Sbírka soudních rozhodnutí

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (prvního senátu)

17. prosince 2020 *

„Kasační opravný prostředek – Přístup k dokumentům Evropské centrální banky (ECB) – Rozhodnutí 2004/258/ES – Článek 4 odst. 3 – Výjimky – Dokument obdržený ECB – Stanovisko vyžádané od externího poskytovatele – Vnitřní použití v rámci jednání a předběžných konzultací – Odepření přístupu“

Ve věci C-342/19 P,

jejímž předmětem je kasační opravný prostředek na základě článku 56 statutu Soudního dvora Evropské unie, podaný dne 30. dubna 2019,

Fabio De Masi, s bydlištěm v Hamburku (Německo),

Yanis Varoufakis, s bydlištěm v Aténách (Řecko),

zastoupení A. Fischer-Lescanem, Universitätsprofessor,

účastníci řízení podávající kasační opravný prostředek (navrhovatelé),

přičemž další účastnicí řízení je:

Evropská centrální banka (ECB), zastoupená F. von Lindeinerem a A. Korbem, jako zmocněnci, ve spolupráci s H.-G. Kamannem, Rechtsanwalt,

žalovaná v prvním stupni,

SOUDNÍ DVŮR (první senát),

ve složení J.-C. Bonichot, předseda senátu, L. Bay Larsen (zpravodaj), C. Toader, M. Safjan a N. Jääskinen, soudci,

generální advokát: P. Pikamäe,

vedoucí soudní kanceláře: A. Calot Escobar,

s přihlédnutím k písemné části řízení,

po vyslechnutí stanoviska generálního advokáta na jednání konaném dne 9. července 2020,

vydává tento

* Jednací jazyk: němčina.

Rozsudek

1 Svým kasačním opravným prostředkem se Fabio De Masi a Yanis Varoufakis domáhají zrušení rozsudku Tribunálu Evropské unie ze dne 12. března 2019, De Masi a Varoufakis v. ECB (T-798/17, dále jen „napadený rozsudek“, EU:T:2019:154), kterým Tribunál zamítl jejich žalobu znějící na zrušení rozhodnutí Evropské centrální banky (ECB) ze dne 16. října 2017 (dále jen „sporné rozhodnutí“), kterým jim byl odepřen přístup k dokumentu ze dne 23. dubna 2015, vypracovanému na žádost ECB externím poskytovatelem, s názvem „Odpovědi na otázky týkající se výkladu článku 14.4. Protokolu č. 4 o statutu Evropského systému centrálních bank a Evropské centrální banky“ (dále jen „sporný dokument“).

Právní rámec

Rozhodnutí 2004/258

2 Body 3 a 4 odůvodnění rozhodnutí Evropské centrální banky 2004/258/ES ze dne 4. března 2004 o přístupu veřejnosti k dokumentům Evropské centrální banky (Úř. věst. 2004, L 80, s. 42), ve znění rozhodnutí Evropské centrální banky (EU) ze dne 21. ledna 2015 (Úř. věst. 2015, L 84, s. 64) (dále jen „rozhodnutí 2004/258“), zní takto:

„(3) K dokumentům ECB by měl být poskytnut širší přístup, přičemž je třeba chránit nezávislost ECB a národních centrálních bank zakotvenou v článku 108 Smlouvy a v článku 7 statutu, jakož i důvěrnost některých záležitostí specifických pro plnění úkolů ECB. V zájmu zajištění účinnosti rozhodovacího procesu ECB, včetně interních konzultací a přípravných prací, jsou zasedání rozhodovacích orgánů ECB důvěrná, nerozhodne-li příslušný orgán o zveřejnění výsledku svého jednání.

(4) Některé veřejné a soukromé zájmy je však třeba chránit prostřednictvím výjimek. […]“

3 Podle čl. 3 písm. a) uvedeného rozhodnutí se pro účely tohoto rozhodnutí „dokumentem“ a „dokumentem ECB“ rozumí obsah na jakémkoli nosiči (napsaný na papíře či uložený v elektronické formě nebo jako zvuková, vizuální nebo audiovizuální nahrávka), vypracovaný ECB nebo v jejím držení, který se týká jejích politik, činností nebo rozhodnutí, a rovněž tak dokumenty, které pocházejí od Evropského měnového institutu (EMI) a Výboru guvernérů centrálních bank členských států Evropského hospodářského společenství.

4 Článek 4 uvedeného rozhodnutí, nadepsaný „Výjimky“, v odstavcích 2, 3 a 5 stanoví:

„2. Neexistuje-li převažující veřejný zájem na zpřístupnění, ECB odepře přístup k dokumentu, pokud by zpřístupnění vedlo k porušení ochrany

[…]

– […] právního poradenství,

– […]

3. Přístup k dokumentu, který ECB vypracovala nebo obdržela pro účely vnitřního použití v rámci jednání a předběžných konzultací uvnitř ECB nebo pro účely výměny názorů mezi ECB a národními centrálními bankami, vnitrostátními příslušnými orgány či vnitrostátními pověřenými orgány, se odepře i po přijetí rozhodnutí, neexistuje-li převažující veřejný zájem na zpřístupnění.

[…]

5. Pokud se některá z výjimek vztahuje pouze na části požadovaného dokumentu, zbývající části dokumentu se zpřístupní.“

5 Článek 7 odst. 2 tohoto rozhodnutí zní:

„V případě úplného nebo částečného zamítnutí žádosti může žadatel do 20 pracovních dnů ode dne, kdy obdržel odpověď ECB, podat potvrzující žádost, ve které požádá Výkonnou radu ECB, aby přezkoumala toto stanovisko. Pokud ECB neodpoví ve stanovené lhůtě 20 pracovních dnů pro vyřízení původní žádosti, je žadatel oprávněn podat potvrzující žádost.“

Nařízení (ES) č. 1049/2001

6 Body 1 a 4 odůvodnění nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1049/2001 ze dne 30. května 2001 o přístupu veřejnosti k dokumentům Evropského parlamentu, Rady a Komise (Úř. věst. 2001, L 145, s. 43; Zvl. vyd. 01/03, s. 331) zní takto:

„(1) V článku 1 druhém pododstavci Smlouvy o Evropské unii je vyjádřena zásada průhlednosti prohlášením, že Smlouva představuje novou etapu v procesu vytváření stále užšího svazku mezi národy Evropy, v němž jsou rozhodnutí přijímána co nejotevřeněji a co nejblíže občanovi.

[…]

(4) Účelem tohoto nařízení je v co nejvyšší míře posílit právo veřejnosti na přístup k dokumentům a stanovit obecné zásady a omezení tohoto přístupu podle čl. 255 odst. 2 Smlouvy o ES.“

7 Článek 4 tohoto nařízení, nadepsaný „Výjimky“, v odstavcích 2 a 3 stanoví:

„2. Neexistuje-li převažující veřejný zájem na zpřístupnění, odepřou orgány přístup k dokumentu, pokud by jeho zpřístupnění vedlo k porušení ochrany

– […] právního poradenství,

– […]

3. Přístup k dokumentu, který orgán vypracoval k vnitřnímu použití nebo který obdržel a který se vztahuje k záležitosti, v níž orgán ještě nerozhodl, se odepře, pokud by zpřístupnění dokumentu vážně ohrozilo rozhodovací proces orgánu, neexistuje-li převažující veřejný zájem na zpřístupnění.

Přístup k dokumentu, který obsahuje stanoviska pro vnitřní použití v rámci porad a předběžných konzultací uvnitř daného orgánu, se odepře i po přijetí rozhodnutí, pokud by zpřístupnění dokumentu vážně ohrozilo rozhodovací proces orgánu, neexistuje-li převažující veřejný zájem na zpřístupnění.“

Skutečnosti předcházející sporu a sporné rozhodnutí

8 Skutečnosti předcházející sporu byly popsány Tribunálem v bodech 1 až 6 napadeného rozsudku a pro účely tohoto řízení je lze shrnout následovně.

9 Dopisem ze dne 24. dubna 2017 požádali F. De Masi a Y. Varoufakis ECB na základě rozhodnutí 2004/258 o přístup ke všem externím právním stanoviskům, o které ECB údajně požádala za účelem přezkumu svých rozhodnutí ze dne 4. února a 28. června 2015 o nouzovém poskytnutí likvidity řeckou centrální bankou určeném řeckým bankám.

10 Dopisem ze dne 31. května 2017 informovala ECB navrhovatele, že si k uvedeným rozhodnutím nevyžádala právní stanoviska. Kromě toho je informovala o existenci sporného dokumentu.

11 Dopisem ze dne 7. července 2017 navrhovatelé požádali ECB o přístup k tomuto dokumentu.

12 Dopisem ze dne 3. srpna 2017 odepřela ECB tento přístup na základě výjimky týkající se ochrany právního poradenství podle čl. 4 odst. 2 druhé odrážky rozhodnutí 2004/258 a výjimky týkající se ochrany dokumentů pro účely vnitřního použití podle čl. 4 odst. 3 prvního pododstavce tohoto rozhodnutí.

13 Dopisem ze dne 30. srpna 2017 podali navrhovatelé potvrzující žádost o přístup ke spornému dokumentu podle čl. 7 odst. 2 uvedeného rozhodnutí.

14 Dopisem ze dne 16. října 2017 potvrdila ECB své rozhodnutí ze dne 3. srpna 2017 o odepření přístupu ke spornému dokumentu na základě týchž výjimek, jaké byly uvedeny v tomto rozhodnutí.

Řízení před Tribunálem a napadený rozsudek

15 Návrhem došlým kanceláři Tribunálu dne 8. prosince 2017 podali F. De masi a Y. Varoufakis žalobu na zrušení sporného rozhodnutí.

16 Na podporu žaloby uvedli navrhovatelé v podstatě dva žalobní důvody, vycházející z porušení čl. 4 odst. 2 druhé odrážky rozhodnutí 2004/258 a z porušení čl. 4 odst. 3 prvního pododstavce téhož rozhodnutí.

17 Napadeným rozsudkem Tribunál žalobu zamítl jako neopodstatněnou. Po posouzení druhého žalobního důvodu rozhodl v bodě 74 uvedeného rozsudku, že ECB mohla oprávněně založit odepření přístupu ke spornému dokumentu na výjimce stanovené v čl. 4 odst. 3 prvním pododstavci rozhodnutí 2004/258. Konstatoval tedy, že není nezbytné zabývat se prvním žalobním důvodem, který se týkal výjimky z práva na přístup stanovené v čl. 4 odst. 2 druhé odrážce tohoto rozhodnutí.

18 Pokud jde o první část druhého žalobního důvodu, vycházející z nesprávného uplatnění výjimky týkající se ochrany dokumentů určených pro vnitřní použití, měl Tribunál za to, že podle čl. 4 odst. 3 prvního pododstavce uvedeného rozhodnutí není nutné prokázat vážné ohrožení rozhodovacího procesu. V bodě 30 napadeného rozsudku v tomto ohledu uvedl, že odepření přístupu na základě tohoto ustanovení vyžaduje pouze, aby bylo prokázáno, že tento dokument je určen k internímu použití v rámci předběžných jednání a konzultací v ECB nebo výměně názorů mezi ECB a dotčenými vnitrostátními orgány a neexistuje převažující veřejný zájem na zpřístupnění tohoto dokumentu.

19 Tribunál uvedl, že se ECB oprávněně domnívala, že sporný dokument je určen pro vnitřní použití ve smyslu čl. 4 odst. 3 prvního pododstavce téhož rozhodnutí, jelikož měla za to, že tento dokument slouží k poskytnutí informací a podpory pro porady Rady guvernérů v rámci pravomocí, které jí byly svěřeny na základě článku 14.4 Protokolu č. 4 o statutu Evropského systému centrálních bank (ESCB) a ECB.

20 Tribunál tedy v bodech 44 až 47 napadeného rozsudku odmítl argument F. De Masiho a Y. Varoufakise, že výjimka stanovená v čl. 4 odst. 3 prvním pododstavci rozhodnutí 2004/258 se na sporný dokument nepoužije, jelikož tento dokument je právním stanoviskem, které spadá pod výjimku týkající se ochrany právního poradenství stanovenou v čl. 4 odst. 2 druhé odrážce tohoto rozhodnutí.

21 V bodech 48 až 52 napadeného rozsudku Tribunál odmítl rovněž argument navrhovatelů, podle něhož podmínky stanovené v čl. 4 odst. 3 prvním pododstavci uvedeného rozhodnutí nejsou splněny, jelikož sporný dokument nemá vnitřní povahu a nesouvisí s konkrétním řízením.

22 Kromě toho Tribunál v bodech 53 až 58 napadeného rozsudku posoudil a zamítl výtku vycházející z porušení povinnosti odůvodnění.

23 V bodech 62 až 73 napadeného rozsudku Tribunál zamítl druhou část druhého žalobního důvodu vycházející z převažujícího veřejného zájmu na zpřístupnění sporného dokumentu.

Řízení před Soudním dvorem a návrhová žádání účastníků řízení

24 Navrhovatelé kasačním opravným prostředkem navrhují, aby Soudní dvůr:

– zrušil napadený rozsudek v plném rozsahu;

– vyhověl návrhovým žádáním předloženým v prvním stupni a

– uložil ECB náhradu nákladů řízení.

25 ECB navrhuje, aby:

– byl kasační opravný prostředek zamítnut a

– navrhovatelům byla uložena náhrada nákladů řízení.

Ke kasačnímu opravnému prostředku

26 Na podporu kasačního opravného prostředku uvádějí navrhovatelé čtyři důvody vycházející zaprvé z porušení čl. 10 odst. 3 SEU, čl. 15 odst. 1 a čl. 298 odst. 1 SFEU, jakož i článku 42 Listiny základních práv Evropské unie (dále jen „Listina“) ve spojení s jejím čl. 52 odst. 1, zadruhé z porušení povinnosti odůvodnění, zatřetí z porušení čl. 4 odst. 2 a 3 rozhodnutí 2004/258 a začtvrté z porušení čl. 4 odst. 3 tohoto rozhodnutí.

K prvnímu žalobnímu důvodu

Argumentace účastníků řízení

27 V rámci prvního důvodu kasačního opravného prostředku navrhovatelé tvrdí, že Tribunál porušil zásadu transparentnosti zakotvenou v čl. 10 odst. 3 SEU, čl. 15 odst. 1 a čl. 298 odst. 1 SFEU, jakož i v článku 42 Listiny ve spojení s jejím čl. 52 odst. 1, v jejímž světle měly být výjimky stanovené v rozhodnutí 2004/258 vykládány.

28 Tento důvod se člení na dvě části.

29 V první části je Tribunálu vytýkáno, že v bodě 29 napadeného rozsudku rozhodl, že v rámci výjimky stanovené v čl. 4 odst. 3 prvním pododstavci rozhodnutí 2004/258 není nutné prokázání vážného ohrožení rozhodovacího procesu. V tomto ohledu navrhovatelé tvrdí, že Tribunál neprávem vycházel ze znění tohoto ustanovení a vytýkají mu, že zvolil výklad tohoto ustanovení, který není v souladu s čl. 10 odst. 3 SEU, čl. 15 odst. 1 a čl. 298 odst. 1 SFEU, ani s článkem 42 Listiny ve spojení s jejím čl. 52 odst. 1. Tato ustanovení totiž zakotvují cíl rozsáhlé transparentnosti a právo na přístup k dokumentům, které Tribunál neuznal.

30 Navrhovatelé jsou toho názoru, že vzhledem k tomu, že primární právo stanoví hranici pro omezení zásady transparentnosti, ECB nemůže tuto hranici snížit tím, že nezohlední požadavek vážného ohrožení rozhodovacího procesu, třebaže takový požadavek není v čl. 4 odst. 3 prvním pododstavci tohoto rozhodnutí zmíněn.

31 ECB má za to, že první část prvního důvodu kasačního opravného prostředku musí být odmítnuta jako nepřípustná. Podpůrně tento orgán tvrdí, že tato část prvního důvodu kasačního opravného prostředku je neopodstatněná.

32 Druhou částí prvního důvodu kasačního opravného prostředku navrhovatelé vytýkají Tribunálu, že v bodě 54 napadeného rozsudku přiznal ECB rozsáhlou posuzovací pravomoc a tím v rozporu s primárním právem omezil rozsah svého soudního přezkumu, takže posouzení provedené v bodě 43 a následujících uvedeného rozsudku bylo zkresleno. Domnívají se, že z důvodu významu zásady transparentnosti není přístup k dokumentům otázkou posouzení. Článek 52 Listiny přitom vyžaduje, aby případná omezení této zásady byla přiměřená a podmínky pro uplatnění takových omezení mohly být předmětem úplného soudního přezkumu.

33 ECB má za to, že tato část důvodu je nepřípustná a v každém případě neopodstatněná.

Závěry Soudního dvora

34 Pokud jde o první část prvního důvodu kasačního opravného prostředku, je třeba připomenout, že podle čl. 170 odst. 1 jednacího řádu Soudního dvora kasační opravný prostředek nesmí měnit předmět sporu před Tribunálem. Z ustálené judikatury Soudního dvora dále vyplývá, že umožnit účastníku řízení, aby vznesl důvod, který nevznesl v řízení před Tribunálem, poprvé až v řízení před Soudním dvorem, by znamenalo umožnit mu, aby předložil Soudnímu dvoru, jehož pravomoc je ve vztahu ke kasačnímu opravnému prostředku omezená, spor v širším rozsahu, než v jakém jej projednával Tribunál. V rámci kasačního opravného prostředku je tedy pravomoc Soudního dvora omezena na přezkum toho, jak Tribunál posoudil žalobní důvody a argumenty, které byly před ním projednány (viz zejména usnesení ze dne 15. ledna 2020, BS v. Parlament, C-642/19 P, nezveřejněné, EU:C:2020:32, bod 24).

35 Výkladu výše uvedených ustanovení primárního práva, jaký navrhují navrhovatelé, se přitom lze účelně dovolávat pouze na podporu námitky protiprávnosti čl. 4 odst. 3 prvního pododstavce rozhodnutí 2004/258. Ze znění tohoto ustanovení totiž vyplývá, že záměrem ECB bylo odepřít přístup k jejím dokumentům, jsou-li splněny podmínky stanovené v uvedeném ustanovení.

36 V tomto ohledu je třeba uvést, že toto ustanovení nijak nezmiňuje takovou podmínku, jaké se dovolávají navrhovatelé. Závěr, že odepření přístupu k dokumentům ECB na základě čl. 4 odst. 3 prvního pododstavce rozhodnutí 2004/258 podléhá jiné podmínce, než je v něm definována, by tudíž představoval výklad tohoto ustanovení *contra legem*.

37 Za těchto podmínek a vzhledem k tomu, že navrhovatelé před Tribunálem výslovně neuvedli, že čl. 4 odst. 3 první pododstavec rozhodnutí 2004/258 z tohoto důvodu porušuje zásadu transparentnosti, jak je zakotvena v ustanoveních Smlouvy o FEU nebo Listiny, kterých se dovolávají, je třeba mít za to, že taková námitka protiprávnosti nebyla vznesena v prvním stupni, a proto se jí nelze poprvé dovolávat v rámci kasačního opravného prostředku.

38 Je pravda, že argument, který nebyl vznesen v prvním stupni, nelze považovat za nový důvod, který je ve fázi kasačního opravného prostředku nepřípustný, pokud představuje pouze rozšíření argumentace již uvedené v rámci žalobního důvodu předloženého v žalobě před Tribunálem (rozsudek ze dne 16. listopadu 2017, Ludwig-Bölkow-Systemtechnik v. Komise, C-250/16 P, EU:C:2017:871, bod 29). Je však třeba konstatovat, že v projednávané věci tomu tak není.

39 I když navrhovatelé v žalobě v prvním stupni tato ustanovení primárního práva citovali, nedovolávali se jich v žalobě výslovně na podporu argumentace směřující k prokázání neslučitelnosti čl. 4 odst. 3 prvního pododstavce rozhodnutí 2004/258 s těmito ustanoveními.

40 Vzhledem k tomu, že tvrzení navrhovatelů v prvním stupni nezahrnovala neslučitelnost čl. 4 odst. 3 prvního pododstavce rozhodnutí 2004/258 s uvedenými ustanoveními primárního práva a že slučitelnost prvně uvedeného ustanovení je zpochybňována poprvé před Soudním dvorem, nelze tuto část prvního důvodu kasačního opravného prostředku považovat za rozšíření žalobních důvodů uvedených v návrhu na zahájení řízení.

41 Z toho plyne, že první část prvního důvodu kasačního opravného prostředku musí být odmítnuta jako nepřípustná.

42 Pokud jde o druhou část tohoto důvodu kasačního opravného prostředku, je třeba uvést, že prostor pro uvážení přiznaný ECB Tribunálem v bodě 54 napadeného rozsudku a omezení přezkumu legality vykonávaného Tribunálem se týkaly pouze otázky, zda zpřístupněním sporného dokumentu mohl být dotčen převažující veřejný zájem. Tyto úvahy tedy nemohly zkreslit posouzení provedené Tribunálem v bodech 43 až 52 tohoto rozsudku, které se netýkají existence ohrožení veřejného zájmu, nýbrž důvodů, které mohou odůvodnit odepření přístupu k dokumentu ECB, a povahy sporného dokumentu. Argumentace předložená navrhovateli k této otázce tudíž nemůže obstát.

43 Pokud jde o body 53 až 58 napadeného rozsudku, je třeba uvést, že Tribunál v těchto bodech analyzoval žalobní důvod navrhovatelů vycházející z porušení povinnosti uvést odůvodnění týkající se případného ohrožení rozhodovacího procesu. Vzhledem k tomu, že prokázání vážného ohrožení rozhodovacího procesu není v rámci výjimky stanovené v čl. 4 odst. 3 prvním pododstavci rozhodnutí 2004/258 požadováno, jak konstatoval Tribunál v bodě 29 napadeného rozsudku, úvahy týkající se povahy a intenzity přezkumu unijním soudem, pokud jde o ohrožení veřejného zájmu, každopádně neměly vliv na osud tohoto důvodu.

44 Argumenty vznesené navrhovateli v rámci druhé části prvního důvodu kasačního opravného prostředku tedy musí být odmítnuty.

45 S ohledem na výše uvedené je třeba první důvod kasačního opravného prostředku zamítnout jako celek, jelikož je zčásti nepřípustný a zčásti neopodstatněný.

K druhému důvodu kasačního opravného prostředku

Argumentace účastníků řízení

46 Druhým důvodem kasačního opravného prostředku navrhovatelé Tribunálu vytýkají, že v bodech 53 až 57 napadeného rozsudku nesplnil požadavky na odůvodnění stanovené Soudním dvorem v souvislosti s nařízením č. 1049/2001. Vytýkají Tribunálu zejména to, že připustil, že ECB může při odůvodnění odepření přístupu ke svým dokumentům vycházet z „hypotetických účinků“. Obecná a abstraktní rizika však podle navrhovatelů nemohou stačit k odůvodnění takového odepření. Tento orgán tedy nevysvětlil, jakým způsobem by přístup k požadovanému dokumentu mohl omezit „prostor pro úvahy“ ECB a konkrétně a skutečně ohrozit zájem chráněný výjimkou stanovenou v článku 4 rozhodnutí 2004/258, které se dovolává.

47 ECB navrhuje odmítnout tento důvod jako nepřípustný a podpůrně zamítnout jej jako neopodstatněný.

Závěry Soudního dvora

48 Úvodem je třeba připomenout, že nařízení č. 1049/2001 se na sporný dokument nepoužije, neboť přístup k němu se řídí rozhodnutím 2004/258.

49 Pokud jde o údajné porušení požadavků na odůvodnění aktů orgánů stanovených Soudním dvorem v souvislosti s uvedeným nařízením, jehož se dovolávají navrhovatelé, je nutno konstatovat, že zatímco čl. 4 odst. 3 druhý pododstavec tohoto nařízení vyžaduje, aby bylo prokázáno, že zpřístupnění dokumentu vážně ohrožuje rozhodovací proces orgánu, v rámci výjimky stanovené v čl. 4 odst. 3 prvním pododstavci rozhodnutí 2004/258 takové prokázání vyžadováno není. Z toho vyplývá, že Tribunál nebyl nijak povinen přezkoumat, zda ECB poskytla vysvětlení k riziku vážného ohrožení jejího rozhodovacího procesu, ke kterému mohl vést přístup ke spornému dokumentu.

50 Odepření přístupu k dokumentu na základě čl. 4 odst. 3 prvního pododstavce rozhodnutí 2004/258 totiž pouze vyžaduje, aby bylo prokázáno, že tento dokument je určen zejména k vnitřnímu použití v rámci jednání a předběžných konzultací uvnitř ECB a neexistuje převažující veřejný zájem na zpřístupnění tohoto dokumentu.

51 Tribunál tudíž neporušil požadavky na odůvodnění aktů unijních orgánů, když v bodě 55 napadeného rozsudku v rámci přezkumu odůvodnění sporného rozhodnutí konstatoval, že toto odůvodnění upřesňuje, že sporný dokument je určen pro vnitřní použití v rámci porad a předběžných konzultací Rady guvernérů, že zpřístupnění tohoto dokumentu by omezilo možnost účinné, neformální a důvěrné diskuze mezi členy rozhodovacích orgánů, a v důsledku toho by omezilo „prostor pro úvahy“ ECB, a dále že zpřístupnění sporného dokumentu, kdyby byl vytržen z kontextu, by mohlo ohrozit nezávislost členů Rady guvernérů.

52 V bodě 57 napadeného rozsudku Tribunál rovněž právem rozhodl, že povinnost odůvodnění nebrání tomu, aby ECB vycházela z úvah, které zohledňují hypotetické účinky, které by zpřístupnění sporného dokumentu mohlo mít na prostor pro úvahy této instituce.

53 Druhý důvod kasačního opravného prostředku proto musí být zamítnut jako neopodstatněný.

K třetímu důvodu kasačního opravného prostředku

Argumentace účastníků řízení

54 V rámci třetího důvodu kasačního opravného prostředku, který se dělí do dvou částí, týkajícího se v podstatě bodů 43 až 50 napadeného rozsudku, navrhovatelé Tribunálu vytýkají, že nerespektoval působnost čl. 4 odst. 3 prvního pododstavce rozhodnutí 2004/258, týkajícího se dokumentů pro účely vnitřního použití, a čl. 4 odst. 2 druhé odrážky tohoto rozhodnutí, týkajícího se právního poradenství, a že nesprávně vyložil prvně uvedené ustanovení, když rozhodl, že podmínky jeho použití jsou v projednávaném případě splněny.

55 V rámci první části tohoto třetího důvodu navrhovatelé konkrétně uvádějí, že čl. 4 odst. 2 druhá odrážka rozhodnutí 2004/258 se vzhledem k jejímu znění týká „právního poradenství“, zatímco čl. 4 odst. 3 první pododstavec tohoto rozhodnutí se týká pouze dokumentů obsahujících jiná než právní stanoviska. Tribunálu je vytýkáno, že neodpověděl na otázku, zda sporný dokument představuje právní poradenství ve smyslu prvně uvedeného ustanovení, či nikoli.

56 V tomto ohledu navrhovatelé tvrdí, že jelikož sporný dokument představuje abstraktní a vědeckou odpověď na právní otázku, a nikoli právní poradenství, nemůže být kvalifikován jako takový ve smyslu čl. 4 odst. 2 druhé odrážky rozhodnutí 2004/258.

57 Na rozdíl od toho, co Tribunál rozhodl v bodě 43 napadeného rozsudku, tedy podle nich mělo být použití čl. 4 odst. 3 prvního pododstavce rozhodnutí 2004/258 vyloučeno v důsledku blokačního účinku článku 4 odst. 2 druhé odrážky tohoto rozhodnutí, které představuje *lex specialis* ve vztahu k prvně uvedenému ustanovení, jelikož čl. 4 odst. 2 druhá odrážka rozhodnutí 2004/258 upravuje taxativním způsobem výjimky ze zásady transparentnosti platné pro tento druh dokumentů.

58 V rámci druhé části tohoto důvodu kasačního opravného prostředku navrhovatelé zpochybňují výklad čl. 4 odst. 3 prvního pododstavce rozhodnutí 2004/258 provedený Tribunálem. V tomto ohledu opakují, že stejně jako čl. 4 odst. 3 druhý pododstavec nařízení č. 1049/2001 má i čl. 4 odst. 3 první pododstavec rozhodnutí 2004/258 chránit integritu vnitřního rozhodovacího procesu ECB. Dokument, jehož zpřístupnění je požadováno, přitom nespadá do působnosti posledně uvedeného ustanovení, jelikož není určen pro vnitřní použití v rámci konkrétního rozhodovacího procesu, ale představuje externí analýzu, která má definovat „vnější rámec“ pravomocí ECB.

59 ECB tyto argumenty zpochybňuje a navrhuje, aby byl důvod kasačního opravného prostředku zamítnut v plném rozsahu.

Závěry Soudního dvora

60 Pokud jde o první část, je třeba bez dalšího uvést, že znění čl. 4 odst. 2 druhé odrážky rozhodnutí 2004/258 neobsahuje nic, co by mu mohlo přiznávat povahu *lex specialis* ve vztahu k čl. 4 odst. 3 prvnímu pododstavci tohoto rozhodnutí.

61 Jak totiž vyplývá z posledně uvedeného ustanovení, výjimka, která je v něm stanovena, se vztahuje na dokumenty, které ECB vypracovala nebo obdržela pro účely vnitřního použití v rámci jednání a předběžných konzultací uvnitř tohoto orgánu nebo pro účely výměny názorů mezi ECB a vnitrostátními orgány.

62 Kromě toho nic ve znění článku 4 rozhodnutí 2004/258 nevylučuje, že na jednu a tutéž část dokumentu se může vztahovat více výjimek uvedených v tomto ustanovení.

63 Tribunál tedy v bodech 44 až 47 napadeného rozsudku právem rozhodl, že ECB může při posuzování žádosti o přístup k dokumentům, které má v držení, zohlednit více důvodů pro odepření přístupu, v projednávaném případě jak důvod odepření uvedený v čl. 4 odst. 2 druhé odrážce rozhodnutí 2004/258, tak důvod uvedený v čl. 4 odst. 3 prvním pododstavci tohoto rozhodnutí.

64 Kromě toho při použití výjimky stanovené v čl. 4 odst. 3 prvním pododstavci rozhodnutí 2004/258 nezáleží na tom, zda sporný dokument může být rovněž kvalifikován jako „právní poradenství“ ve smyslu čl. 4 odst. 2 druhé odrážky tohoto rozhodnutí. Unijní normotvůrce totiž nepodmínil možnost dovolávat se výjimky uvedené v prvním ustanovení tím, že dokumenty, které jsou v něm uvedeny, nepředstavují „právní poradenství“ ve smyslu čl. 4 odst. 2 druhé odrážky uvedeného rozhodnutí.

65 Za těchto podmínek musí být první část třetího důvodu kasačního opravného prostředku zamítnuta jako neopodstatněná.

66 Pokud jde o druhou část třetího důvodu kasačního opravného prostředku, je třeba uvést, že podle čl. 4 odst. 3 prvního pododstavce rozhodnutí 2004/258 se přístup k dokumentu, který ECB vypracovala nebo obdržela pro účely vnitřního použití v rámci jednání a předběžných konzultací uvnitř ECB nebo pro účely výměny názorů mezi ECB a vnitrostátními orgány, odepře i po přijetí rozhodnutí, neexistuje-li převažující veřejný zájem na zpřístupnění.

67 Co se týče podmínky týkající se vnitřního použití dokumentů, je třeba připomenout, že sporný dokument byl objednán u externího poskytovatele za účelem obohatit interní úvahy rozhodovacích orgánů ECB a poskytnout podporu pro její porady a konzultace.

68 V této souvislosti je třeba uvést, že čl. 4 odst. 3 první pododstavec rozhodnutí 2004/258 je formulován v tom smyslu, že chrání interní přípravné dokumenty, a to i když je sporný dokument vypracován externím poskytovatelem, jelikož toto ustanovení výslovně odkazuje na dokument, který ECB „obdržela“.

69 Mimoto, jak správně upřesnil Tribunál v bodě 49 napadeného rozsudku, ve sporném rozhodnutí není uvedeno, že sporný dokument je interním dokumentem, nýbrž že je určen pro vnitřní použití.

70 Tribunál tedy právem v bodě 41 napadeného rozsudku konstatoval, že ECB mohla mít oprávněně za to, že sporný dokument byl určen pro vnitřní použití ve smyslu čl. 4 odst. 3 prvního pododstavce rozhodnutí 2004/258.

71 Kromě toho znění čl. 4 odst. 3 prvního pododstavce rozhodnutí 2004/258 nelze vykládat tak, že jím poskytovanou ochranu vyhrazuje pouze dokumentům souvisejícím s konkrétním rozhodovacím procesem. Toto ustanovení totiž pouze vyžaduje, aby byl dokument použit „v rámci jednání a předběžných konzultací uvnitř ECB“. Jak přitom tvrdí ECB, i když se jednání a předběžné konzultace mohou týkat konkrétního procesu, mohou mít rovněž širší předmět a týkat se otázek obecné povahy. V tomto smyslu uvedené ustanovení, které se vztahuje rovněž na dokumenty pro účely výměny názorů mezi ECB a vnitrostátními orgány, pokrývá v širokém rozsahu dokumenty související s vnitřními procesy ECB.

72 Tento výklad čl. 4 odst. 3 prvního pododstavce rozhodnutí 2004/258 nemůže být zpochybněn řešením přijatým v rozsudku ze dne 13. července 2017, Saint-Gobain Glass Deutschland v. Komise (C-60/15 P, EU:C:2017:540), kterého se dovolávají navrhovatelé.

73 V tomto rozsudku Soudní dvůr v podstatě rozhodl, že přístup k dokumentu lze odepřít na základě čl. 4 odst. 3 prvního pododstavce nařízení č. 1049/2001 pouze pokud se rozhodovací proces vztahuje k přijetí rozhodnutí.

74 Na rozdíl od tohoto nařízení a na rozdíl od toho, co tvrdí v tomto ohledu navrhovatelé, však předmět ochrany stanovené v čl. 4 odst. 3 prvním pododstavci rozhodnutí 2004/258 a v čl. 4 odst. 3 prvním pododstavci nařízení č. 1049/2001 není totožný. Uvedené ustanovení rozhodnutí 2004/258 totiž odkazuje na jednání a předběžné konzultace uvnitř ECB, zatímco v čl. 4 odst. 3 prvním pododstavci nařízení č. 1049/2001 takový odkaz uveden není.

75 Kromě toho čl. 4 odst. 3 tohoto nařízení sice podmiňuje odepření přístupu k dokumentu skutečností, že se tento dokument „vztahuje k záležitosti, v níž orgán ještě nerozhodl“, ale čl. 4 odst. 3 první pododstavec rozhodnutí 2004/258 takové upřesnění neobsahuje. Právě naopak, záměrem ECB v rámci rozhodnutí 2004/258 bylo poskytnout ochranu svým dokumentům i v případě ukončeného rozhodovacího procesu, neboť podle posledně uvedeného ustanovení se přístup k dokumentu odepře „i po“ přijetí rozhodnutí.

76 Kromě toho je třeba připomenout, že rozhodnutím 2004/258 se ECB rozhodla přiznat právo na přístup ke svým dokumentům za podmínek a v mezích jí stanovených. Cílem tohoto rozhodnutí tedy je zachovat toto právo na přístup s přihlédnutím ke zvláštní povaze tohoto orgánu, který musí být v souladu s článkem 130 SFEU schopen účinně naplňovat cíle, jež se vážou k jeho úkolům, díky nezávislému výkonu zvláštních pravomocí, kterými je za tímto účelem nadán Smlouvou a statutem ESCB.

77 Nadto je třeba připomenout, že právní rámec pro přístup k dokumentům ECB stanovený Smlouvami se podle čl. 15 odst. 3 čtvrtého pododstavce SFEU liší podle toho, zda ECB vykonává správní funkce, či nikoli. I kdyby pravidla pro přístup k dokumentům orgánů, na které se vztahuje tento pododstavec, měla být přijata v souladu s nařízením č. 1049/2001, nemůže být takový dokument, jako je sporný dokument obsahující právní stanovisko k výkladu článku 14.4 Protokolu č. 4 o statutu Evropského systému centrálních bank a ECB, považován za dokument související s výkonem správních funkcí ECB.

78 Z toho vyplývá, že čl. 4 odst. 3 druhý pododstavec nařízení č. 1049/2001 počítá s odepřením přístupu k dokumentu pouze v souvislosti s konkrétním rozhodnutím, kdežto v rámci čl. 4 odst. 3 prvního pododstavce rozhodnutí 2004/258 je ochrana důvěrnosti dokumentů ECB zaručena i tehdy, když tyto dokumenty nejsou součástí procesu přijímání takového rozhodnutí.

79 Tribunál tak odmítl argumentaci navrhovatelů uplatňovanou v prvním stupni na základě právně bezchybného výkladu čl. 4 odst. 3 prvního pododstavce rozhodnutí 2004/258.

80 Druhá část třetího důvodu kasačního opravného prostředku tedy musí být zamítnuta jako neopodstatněná a třetí důvod kasačního opravného prostředku musí být tudíž zamítnut jako celek.

Ke čtvrtému důvodu kasačního opravného prostředku

Argumentace účastníků řízení

81 V rámci čtvrtého důvodu kasačního opravného prostředku navrhovatelé Tribunálu vytýkají, že v bodech 62 až 72 napadeného rozsudku nezohlednil převažující veřejný zájem na zpřístupnění sporného dokumentu.

82 V tomto ohledu uvádějí, že i kdyby byly splněny podmínky pro výjimku stanovenou v čl. 4 odst. 3 prvním pododstavci rozhodnutí 2004/258, nic to nemění na tom, že existuje převažující veřejný zájem na zpřístupnění sporného dokumentu.

83 Podle nich pro to hovoří důvody související s přezkumem legality činnosti ECB. Konstatování případné protiprávnosti rozhodnutí ECB totiž spadá do oblasti veřejného zájmu. Kromě toho z bodu 1 odůvodnění rozhodnutí 2004/258 vyplývá, že větší transparentnost vede k lepší účasti občanů na rozhodovacích procesech. Konečně Tribunálu vytýkají, že vážil dotčené zájmy, aniž konkrétně a podloženým způsobem uvedl, k jakému ohrožení zájmů ECB by došlo.

84 Navrhovatelé mají dále za to, že Tribunál tím, že rozhodl, že prokázání vážného ohrožení rozhodovacího procesu není nutné, a právní přezkum tudíž omezil na přezkum zneužití pravomoci, založil přezkum existence veřejného zájmu na nesprávném kritériu. Existence rizika nebo vážného ohrožení totiž nebyla prokázána ani v případě ochrany právního poradenství, ani pokud jde o ochranu vnitřního rozhodovacího procesu.

85 Na rozdíl od toho, co uvedl Tribunál, je tedy zohlednění abstraktních a čistě hypotetických skutečností nedostatečné k doložení rizika ohrožení chráněného zájmu.

86 ECB má za to, že tento důvod kasačního opravného prostředku musí být odmítnut jako nepřípustný a podpůrně zamítnut jako neopodstatněný.

Závěry Soudního dvora

87 Pokud jde o tento důvod kasačního opravného prostředku, je nutno konstatovat, že argumenty navrhovatelů týkající se toho, že Tribunál odmítl existenci převažujícího veřejného zájmu, opakují argumenty, které již byly uplatněny v prvním stupni. Navrhovatelé se svými argumenty ve skutečnosti domáhají pouhého nového přezkumu žaloby předložené Tribunálu, což nespadá do pravomoci Soudního dvora (viz zejména rozsudek ze dne 9. září 2015, Lito Maieftiko Gynaikologiko kai Cheirourgiko Kentro v. Komise, C-506/13 P, EU:C:2015:562, body 62 a 63).

88 Argumentace navrhovatelů, podle níž je na ECB, aby popsala vážné ohrožení rozhodovacího procesu, spočívá na nesprávném předpokladu, jelikož v rámci výjimky stanovené v čl. 4 odst. 3 prvním pododstavci rozhodnutí 2004/258 se takové prokázání nevyžaduje, což již bylo uvedeno v bodě 43 tohoto rozsudku. Jak vyplývá z tohoto bodu, argumentace navrhovatelů týkající se prokázání vážného ohrožení rozhodovacího procesu je irelevantní.

89 Tento důvod kasačního opravného prostředku je proto třeba zčásti odmítnout jako nepřípustný a zčásti zamítnout jako irelevantní.

90 Z výše uvedeného vyplývá, že žádný z důvodů, které navrhovatelé uvedli na podporu kasačního opravného prostředku, nemůže obstát.

91 Kasační opravný prostředek proto musí být zamítnut v plném rozsahu.

K nákladům řízení

92 Podle čl. 138 odst. 1 jednacího řádu Soudního dvora, jenž se na řízení o kasačním opravném prostředku použije na základě jeho čl. 184 odst. 1, se účastníku řízení, který neměl úspěch ve věci, uloží náhrada nákladů řízení, pokud to účastník řízení, který měl ve věci úspěch, požadoval. Vzhledem k tomu, že ECB požadovala náhradu nákladů řízení a navrhovatelé neměli ve věci úspěch, je důvodné posledně uvedeným uložit náhradu nákladů řízení.

Z těchto důvodů Soudní dvůr (první senát) rozhodl takto:

1) Kasační opravný prostředek se zamítá.

2) Fabiu de Masimu a Yanisi Varoufakisovi se ukládá náhrada nákladů řízení.

Podpisy