Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (pierwsza izba)

z dnia 17 grudnia 2020 r.*

Odwołanie – Dostęp do dokumentów Europejskiego Banku Centralnego (EBC) – Decyzja 2004/258/WE – Artykuł 4 ust. 3 – Wyjątki – Dokument otrzymany przez EBC – Opinia zamówiona u usługodawcy zewnętrznego – Użytek wewnętrzny na potrzeby obrad i wstępnych konsultacji – Odmowa dostępu

W sprawie C-342/19 P

mającej za przedmiot odwołanie w trybie art. 56 statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, wniesione w dniu 30 kwietnia 2019 r.,

Fabio De Masi, zamieszkały w Hamburgu (Niemcy),

Yanis Varoufakis, zamieszkały w Atenach (Grecja),

których reprezentował A. Fischer-Lescano, Universitätsprofessor,

wnoszący odwołanie,

w której drugą stroną postępowania jest:

Europejski Bank Centralny (EBC), który reprezentowali F. von Lindeiner i A. Korb, w charakterze pełnomocników, tych zaś wspierał H.G. Kamann, Rechtsanwalt,

strona pozwana w pierwszej instancji,

TRYBUNAŁ (pierwsza izba),

w składzie: J.-C. Bonichot, prezes izby, L. Bay Larsen (sprawozdawca), C. Toader, M. Safjan i N. Jääskinen, sędziowie,

rzecznik generalny: P. Pikamäe,

sekretarz: A. Calot Escobar,

uwzględniając pisemny etap postępowania,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 9 lipca 2020 r.,

wydaje następujący

* Język postępowania: niemiecki.

Wyrok

1 W odwołaniu Fabio De Masi i Yanis Varoufakis wnoszą o uchylenie wyroku Sądu Unii Europejskiej z dnia 12 marca 2019 r., De Masi i Varoufakis/EBC (T-798/17, zwanego dalej „zaskarżonym wyrokiem", EU:T:2019:154), w którym Sąd oddalił ich skargę mającą na celu stwierdzenie nieważności decyzji Europejskiego Banku Centralnego (EBC) z dnia 16 października 2017 r. (zwanej dalej „sporną decyzją"), odmawiającej im dostępu do dokumentu z dnia 23 kwietnia 2015 r. sporządzonego na żądanie EBC przez usługodawcę zewnętrznego, zatytułowanego „Odpowiedzi na pytania dotyczące wykładni art. 14.4 Protokołu nr 4 w sprawie statutu Europejskiego Systemu Banków Centralnych i Europejskiego Banku Centralnego" (zwanego dalej „spornym dokumentem").

Ramy prawne

Decyzja 2004/258

2 Motywy 3 i 4 decyzji Europejskiego Banku Centralnego 2004/258/WE z dnia 4 marca 2004 r. w sprawie publicznego dostępu do dokumentów Europejskiego Banku Centralnego (Dz.U. 2004, L 80, s. 42), zmienionej decyzją Europejskiego Banku Centralnego (UE) z dnia 21 stycznia 2015 r. (Dz.U. 2015, L 84, s. 64) (zwanej dalej „decyzją 2004/258"), stanowią:

„(3) Należy przyznać szerszy dostęp do dokumentów EBC, chroniąc jednocześnie niezależność EBC oraz krajowych banków centralnych (KBC) przewidzianą w artykule 108 [TFUE] oraz w artykule 7 statutu, podobnie jak poufność niektórych zagadnień związanych z wykonywaniem zadań EBC. W celu ochrony skuteczności własnych procesów decyzyjnych, w tym wewnętrznych konsultacji i przygotowań, przebieg posiedzeń organów EBC ma charakter poufny, chyba że właściwy organ zadecyduje o podaniu wyników obrad do wiadomości publicznej.

(4) Jednakże w niektórych wypadkach należy chronić interes prywatny i publiczny za pomocą wyjątków […]".

3 Zgodnie z art. 3 lit. a) tej decyzji do celów tej decyzji „dokument" i „dokument EBC" oznacza wszelkie treści bez względu na nośnik (utrwalone na papierze lub przechowywane w formie elektronicznej, bądź też jako nagranie dźwiękowe, wizualne lub audiowizualne) sporządzone lub będące w posiadaniu EBC i odnoszące się do jego polityki, działalności lub decyzji, jak również dokumenty pochodzące z Europejskiego Instytutu Walutowego (EIW) i Komitetu Prezesów Banków Centralnych Państw Członkowskich Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej.

4 Artykuł 4 wspomnianej decyzji, zatytułowany „Wyjątki", w ust. 2, 3 i 5 stanowi, co następuje:

„2. EBC odmawia dostępu do dokumentu, jeżeli jego ujawnienie naruszyłoby ochronę:

[…]

– […] doradztwa prawnego,

– […]

chyba że za ujawnieniem przemawia nadrzędny interes publiczny.

3. Odmawia się dostępu do dokumentu zredagowanego albo otrzymanego przez EBC przeznaczonego do użytku wewnętrznego na potrzeby obrad lub wstępnych konsultacji wewnątrz EBC lub służącego wymianie poglądów między EBC a KBC, właściwymi organami krajowymi lub wyznaczonymi organami krajowymi, nawet po podjęciu decyzji, chyba że za ujawnieniem takiego dokumentu przemawia nadrzędny interes publiczny.

[…]

5. Jeśli jeden lub kilka wyjątków dotyczy jedynie części żądanego dokumentu, pozostałe części dokumentu zostają ujawnione".

5 Zgodnie z art. 7 ust. 2 tej samej decyzji:

„W przypadku całkowitej lub częściowej odmowy dostępu wnioskodawca może, w terminie 20 dni roboczych od daty otrzymania odpowiedzi od EBC, złożyć wniosek potwierdzający, zwracając się do zarządu EBC o ponowne rozpatrzenie jego stanowiska. Ponadto brak odpowiedzi ze strony EBC w wyznaczonym na rozpatrzenie wniosku pierwotnego terminie 20 dni roboczych uprawnia wnioskodawcę do złożenia wniosku potwierdzającego".

Rozporządzenie nr 1049/2001

6 Motywy 1 i 4 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1049/2001 z dnia 30 maja 2001 r. w sprawie publicznego dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji (Dz.U. 2001, L 145, s. 43; sprostowania: Dz.U. 2010, L 271, s. 20; Dz.U. 2013, L 333, s. 83) brzmią następująco:

„(1) Artykuł 1 akapit drugi Traktatu o Unii Europejskiej stawia na pierwszym miejscu koncepcję otwartości, stwierdzając, że Traktat wyznacza nowy etap w procesie tworzenia coraz ściślejszego związku między narodami Europy, w którym decyzje podejmowane są z możliwie najwyższym poszanowaniem zasady otwartości i jak najbliżej obywateli.

[…]

(4) Celem niniejszego rozporządzenia jest zapewnienie możliwie największej skuteczności prawa publicznego dostępu do dokumentów oraz ustanowienie ogólnych zasad i ograniczeń związanych z takim dostępem, zgodnie z art. 255 ust. 2 traktatu WE [obecnie art. 15 ust. 3 TFUE]".

7 Artykuł 4 tego rozporządzenia, zatytułowany „Wyjątki", stanowi w ust. 2 i 3, co następuje:

„2. Instytucje odmawiają dostępu do dokumentu w przypadku, gdy ujawnienie go naruszyłoby ochronę:

– […] opinii prawnej,

– […]

chyba że za ujawnieniem przemawia nadrzędny interes publiczny.

3. Dostęp do dokumentu sporządzonego przez instytucję na użytek wewnętrzny lub otrzymanego przez instytucję, który odnosi się do spraw, w przypadku których decyzja nie została [jeszcze] podjęta przez instytucję, nie zostaje udzielony, jeśli ujawnienie takiego dokumentu poważnie naruszyłoby proces podejmowania decyzji przez tę instytucję, chyba że za ujawnieniem przemawia nadrzędny interes publiczny.

Dostęp do dokumentu zawierającego opinie na użytek wewnętrzny jako część [w ramach] obrad i wstępnych konsultacji w ramach zainteresowanej instytucji nie zostaje udzielony nawet po podjęciu decyzji, jeśli ujawnienie takiego dokumentu poważnie naruszyłoby proces podejmowania decyzji przez tę instytucję, chyba że za ujawnieniem przemawia [nadrzędny] interes publiczny".

Okoliczności powstania sporu i sporna decyzja

8 Okoliczności powstania sporu zostały przedstawione przez Sąd w pkt 1–6 zaskarżonego wyroku i na potrzeby niniejszego postępowania można je streścić w przedstawiony niżej sposób.

9 Pismem z dnia 24 kwietnia 2017 r. F. De Masi i Y. Varoufakis zwrócili się do EBC, na podstawie decyzji 2004/258, o udzielenie dostępu do wszystkich zewnętrznych opinii prawnych, o których wydanie miał wystąpić EBC w celu zbadania decyzji z dnia 4 lutego i z dnia 28 czerwca 2015 r. w sprawie nadzwyczajnego wsparcia płynności udzielonego greckim bankom przez grecki bank centralny.

10 Pismem z dnia 31 maja 2017 r. EBC poinformował wnoszących odwołanie, że nie zwrócił się o wydanie opinii prawnych w odniesieniu do rzeczonych decyzji. Ponadto poinformował on ich o istnieniu spornego dokumentu.

11 Pismem z dnia 7 lipca 2017 r. wnoszący odwołanie zwrócili się do EBC o udzielenie im dostępu do tego dokumentu.

12 Pismem z dnia 3 sierpnia 2017 r. EBC odmówił wspomnianego dostępu, powołując się, po pierwsze, na wyjątek przewidziany w art. 4 ust. 2 tiret drugie decyzji 2004/258 dotyczący ochrony doradztwa prawnego, a po drugie, na wyjątek przewidziany w art. 4 ust. 3 akapit pierwszy tej decyzji, dotyczący ochrony dokumentów przeznaczonych do użytku wewnętrznego.

13 Pismem z dnia 30 sierpnia 2017 r. wnoszący odwołanie przedstawili, na podstawie art. 7 ust. 2 wspomnianej decyzji, wniosek potwierdzający o dostęp do spornego dokumentu.

14 Pismem z dnia 16 października 2017 r. EBC potwierdził decyzję z dnia 3 sierpnia 2017 r. odmawiającą dostępu do spornego dokumentu, powołując się w uzasadnieniu tej odmowy na te same wyjątki co w tej decyzji.

Postępowanie przed Sądem i zaskarżony wyrok

15 Pismem złożonym w sekretariacie Sądu w dniu 8 grudnia 2017 r. F. De Masi i Y. Varoufakis wnieśli skargę o stwierdzenie nieważności spornej decyzji.

16 Na poparcie skargi wnoszący odwołanie podnieśli zasadniczo dwa zarzuty, oparte, odpowiednio, na naruszeniu art. 4 ust. 2 tiret drugie decyzji 2004/258 oraz na naruszeniu art. 4 ust. 3 akapit pierwszy tej decyzji.

17 W zaskarżonym wyroku Sąd oddalił skargę wnoszących odwołanie jako bezzasadną. Po zbadaniu zarzutu drugiego Sąd orzekł, w pkt 74 tego wyroku, że EBC postąpił słusznie, uzasadniając odmowę dostępu do spornego dokumentu wyjątkiem przewidzianym w art. 4 ust. 3 akapit pierwszy decyzji 2004/258. W konsekwencji Sąd stwierdził, że badanie zarzutu pierwszego, dotyczącego wyjątku od prawa dostępu przewidzianego w art. 4 ust. 2 tiret drugie tej decyzji, nie jest konieczne.

18 Jeśli chodzi o część pierwszą zarzutu drugiego, opartą na błędnym zastosowaniu wyjątku dotyczącego ochrony dokumentów przeznaczonych do użytku wewnętrznego, Sąd uznał, że nie jest konieczne wykazanie istnienia poważnego naruszenia procesu podejmowania decyzji na podstawie art. 4 ust. 3

akapit pierwszy wspomnianej decyzji. W tym względzie, w pkt 30 zaskarżonego wyroku, Sąd wskazał, że odmowa na podstawie tego przepisu wymaga jedynie wykazania, po pierwsze, że dokument ten jest przeznaczony do użytku wewnętrznego w ramach obrad i wstępnych konsultacji wewnątrz EBC lub wymiany poglądów między EBC a zainteresowanymi władzami krajowymi, a po drugie, że nie istnieje nadrzędny interes publiczny uzasadniający ujawnienie tego dokumentu.

19 Otóż Sąd zaznaczył, że EBC mógł zasadnie stwierdzić, iż sporny dokument jest dokumentem przeznaczonym do użytku wewnętrznego w rozumieniu art. 4 ust. 3 akapit pierwszy tej samej decyzji w zakresie, w jakim EBC uznał, że dokument ten służy dostarczeniu informacji i udzieleniu wsparcia w związku z obradami Rady Prezesów w ramach kompetencji, które zostały jej przyznane w myśl art. 14 ust. 4 Protokołu nr 4 w sprawie statutu Europejskiego Systemu Banków Centralnych (ESBC) i EBC.

20 Tym samym w pkt 44–47 zaskarżonego wyroku Sąd oddalił argument F. De Masiego i Y. Varoufakisa, zgodnie z którym wyjątek przewidziany w art. 4 ust. 3 akapit pierwszy decyzji 2004/258 nie ma zastosowania do spornego dokumentu, ponieważ dokument ten jest opinią prawną objętą zakresem zastosowania wyjątku dotyczącego ochrony doradztwa prawnego przewidzianego w art. 4 ust. 2 tiret drugie tej decyzji.

21 Sąd oddalił również, w pkt 48–52 zaskarżonego wyroku, argument wnoszących odwołanie, zgodnie z którym przesłanki przewidziane w art. 4 ust. 3 akapit pierwszy wspomnianej decyzji nie są spełnione, zważywszy, że sporny dokument, po pierwsze, nie ma charakteru wewnętrznego, a po drugie, nie jest związany z konkretnym postępowaniem.

22 Ponadto Sąd przeprowadził analizę i oddalił, w pkt 53–58 zaskarżonego wyroku, zastrzeżenie dotyczące naruszenia obowiązku uzasadnienia.

23 W pkt 62–73 zaskarżonego wyroku Sąd oddalił część drugą zarzutu drugiego, opartą na istnieniu nadrzędnego interesu publicznego uzasadniającego ujawnienie spornego dokumentu.

Postępowanie przed Trybunałem i żądania stron

24 W odwołaniu wnoszący odwołanie wnoszą do Trybunału o:

– uchylenie zaskarżonego wyroku w całości;

– uwzględnienie żądań przedstawionych w pierwszej instancji; oraz

– obciążenie EBC kosztami postępowania.

25 EBC wnosi o:

– oddalenie odwołania; oraz

– obciążenie wnoszących odwołanie kosztami postępowania.

W przedmiocie odwołania

26 Na poparcie odwołania wnoszący odwołanie podnoszą cztery zarzuty, oparte: po pierwsze – na naruszeniu art. 10 ust. 3 TUE, art. 15 ust. 1 i art. 298 ust. 1 TFUE, jak również na naruszeniu art. 42 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (zwanej dalej „kartą"), w związku z art. 52 ust. 1 karty; po drugie – na naruszeniu obowiązku uzasadnienia; po trzecie – na naruszeniu art. 4 ust. 2 i 3 decyzji 2004/258 i po czwarte – na naruszeniu art. 4 ust. 3 tej decyzji.

W przedmiocie zarzutu pierwszego

Argumentacja stron

27 W zarzucie pierwszym wnoszący odwołanie podnoszą, że Sąd naruszył zasadę przejrzystości ustanowioną w art. 10 ust. 3 TUE, w art. 15 ust. 1 i art. 298 ust. 1 TFUE, jak również w art. 42 karty w związku z art. 52 ust. 1 karty, w świetle której to zasady należało dokonać wykładni wyjątków przewidzianych w decyzji 2004/258.

28 Zarzut ten dzieli się na dwie części.

29 W części pierwszej Sądowi zarzuca się, że w pkt 29 zaskarżonego wyroku orzekł, że w ramach wyjątku przewidzianego w art. 4 ust. 3 akapit pierwszy decyzji 2004/258 nie jest wymagane wykazanie poważnego naruszenia procesu podejmowania decyzji. W tym względzie wnoszący odwołanie twierdzą, że Sąd błędnie oparł się na brzmieniu tego przepisu i zarzucają Sądowi przyjęcie wykładni tego przepisu niezgodnej z art. 10 ust. 3 TUE, art. 15 ust. 1 i art. 298 ust. 1 TFUE, jak również z art. 42 karty w związku z art. 52 ust. 1 karty. Przepisy te ustanawiają bowiem cel, jakim jest szeroko zakrojona przejrzystość oraz prawo dostępu do dokumentów, które Sąd naruszył.

30 Zdaniem wnoszących odwołanie, skoro prawo pierwotne ustala próg dla ograniczenia zasady przejrzystości, to EBC nie może obniżyć tego progu w ten sposób, że nie uwzględnia wymogu poważnego naruszenia procesu podejmowania decyzji, nawet jeśli taki wymóg nie został wymieniony w art. 4 ust. 3 akapit pierwszy tej decyzji.

31 EBC uważa, że część pierwszą zarzutu pierwszego należy odrzucić jako niedopuszczalną. Pomocniczo instytucja ta podnosi, że ta część zarzutu pierwszego jest bezzasadna.

32 W części drugiej zarzutu pierwszego wnoszący odwołanie zarzucają Sądowi, że w pkt 54 zaskarżonego wyroku przyznał EBC szeroki zakres uznania, ograniczając w ten sposób, z naruszeniem prawa pierwotnego, swój zakres kontroli sądowej, w związku z czym ocena dokonana w pkt 43 i nast. tego wyroku została przeinaczona. Uważają oni, że ze względu na wymiar zasady przejrzystości dostęp do dokumentów nie jest kwestią uznania. Otóż art. 52 karty wymaga, aby ewentualne ograniczenia tej zasady były proporcjonalne, a warunki stosowania takich ograniczeń podlegały pełnej kontroli sądowej.

33 EBC uważa, że ta część zarzutu jest niedopuszczalna, a w każdym wypadku – bezzasadna.

Ocena Trybunału

34 W odniesieniu do części pierwszej zarzutu pierwszego odwołania należy przypomnieć, że zgodnie z art. 170 § 1 zdanie drugie regulaminu postępowania przed Trybunałem odwołanie nie może zmieniać przedmiotu sporu przed Sądem. Ponadto, jak wynika z utrwalonego orzecznictwa Trybunału, umożliwienie stronie wysunięcia po raz pierwszy przed Trybunałem zastrzeżenia, którego nie podniosła przed Sądem, byłoby równoznaczne z pozwoleniem jej na wniesienie do Trybunału, którego kompetencje w postępowaniu odwoławczym są ograniczone, sprawy o zakresie szerszym niż zakres

sprawy, która była rozpoznawana przez Sąd. W ramach odwołania właściwość Trybunału ogranicza się zatem do zbadania dokonanej przez Sąd oceny zarzutów i argumentów, które zostały przed nim podniesione (zob. w szczególności postanowienie z dnia 15 stycznia 2020 r., BS/Parlament, C-642/19 P, niepublikowane, EU:C:2020:32, pkt 24).

35 Otóż na zaproponowaną przez wnoszących odwołanie interpretację powyższych przepisów prawa pierwotnego można się skutecznie powołać jedynie na poparcie zarzutu niezgodności z prawem art. 4 ust. 3 akapit pierwszy decyzji 2004/258. Z brzmienia tego przepisu wynika bowiem, że EBC zamierzał odmówić dostępu do swoich dokumentów, gdyż były spełnione przesłanki przewidziane we wspomnianym przepisie.

36 W tym względzie należy zauważyć, że przepis ten nie wymienia żadnej przesłanki takiej jak ta, na którą powołują się wnoszący odwołanie. W związku z tym uznanie, że odmowa dostępu do dokumentów EBC na podstawie art. 4 ust. 3 akapit pierwszy decyzji 2004/258 jest uzależniona od spełnienia przesłanki innej niż ta, która jest określona w tym przepisie, stanowiłoby wykładnię contra legem tego przepisu.

37 W tych okolicznościach, a także ze względu na to, że wnoszący odwołanie nie podnieśli wyraźnie przed Sądem, że art. 4 ust. 3 akapit pierwszy decyzji 2004/258 naruszył w ten sposób zasadę przejrzystości ustanowioną w postanowieniach traktatu FUE lub karty, na które się powołują, należy stwierdzić, że taki zarzut niezgodności z prawem nie został podniesiony w pierwszej instancji, a zatem nie może być podniesiony po raz pierwszy w ramach odwołania.

38 Niewątpliwie argument, który nie został podniesiony w pierwszej instancji, nie stanowi nowego zarzutu, który jest niedopuszczalny na etapie odwołania, jeśli jest on jedynie rozszerzeniem argumentacji przedstawionej już w ramach zarzutu podniesionego w skardze przed Sądem (wyrok z dnia 16 listopada 2017 r., Ludwig-Bölkow-Systemtechnik/Komisja, C-250/16 P, EU:C:2017:871, pkt 29). Niemniej jednak należy stwierdzić, że nie ma to miejsca w niniejszej sprawie.

39 W tym względzie, o ile wnoszący odwołanie zacytowali te przepisy prawa pierwotnego w skardze w pierwszej instancji, o tyle nie powołali się na nie wyraźnie w tej skardze na poparcie argumentacji zmierzającej do stwierdzenia niezgodności ze wspomnianymi przepisami art. 4 ust. 3 akapit pierwszy decyzji 2004/258.

40 Z powyższego wynika, że w zakresie, w jakim teza podniesiona przez wnoszących odwołanie w pierwszej instancji nie dotyczyła niezgodności art. 4 ust. 3 akapit pierwszy decyzji 2004/258 ze wspomnianymi przepisami prawa pierwotnego i w jakim zgodność tego pierwszego przepisu jest kwestionowana po raz pierwszy przed Trybunałem, tej części zarzutu pierwszego nie można uznać za rozszerzenie zarzutów podniesionych w skardze wszczynającej postępowanie.

41 W konsekwencji część pierwszą zarzutu pierwszego odwołania należy odrzucić jako niedopuszczalną.

42 Jeśli chodzi o część drugą niniejszego zarzutu, należy zauważyć, że zakres uznania przyznany EBC przez Sąd w pkt 54 zaskarżonego wyroku oraz ograniczenie kontroli zgodności z prawem dokonywanej przez ten ostatni dotyczyły jedynie kwestii, czy ujawnienie spornego dokumentu mogło naruszyć nadrzędny interes publiczny. Rozważania te nie mogły zatem przeinaczyć oceny dokonanej przez Sąd w pkt 43–52 tego wyroku, które dotyczą nie istnienia naruszenia interesu publicznego, lecz powodów mogących uzasadniać odmowę dostępu do dokumentu EBC oraz charakteru spornego dokumentu. W związku z tym nie można uwzględnić argumentacji przedstawionej w tym zakresie przez wnoszących odwołanie.

43 W odniesieniu do pkt 53–58 zaskarżonego wyroku, należy zauważyć, że Sąd w tych punktach przeanalizował zarzut wnoszących odwołanie oparty na naruszeniu obowiązku uzasadnienia dotyczącego ewentualnego naruszenia procesu podejmowania decyzji. Z uwagi na fakt, że w ramach

wyjątku przewidzianego w art. 4 ust. 3 akapit pierwszy decyzji 2004/258 nie jest wymagane wykazanie poważnego naruszenia procesu podejmowania decyzji, jak orzekł Sąd w pkt 29 zaskarżonego wyroku, rozważania dotyczące charakteru oraz intensywności kontroli sądu Unii Europejskiej w zakresie istnienia naruszenia interesu publicznego w każdym wypadku nie mają znaczenia dla rozstrzygnięcia tego zarzutu.

44 W konsekwencji argumenty podniesione przez wnoszących odwołanie w ramach części drugiej zarzutu pierwszego należy oddalić.

45 W świetle powyższych rozważań należy oddalić w całości zarzut pierwszy – jako częściowo niedopuszczalny, a częściowo bezzasadny.

W przedmiocie zarzutu drugiego

Argumentacja stron

46 W zarzucie drugim wnoszący odwołanie zarzucają Sądowi, że w pkt 53–57 zaskarżonego wyroku nie uwzględnił wymogów uzasadnienia ustanowionych przez Trybunał w odniesieniu do rozporządzenia nr 1049/2001. W szczególności zarzucają oni Sądowi, że przyznał, iż EBC może powoływać się na „hipotetyczne skutki" w celu uzasadnienia odmowy dostępu do jego dokumentów. Tymczasem ogólnego i abstrakcyjnego ryzyka nie można uznać za wystarczające dla uzasadnienia takiej odmowy. Instytucja ta nie wyjaśniła zatem, w jaki sposób dostęp do żądanego dokumentu mógłby ograniczyć „przestrzeń do rozważań" EBC oraz stanowić konkretne i rzeczywiste naruszenie interesu, który jest chroniony przez wyjątek przewidziany w art. 4 decyzji 2004/258, na który się powołuje.

47 EBC proponuje odrzucenie tego zarzutu jako niedopuszczalnego, a posiłkowo – oddalenie jako bezzasadnego.

Ocena Trybunału

48 Na wstępie należy przypomnieć, że rozporządzenie nr 1049/2001 nie ma zastosowania do spornego dokumentu, do którego dostęp reguluje decyzja 2004/258.

49 Jeśli chodzi o zarzucane przez wnoszących odwołanie naruszenie wymogów dotyczących uzasadnienia aktów instytucji, które to wymogi zostały ustanowione przez Trybunał w odniesieniu do wspomnianego rozporządzenia, należy stwierdzić, że o ile art. 4 ust. 3 akapit drugi tego samego rozporządzenia zakłada wykazanie, że ujawnienie dokumentu poważnie naruszyłoby proces podejmowania decyzji przez instytucję, o tyle takie wykazanie nie jest wymagane w ramach wyjątku przewidzianego w art. 4 ust. 3 akapit pierwszy decyzji 2004/258. Wynika stąd, że Sąd nie był w żaden sposób zobowiązany do zbadania, czy EBC przedstawił wyjaśnienia dotyczące ryzyka poważnego naruszenia jego procesu podejmowania decyzji, które mogłoby wynikać z dostępu do spornego dokumentu.

50 Odmowa dostępu do dokumentu na podstawie art. 4 ust. 3 akapit pierwszy decyzji 2004/258 wymaga zatem jedynie wykazania, po pierwsze, że dokument ten jest w szczególności przeznaczony do użytku wewnętrznego na potrzeby obrad i wstępnych konsultacji wewnątrz EBC, a po drugie, że nie istnieje nadrzędny interes publiczny uzasadniający ujawnienie tego dokumentu.

51 W związku z tym Sąd nie pominął wymogów dotyczących uzasadnienia aktów instytucji Unii, przeprowadzając w pkt 55 zaskarżonego wyroku kontrolę uzasadnienia spornej decyzji i stwierdzając, że sporny dokument był przeznaczony do użytku wewnętrznego w ramach obrad i wstępnych konsultacji Rady Prezesów, że ujawnienie tego dokumentu podważyłoby możliwość skutecznej,

nieformalnej i poufnej dyskusji pomiędzy członkami organów decyzyjnych, a w konsekwencji ograniczyłoby „przestrzeń do refleksji" EBC, a ponadto, że ujawnienie spornego dokumentu, w zakresie, w jakim zostałby on wyjęty z kontekstu, groziłoby naruszeniem niezależności członków Rady Prezesów.

52 Słusznie uznał on również w pkt 57 zaskarżonego wyroku, że obowiązek uzasadnienia nie sprzeciwia się wcale temu, aby EBC oparł się na rozważaniach uwzględniających hipotetyczne skutki dla przestrzeni do rozważań tej instytucji, jakie może wywrzeć ujawnienie spornego dokumentu.

53 W konsekwencji zarzut drugi należy oddalić jako bezzasadny.

W przedmiocie zarzutu trzeciego

Argumentacja stron

54 W zarzucie trzecim, który dzieli się na dwie części i odnosi się zasadniczo do pkt 43–50 zaskarżonego wyroku, wnoszący odwołanie zarzucają Sądowi, po pierwsze, że nie uwzględnił zakresu stosowania art. 4 ust. 3 akapit pierwszy decyzji 2004/258 dotyczącego dokumentów przeznaczonych do użytku wewnętrznego oraz art. 4 ust. 2 tiret drugie tej decyzji dotyczącego opinii prawnych, a po drugie, że dokonał błędnej wykładni tego pierwszego przepisu, stwierdzając, że w niniejszej sprawie spełnione zostały przesłanki jego zastosowania.

55 Dokładniej rzecz ujmując, w ramach części pierwszej zarzutu trzeciego wnoszący odwołanie podnoszą, że biorąc pod uwagę jego brzmienie, art. 4 ust. 2 tiret drugie decyzji 2004/258 dotyczy „opinii prawnych", podczas gdy art. 4 ust. 3 akapit pierwszy tej decyzji dotyczy jedynie dokumentów zawierających opinie inne niż prawne. Otóż Sądowi zarzuca się, że nie udzielił odpowiedzi na pytanie, czy sporny dokument stanowi opinię prawną w rozumieniu tego pierwszego przepisu, czy też nie.

56 Wnoszący odwołanie twierdzą w tym względzie, że ponieważ sporny dokument stanowi abstrakcyjną i naukową odpowiedź na kwestię prawną, a nie opinię prawną, spornego dokumentu nie można uznać za taką opinię w rozumieniu art. 4 ust. 2 tiret drugie decyzji 2004/258.

57 W konsekwencji, wbrew temu, co orzekł Sąd w pkt 43 zaskarżonego wyroku, zastosowanie art. 4 ust. 3 akapit pierwszy decyzji 2004/258 należało wykluczyć ze względu na skutek blokujący art. 4 ust. 2 tiret drugie tej decyzji, który stanowi lex specialis względem pierwszego, ponieważ art. 4 ust. 2 tiret drugie decyzji 2004/258 reguluje w sposób wyczerpujący wyjątki od zasady przejrzystości mającej zastosowanie do tego rodzaju dokumentów.

58 W ramach części drugiej tego zarzutu wnoszący odwołanie kwestionują dokonaną przez Sąd wykładnię art. 4 ust. 3 akapit pierwszy decyzji 2004/258. W tym względzie przypominają, że podobnie jak art. 4 ust. 3 akapit drugi rozporządzenia nr 1049/2001, art. 4 ust. 3 akapit pierwszy decyzji 2004/258 ma na celu ochronę integralności wewnętrznego procesu decyzyjnego EBC. Tymczasem dokument, o którego ujawnienie wniesiono, nie wchodzi w zakres stosowania tego ostatniego przepisu, ponieważ nie jest przeznaczony do użytku wewnętrznego w konkretnym procesie decyzyjnym, lecz stanowi zewnętrzną analizę mającą na celu zdefiniowanie „zewnętrznych ram" uprawnień EBC.

59 EBC kwestionuje te argumenty i proponuje oddalić zarzut w całości.

Ocena Trybunału

60 W odniesieniu do części pierwszej na wstępie należy zauważyć, że brzmienie art. 4 ust. 2 tiret drugie decyzji 2004/258 nie zawiera żadnej wskazówki, która mogłaby nadać mu charakter lex specialis względem art. 4 ust. 3 akapit pierwszy tej decyzji.

61 Jak wynika bowiem z tego ostatniego przepisu, przewidziany w nim wyjątek odnosi się do dokumentów zredagowanych lub otrzymanych przez EBC do użytku wewnętrznego w ramach obrad i wstępnych konsultacji wewnątrz tej instytucji lub przeznaczonych do wymiany poglądów między EBC a organami krajowymi.

62 Ponadto brzmienie art. 4 wspomnianej decyzji w żaden sposób nie wyklucza, aby ta sama część dokumentu mogła być objęta kilkoma wyjątkami, o których w nim mowa.

63 Sąd słusznie zatem orzekł w pkt 44–47 zaskarżonego wyroku, że EBC, badając wniosek o udzielenie dostępu do dokumentów znajdujących się w jego posiadaniu, może uwzględnić kilka powodów odmowy, w niniejszym przypadku zarówno powód odmowy określony w art. 4 ust. 2 tiret drugie decyzji 2004/258, jak i ten określony w art. 4 ust. 3 akapit pierwszy tej decyzji.

64 Ponadto, z punktu widzenia zastosowania wyjątku przewidzianego w art. 4 ust. 3 akapit pierwszy decyzji 2004/258 bez znaczenia jest to, czy sporny dokument można również uznać za „opinię prawną" w rozumieniu art. 4 ust. 2 tiret drugie tej decyzji. Możliwość powołania się na wyjątek, o którym mowa w tym pierwszym przepisie, nie została bowiem podporządkowana przez prawodawcę Unii okoliczności, że dokumenty, o których mowa w tym przepisie, nie stanowią „opinii prawnych" w rozumieniu art. 4 ust. 2 tiret drugie tej decyzji.

65 W tych okolicznościach część pierwszą zarzutu trzeciego należy oddalić jako bezzasadną.

66 W odniesieniu do części drugiej zarzutu trzeciego należy zauważyć, że zgodnie z art. 4 ust. 3 akapit pierwszy decyzji 2004/258 dostępu do zredagowanego lub otrzymanego przez EBC dokumentu przeznaczonego do użytku wewnętrznego na potrzeby obrad lub wstępnych konsultacji wewnątrz EBC lub służącego wymianie poglądów między EBC a organami krajowymi odmawia się nawet po podjęciu decyzji, chyba że za ujawnieniem takiego dokumentu przemawia nadrzędny interes publiczny.

67 Jeśli chodzi, po pierwsze, o przesłankę dotyczącą użytku wewnętrznego dokumentów, należy przypomnieć, że sporządzenie spornego dokumentu zostało zlecone zewnętrznemu usługodawcy, aby wzbogacić wewnętrzną debatę organów decyzyjnych EBC oraz wesprzeć jego obrady i konsultacje.

68 W tym celu należy zauważyć, że art. 4 ust. 3 akapit pierwszy decyzji 2004/258 jest sformułowany w ten sposób, że chroni wewnętrzne dokumenty przygotowawcze, nawet jeśli sporny dokument został zredagowany przez usługodawcę zewnętrznego, ponieważ przepis ten wyraźnie odnosi się do dokumentu „otrzymanego" przez EBC.

69 Ponadto, jak słusznie uściślił Sąd w pkt 49 zaskarżonego wyroku, w spornej decyzji nie podniesiono, że sporny dokument jest dokumentem wewnętrznym, lecz że jest przeznaczony do użytku wewnętrznego.

70 Sąd słusznie zatem orzekł w pkt 41 zaskarżonego wyroku, że EBC mógł zasadnie stwierdzić, iż sporny dokument jest dokumentem przeznaczonym do użytku wewnętrznego w rozumieniu art. 4 ust. 3 akapit pierwszy decyzji 2004/258.

71 Po drugie, brzmienia art. 4 ust. 3 akapit pierwszy decyzji 2004/258 nie można interpretować w ten sposób, że zastrzega on zawartą w tym przepisie ochronę wyłącznie dla dokumentów związanych z konkretnym procesem decyzyjnym. Przepis ten zakłada bowiem jedynie, że dokument jest wykorzystywany „na potrzeby obrad i wstępnych konsultacji wewnątrz EBC". Otóż jak podnosi EBC,

o ile obrady i wstępne konsultacje mogą dotyczyć konkretnej procedury, o tyle mogą one również mieć szerszy przedmiot i dotyczyć kwestii o charakterze ogólnym. W tym sensie wspomniany przepis, odnosząc się również do dokumentów przeznaczonych do wymiany poglądów między EBC a organami krajowymi, w rezultacie obejmuje, szeroko ujęte, dokumenty dotyczące wewnętrznych procesów EBC.

72 Takiej wykładni art. 4 ust. 3 akapit pierwszy decyzji 2004/258 nie może podważyć rozwiązanie przyjęte w wyroku z dnia 13 lipca 2017 r., Saint-Gobain Glass Deutschland/Komisja (C-60/15 P, EU:C:2017:540), na którym opierają się wnoszący odwołanie.

73 W wyroku tym Trybunał orzekł zasadniczo, że odmowa dostępu do dokumentu na podstawie art. 4 ust. 3 akapit pierwszy rozporządzenia nr 1049/2001 jest możliwa jedynie w zakresie, w jakim proces podejmowania decyzji odnosi się do samego podjęcia decyzji.

74 Otóż w odróżnieniu od tego rozporządzenia i wbrew temu, co twierdzą w tym względzie wnoszący odwołanie, przedmiot ochrony przewidzianej w art. 4 ust. 3 akapit pierwszy decyzji 2004/258 i w art. 4 ust. 3 akapit pierwszy rozporządzenia nr 1049/2001 nie jest identyczny. Wspomniany przepis decyzji 2004/258 odnosi się bowiem do obrad i wstępnych konsultacji wewnątrz EBC, natomiast art. 4 ust. 3 akapit pierwszy rozporządzenia nr 1049/2001 nie zawiera takiego odniesienia.

75 Ponadto, o ile art. 4 ust. 3 tego rozporządzenia uzależnia odmowę dostępu do dokumentu od tego, czy dokument ten „odnosi się do spraw, w przypadku których decyzja nie została [jeszcze] podjęta przez instytucję”, o tyle art. 4 ust. 3 akapit pierwszy decyzji 2004/258 nie zawiera takiego uściślenia. Przeciwnie, EBC zamierzał zatem w kontekście decyzji 2004/258 zapewnić ochronę swoich dokumentów nawet w odniesieniu do całego procesu decyzyjnego, skoro w myśl tego ostatniego przepisu dostępu do dokumentu odmawia się „nawet po” podjęciu decyzji.

76 Co więcej, należy przypomnieć, że decyzją 2004/258 EBC postanowił przyznać prawo dostępu do swoich dokumentów z zastrzeżeniem warunków i ograniczeń określonych w tej decyzji. Decyzja ta ma zatem na celu zachowanie tego prawa dostępu, przy jednoczesnym uwzględnieniu szczególnego charakteru tej instytucji, która zgodnie z art. 130 TFUE, powinna skutecznie realizować cele związane z powierzonymi jej zadaniami, dzięki niezależnemu wykonywaniu specyficznych uprawnień, które jej w związku z tym przysługują na podstawie traktatu i statutu ESBC.

77 Ponadto należy przypomnieć, że przewidziane w traktatach ramy prawne, które dotyczą dostępu do dokumentów EBC, są, zgodnie z art. 15 ust. 3 akapit czwarty TFUE, różne, w zależności od tego, czy EBC wykonuje, czy też nie, swoje funkcje administracyjne. Nawet przy założeniu, że zasady dostępu do dokumentów instytucji, o których mowa w tym akapicie, należało przyjąć zgodnie z rozporządzeniem nr 1049/2001, nie można uznać, że dokument taki jak sporny dokument, który zawiera opinię prawną dotyczącą interpretacji art. 14 ust. 4 Protokołu nr 4 w sprawie statutu Europejskiego Systemu Banków Centralnych i EBC, odnosi się do wykonywania przez EBC funkcji administracyjnych.

78 Wynika z tego, że art. 4 ust. 3 akapit drugi rozporządzenia nr 1049/2001 przewiduje odmowę dostępu do dokumentu wyłącznie w odniesieniu do konkretnej decyzji, podczas gdy w ramach art. 4 ust. 3 akapit pierwszy decyzji 2004/258 ochrona poufności dokumentów EBC jest zagwarantowana nawet wówczas, gdy dokumenty te nie są częścią procesu podejmowania takiej decyzji.

79 To w ten sposób Sąd, dokonując wykładni art. 4 ust. 3 akapit pierwszy decyzji 2004/258, która nie jest obarczona naruszeniem prawa, oddalił argumentację wnoszących odwołanie w pierwszej instancji.

80 Część drugą zarzutu trzeciego odwołania należy zatem oddalić jako bezzasadną, a w konsekwencji – zarzut trzeci w całości.

W przedmiocie zarzutu czwartego

Argumentacja stron

81 W zarzucie czwartym wnoszący odwołanie zarzucają Sądowi, że w pkt 62–72 zaskarżonego wyroku nie uwzględnił istnienia nadrzędnego interesu publicznego uzasadniającego ujawnienie spornego dokumentu.

82 W tym względzie podnoszą oni, że nawet jeśli przesłanki zastosowania wyjątku przewidzianego w art. 4 ust. 3 akapit pierwszy decyzji 2004/258 były spełnione, to jednak istniał nadrzędny interes publiczny w ujawnieniu spornego dokumentu.

83 Zdaniem wnoszących odwołanie przemawiają za tym względy związane z kontrolą zgodności z prawem działań EBC. Stwierdzenie ewentualnej niezgodności z prawem decyzji EBC leży bowiem w interesie publicznym. Ponadto z motywu 1 decyzji 2004/258 wynika, że większa przejrzystość prowadzi do większego udziału obywateli w procesach decyzyjnych. Wreszcie wnoszący odwołanie zarzucają Sądowi, że dokonał wyważenia wchodzących w grę interesów bez wskazania w konkretny i uzasadniony sposób, na czym miałoby polegać naruszenie interesów EBC.

84 Ponadto wnoszący odwołanie twierdzą, że orzekając, iż dowód poważnego naruszenia procesu podejmowania decyzji nie był wymagany, a tym samym ograniczając kontrolę prawną do kontroli przekroczenia uprawnień, Sąd oparł kontrolę istnienia interesu publicznego na błędnym kryterium. Nie stwierdzono bowiem istnienia zagrożenia lub poważnego naruszenia ani w odniesieniu do ochrony doradztwa prawnego, ani w odniesieniu do ochrony wewnętrznego procesu podejmowania decyzji.

85 W związku z tym, wbrew temu, co stwierdził Sąd, uwzględnienie elementów abstrakcyjnych i czysto hipotetycznych jest niewystarczające, aby uzasadnić ryzyko naruszenia chronionego interesu.

86 EBC uważa, że zarzut ten należy odrzucić jako niedopuszczalny, a posiłkowo oddalić jako bezzasadny.

Ocena Trybunału

87 W odniesieniu do tego zarzutu należy stwierdzić, że argumenty wnoszących odwołanie dotyczące oddalenia przez Sąd istnienia nadrzędnego interesu publicznego stanowią powielenie argumentów już podniesionych w pierwszej instancji. A zatem poprzez swoje argumenty wnoszący odwołanie zmierzają w rzeczywistości do spowodowania ponownego rozpatrzenia wniesionej do Sądu skargi, co nie należy do kompetencji Trybunału (zob. w szczególności wyrok z dnia 9 września 2015 r., Lito Maieftiko Gynaikologiko kai Cheirourgiko Kentro/Komisja, C-506/13 P, EU:C:2015:562, pkt 62, 63).

88 Co do argumentacji wnoszących odwołanie, zgodnie z którą do EBC należało wskazanie poważnego naruszenia procesu podejmowania decyzji, opiera się ona na błędnym założeniu, ponieważ w ramach wyjątku przewidzianego w art. 4 ust. 3 akapit pierwszy decyzji 2004/258 takie wykazanie nie jest wymagane, jak już wskazano w pkt 43 niniejszego wyroku. Jak wynika z tego punktu, argumentacja wnoszących odwołanie dotycząca dowodu poważnego naruszenia procesu podejmowania decyzji jest bezskuteczna.

89 W konsekwencji zarzut ten należy w części odrzucić jako niedopuszczalny, a w części oddalić jako nieistotny dla sprawy.

90 Z całości powyższych rozważań wynika, że nie można uwzględnić żadnego z zarzutów, które wnoszący odwołanie podnieśli na poparcie odwołania.

91 W konsekwencji odwołanie należy oddalić w całości.

W przedmiocie kosztów

92 Zgodnie z art. 138 § 1 regulaminu postępowania przed Trybunałem, mającym zastosowanie do postępowania odwoławczego na podstawie art. 184 § 1 tego regulaminu, kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę. Ponieważ EBC wniósł o obciążenie kosztami postępowania wnoszących odwołanie, a ci sprawę przegrali, należy obciążyć ich kosztami postępowania.

Z powyższych względów Trybunał (pierwsza izba) orzeka, co następuje:

1) Odwołanie zostaje oddalone.

2) Fabio de Masi i Yanis Varoufakis zostają obciążeni kosztami postępowania.

Podpisy