súd tým, že rozhodol, že sa nevyžadoval dôkaz o vážnom narušení rozhodovacieho procesu, a obmedzil tým svoje právne preskúmanie na preskúmanie zneužitia právomoci, založil skúmanie existencie verejného záujmu na nesprávnom kritériu. Existencia rizika alebo vážneho narušenia totiž nebola preukázaná ani pokiaľ ide o ochranu právneho poradenstva, ani pokiaľ ide o ochranu interného rozhodovacieho procesu.

85 Preto na rozdiel od toho, čo uviedol Všeobecný súd, zohľadnenie abstraktných a čisto hypotetických skutočností nestačí na odôvodnenie rizika narušenia chráneného záujmu.

86 ECB sa domnieva, že tento odvolací dôvod treba zamietnuť ako neprípustný a subsidiárne ako nedôvodný.

Posúdenie Súdnym dvorom

87 Pokiaľ ide o tento odvolací dôvod, treba konštatovať, že tvrdenia odvolateľov týkajúce sa zamietnutia existencie prevažujúceho verejného záujmu Všeobecným súdom opakujú tvrdenia, ktoré už boli uvedené v prvostupňovom konaní. Odvolateľky majú tak svojimi tvrdeniami v skutočnosti za cieľ dosiahnuť iba opätovné posúdenie žaloby podanej na Všeobecný súd, čo nepatrí do právomocí Súdneho dvora (pozri najmä rozsudok z 9. septembra 2015, Lito Maieftiko Gynaikologiko kai Cheirourgiko Kentro/Komisia, C-506/13 P, EU:C:2015:562, body 62 a 63).

88 Pokiaľ ide o argumentáciu odvolateľov, podľa ktorej prináleží ECB, aby charakterizovala vážne narušenie rozhodovacieho procesu, vychádza z nesprávneho predpokladu, keďže v rámci výnimky stanovenej v článku 4 ods. 3 prvom pododseku rozhodnutia 2004/258 sa takéto preukázanie nevyžaduje, čo už bolo uvedené v bode 43 tohto rozsudku. Ako vyplýva z tohto bodu, argumentácia odvolateľov týkajúca sa dôkazu o vážnom narušení rozhodovacieho procesu je neúčinná.

89 Tento odvolací dôvod treba preto zamietnuť ako čiastočne neprípustný a čiastočne neúčinný.

90 Zo všetkých vyššie uvedených úvah vyplýva, že žiadnemu z odvolacích dôvodov predložených odvolateľmi na podporu svojho odvolania nemožno vyhovieť.

91 Odvolanie teba preto v celom rozsahu zamietnuť.

O trovách

92 Podľa článku 138 ods. 1 Rokovacieho poriadku Súdneho dvora uplatniteľného na základe článku 184 ods. 1 toho istého rokovacieho poriadku na konanie o odvolaní je účastník konania, ktorý vo veci nemal úspech, povinný nahradiť trovy konania, ak to bolo v tomto zmysle navrhnuté. Keďže ECB navrhla zaviazať odvolateľov na náhradu trov konania a odvolatelia nemali úspech vo svojich dôvodoch, je opodstatnené zaviazať ich na náhradu trov konania.

Z týchto dôvodov Súdny dvor (prvá komora) rozhodol takto:

1. Odvolanie sa zamieta.

2. Páni Fabio de Masi a Yanis Varoufakis sú povinní nahradiť trovy konania.

Podpisy