

Tato stránka byla přeložena pomocí strojového překladu [Odkaz]. Strojové překlady mohou obsahovat chyby, které mohou snižovat jejich srozumitelnost a přesnost. Veřejný ochránce práv nenese žádnou odpovědnost za případné nesrovnalosti. Pokud chcete mít nejspolehlivější informace a právní jistotu, podívejte se na původní znění v angličtině (odkaz viz výše). Více informací naleznete v naší [politice týkající se jazyků a překladů](#) [Odkaz].

Rozhodnutí ve věci 1871/2020/OAM týkající se způsobu, jakým Evropská centrální banka (ECB) vyřídila žádost o přístup veřejnosti k dokumentům týkajícím se rozhodnutí německého ústavního soudu o jejím programu nákupu aktiv veřejného sektoru

Rozhodnutí

Případ 1871/2020/OAM - **Otevřeno dne** 06/11/2020 - **Rozhodnutí ze dne** 22/03/2021 -
Dotčený orgán Evropská centrální banka (Nebyl zjištěn nesprávný úřední postup) |

Případ se týkal rozhodnutí ECB odepřít veřejnosti přístup k dokumentům týkajícím se jejího programu nákupu aktiv veřejného sektoru (PSPP). Dokumenty byly předány německé spolkové vládě, aby mohla posoudit přiměřenost programu PSPP na základě rozhodnutí německého ústavního soudu.

ECB se při odepření přístupu opírala o pravidlo Smlouvy, které vyžaduje, aby jednání Rady guvernérů ECB nebyla zveřejňována. Dovolávala se rovněž potřeby chránit veřejný zájem, pokud jde o důvěrnost jednání jejích rozhodovacích orgánů, potřeby chránit měnovou politiku Unie a důvěrnosti dokumentů určených pro vnitřní použití.

Veřejná ochránkyně práv shledala, že odmítnutí ECB poskytnout přístup veřejnosti bylo odůvodněné. V rámci tohoto závěru veřejná ochránkyně práv konstatovala, že na jeden dokument se vztahují pravidla Smlouvy, která vyžadují, aby jednání Rady guvernérů ECB nebyla zveřejňována. ECB náležitě vysvětlila, proč by zpřístupnění ostatních dokumentů ohrozilo veřejný zájem, pokud jde o měnovou politiku. Veřejná ochránkyně práv vzala na vědomí značný veřejný zájem v této věci a přihlédla k úsilí ECB poskytnout stěžovateli a veřejnosti co nejvíce informací o této záležitosti a případ uzavřela.

Skutečnosti předcházející stížnosti



1. Po finanční krizi v letech 2007–2008 přijala Evropská centrální banka (ECB) několik „nestandardních opatření měnové politiky“, aby dosáhla svého cíle zajistit „cenovou stabilitu“. Jedním z takových opatření bylo zřízení programů nákupu aktiv [1] , jako je program nákupu aktiv ve veřejném sektoru (PSPP). V rámci programu PSPP, který byl zahájen v roce 2015, centrální banky Eurosystemu [2] nakupují dluhopisy vydané uznanými agenturami, regionálními a místními vládami, mezinárodními organizacemi a mezinárodními rozvojovými bankami se sídlem v eurozóně [3] .

2. Německému spolkovému ústavnímu soudu bylo předloženo několik případů týkajících se rozhodnutí ECB o PSPP a jejich provádění v Německu. V této souvislosti předložil německý ústavní soud Soudnímu dvoru EU (Soudní dvůr) otázky týkající se platnosti PSPP podle práva EU. V prosinci 2018 Soudní dvůr konstatoval, že PSPP neporušuje právo EU [4] .

3. Německý ústavní soud poté dne 5. května 2020 [5] rozhodl o věcech, které mu byly předloženy, a prohlásil rozsudek Soudního dvora a PSPP za protiprávní a v Německu bez závazného účinku. Německým orgánům bylo poskytnuto přechodné období v délce tří měsíců na další posouzení a zajištění toho, aby ECB odůvodnila proporcionalitu programu, což by umožnilo pokračování programu v Německu.

4. V této souvislosti ECB povolila německé centrální bance (Bundesbank), aby německé spolkové vládě zpřístupnila několik neveřejných dokumentů týkajících se posouzení přiměřenosti PSPP ze strany ECB. Zveřejnění bylo provedeno na základě přísných požadavků na důvěrnost a podle ECB v souladu se zásadou loajální spolupráce mezi orgány EU a orgány členských států [6] .

5. V červnu 2020 požádal stěžovatel ECB o poskytnutí přístupu veřejnosti [7] k dokumentům, které ECB předala německým orgánům v návaznosti na rozsudek německého ústavního soudu, jakož i k dopisu s předáním příslušných dokumentů.

6. ECB identifikovala osm dokumentů, které spadají do působnosti žádosti stěžovatele. Jedním z dokumentů byl předávací dopis zasláný prezidentem ECB prezidentovi Bundesbank, zatímco zbývajících sedm dokumentů bylo přiloženo k tomuto dopisu. ECB poskytla veřejnosti přístup k předávacímu dopisu (dokument 1) a odmítla zpřístupnění zbývajících sedmi dokumentů (dokumenty 2–8), konkrétně:

2. Informativní poznámka s názvem „Program nákupu aktiv v eurozóně: Úvahy o měnové politice“, ze dne 21. listopadu 2014

3. Prezentace s názvem „Druhá průběžná zpráva o doplnění balíčku opatření v červnu a říjnu“, 7. ledna 2015

4. Antworten zum dem Fragenkatalog gemäß §§ 27, 27a BVerfGG o programu rozšířeného nákupu aktiv, 15. listopadu 2016 [8]

5. Schriftliche Erklärung in der Rechtssache C-493/17, 30. listopadu 2017 [9]



6. Výňatek z přehledu o politice ECB z června 2020

7. Zkušební zpráva z měnověpolitického zasedání dne 4. prosince 2014

8. Výňatek ze zápisu z 506. zasedání Rady guvernérů ve dnech 3.–4. června 2020 – bod pořadu jednání „Rozhodnutí o měnové politice“, 23. června 2020

7. V srpnu 2020 požádal stěžovatel o přezkum rozhodnutí ECB nezveřejnit sedm dokumentů (podal tzv. potvrzující žádost).

8. V říjnu 2020 ECB potvrdila, že odmítla poskytnout veřejnosti přístup k požadovaným dokumentům (vydala tzv. „potvrzující rozhodnutí“). Tvrdila, že zveřejnění jednoho dokumentu by bylo v rozporu s primárním právem. [10] ECB dále uplatnila různé výjimky, které stanoví její pravidla o přístupu veřejnosti k dokumentům, aby odůvodnila odepření přístupu. Tvrdila, že zpřístupnění dokumentů by mohlo ohrozit ochranu veřejného zájmu, pokud jde o důvěrnost jednání rozhodovacích orgánů ECB [11], měnovou politiku Unie [12] a důvěrnost dokumentů ECB určených k vnitřnímu použití [13].

9. Vzhledem k nespokojenosti s rozhodnutím ECB se stěžovatel obrátil na veřejného ochránce práv v říjnu 2020.

Šetření

10. Veřejný ochránce práv zahájil šetření týkající se odmítnutí ECB poskytnout veřejnosti přístup k požadovaným dokumentům.

11. V průběhu šetření vyšetřovací tým veřejného ochránce práv nahlédl do požadovaných dokumentů a uspořádal schůzku se zástupci ECB. [14] Stěžovatel předložil připomínky ke zprávě ze zasedání.

Argumenty předložené veřejnému ochránci práv

Argumenty orgánu

12. Pokud jde o výňatek ze zápisu z 506. zasedání Rady guvernérů [15] (dokument 8), ECB uvedla, že je chráněna absolutní výjimkou obsaženou v pravidlech pro přístup veřejnosti, a sice ochranou veřejného zájmu, pokud jde o důvěrnost jednání rozhodovacích orgánů ECB. Zápis byl rovněž důvěrný podle primárního práva. [16] [17]

13. ECB dále uvedla, že všech sedm dokumentů je chráněno veřejným zájmem, pokud jde o měnovou politiku Unie. Zveřejnění by odhalilo informace týkající se strategie, přípravy a



provádění programu PSPP a mimořádných opatření měnové politiky. To by pak mohlo vést k nezamýšleným dopadům na chování účastníků trhu. Mohlo by to také v budoucnu výrazně omezit manévrovací prostor ECB, neboť nestandardní měnověpolitická opatření pravděpodobně zůstanou součástí souboru nástrojů ECB.

14. ECB se navíc domnívala, že podkladová poznámka, prezentace, briefing a interní návrh (dokumenty 2, 3, 6 a 7) jsou součástí rozhodovacího procesu vedoucího k přijetí opatření měnové politiky. Jejich zveřejnění by ohrozilo ochranu interních jednání v ECB.

15. Vzhledem k absolutní povaze některých z dovolávaných výjimek a k tomu, že podle názoru ECB argumenty stěžovatele nepostačovaly k prokázání existence převažujícího veřejného zájmu na zpřístupnění, ECB dospěla k závěru, že dokumenty nemohou být zpřístupněny.

Argumenty stěžovatele

16. Podle názoru stěžovatele existuje převažující veřejný zájem vědět, jaké informace byly německým orgánům poskytnuty. Obecněji tvrdí, že existuje převažující veřejný zájem na poskytnutí přístupu, aby veřejnost mohla přezkoumat, zda ECB po rozhodnutí německého ústavního soudu zůstala nezávislá.

17. Podle stěžovatele ECB používá zásadu důvěrnosti měnové politiky k odepření přístupu k dokumentům, které by mohly být v některých případech zpřístupněny ve veřejném zájmu.

18. Stěžovatel rovněž poukázal na to, že některé dokumenty pocházejí z roku 2014. Je pochybné, že zveřejnění těchto informací by mohlo mít dopad na současnou měnovou politiku.

Hodnocení veřejného ochránce práv

19. Veřejný ochránce práv posoudil, zda rozhodnutí ECB neposkytnout stěžovateli přístup veřejnosti bylo přiměřené a v souladu s platnými pravidly.

20. ECB plní své povinnosti v souladu se Smlouvami, mezi něž patří protokol o zvláštních institucionálních ustanoveních vztahujících se na ECB. [18] Podle protokolu jsou jednání *na zasedáních Rady guvernérů* důvěrná. Soudní dvůr potvrdil, že důvěrnost jednání Rady *guvernérů* je zaručena jako obecná zásada, aniž by bylo nutné dovolávat se některé z výjimek stanovených použitelnými pravidly pro přístup k dokumentům [19] .

21. Na tomto základě je rozhodnutí nezveřejnit výňatek ze zápisu z 506. zasedání Rady guvernérů (dokument 8) přiměřené.

22. Rada guvernérů však *může rozhodnout o zveřejnění výsledku* svých jednání. ECB informovala stěžovatele, že *výsledek* jednání příslušného zasedání je veřejný a poskytl odkaz na místo, kde je zveřejněn online. [20]



23. Tento výsledek je uveden v dokumentu nazvaném „Účet měnověpolitického zasedání Rady guvernérů Evropské centrální banky, které se konalo ve Frankfurtu nad Mohanem ve středu a ve čtvrtek 3. a 4. června 2020“. Tento účet je, konstatuje veřejná ochránkyně práv, velmi podrobný.

24. Pokud jde o zbývajících šest dokumentů (dokumenty 2–7), ECB tvrdila, že jejich zveřejnění by mohlo ohrozit ochranu veřejného zájmu, pokud jde o měnovou politiku Unie.

25. Kontrola vyšetřovacího týmu veřejného ochránce práv potvrdila, že dokumenty obsahují podrobnosti o posouzení a fungování nestandardních politických opatření. Názor ECB, že zveřejnění těchto dokumentů by mohlo ohrozit veřejný zájem, pokud jde o měnovou politiku Unie, je přiměřený. Při vyvozování tohoto závěru veřejný ochránce práv konstatuje, že soudy EU uznaly, že ECB má širokou posuzovací pravomoc při určování, zda by zpřístupněním dokumentů mohla být ohrožena ochrana veřejného zájmu, pokud jde o finanční, měnovou nebo hospodářskou politiku Unie nebo členského státu [21] .

26. ECB se rovněž řádně zabývala tím, zda by dokumenty pocházející z minulosti mohly mít dopad na *současnou* měnovou politiku. ECB ve svém potvrzujícím rozhodnutí a během setkání s vyšetřovacím týmem veřejného ochránce práv vysvětlila, že sdělování informací je sám o sobě nástrojem měnové politiky. Zveřejnění dokumentů, které nebyly vypracovány za tímto účelem, by mohlo vést k případným nezamýšleným očekáváním účastníků trhu. ECB tvrdila, že i kdyby byly některé dokumenty vypracovány v roce 2014, byla i dnes i nadále relevantní předchozí hodnocení. Programy nákupu stále probíhají a politiky zůstávají v budoucnu relevantní. Zveřejňování interních jednání by mohlo ohrozit snížení manévrovacího prostoru ECB při jejím rozhodování, a tím negativní dopad na účinnost ECB při plnění jejího mandátu. Veřejná ochránkyně práv se domnívá, že vzhledem k těmto vysvětlením je přinejmenším rozumně předvídatelné, že by zveřejnění ohrozilo ochranu veřejného zájmu, pokud jde o měnovou politiku.

27. Výjimka týkající se ochrany měnové politiky je absolutní, což znamená, že ji nelze převážít žádným jiným veřejným zájmem. Argumenty stěžovatele týkající se převažujícího veřejného zájmu na zpřístupnění proto nemohou být vzaty v úvahu, pokud jde o tuto výjimku.

28. Vzhledem k tomu, že výjimka týkající se ochrany měnové politiky byla platně uplatněna u všech šesti dokumentů, veřejný ochránce práv nemusí provádět hloubkové posouzení toho, zda by zpřístupnění v některých z těchto dokumentů rovněž ohrozilo potřebu ochrany interních jednání v ECB.

29. Veřejná ochránkyně práv dále konstatuje, že ECB stěžovatele informovala o typech dokumentů, u nichž bylo zjištěno, že spadají do oblasti působnosti jeho žádosti, a pokud možno o jejich obsahu.

30. S ohledem na všechny tyto skutečnosti se veřejný ochránce práv domnívá, že ECB byla oprávněna odmítnout přístup veřejnosti k požadovaným dokumentům. Veřejný ochránce práv vzal na vědomí významný veřejný zájem na této záležitosti a zohlednil úsilí ECB poskytnout



stěžovateli a veřejnosti co nejvíce informací a případ uzavírá.

Závěr

Na základě šetření veřejný ochránce práv uzavře tento případ s následujícím závěrem:

Nedošlo k žádnému nesprávnému úřednímu postupu ze strany Evropské centrální banky.

Stěžovatel a Evropská centrální banka budou o tomto rozhodnutí informováni .

Emily O'Reillyová evropská veřejná ochránkyně práv

Ve Štrasburku dne 22. března 2021

[1] Další informace jsou k dispozici na adrese:

https://www.ecb.europa.eu/explainers/show-me/html/app_infographic.en.html [Odkaz].

[2] Eurosystém zahrnuje ECB a národní centrální banky zemí, které přijaly euro.

[3] Další informace jsou k dispozici na adrese:

<https://www.ecb.europa.eu/mopo/implement/app/html/index.en.html#pspp> [Odkaz].

[4] Rozsudek Soudního dvora ze dne 11. prosince 2018, věc C-493/17 *Weiss a.o.*, k dispozici na adrese

<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=208741&pageIndex=0&doclang=EN&mode=lst&dir>
[Odkaz].

Tisková zpráva je k dispozici na adrese:

<https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2018-12/cp180192en.pdf> [Odkaz].

[5] Rozsudek druhého senátu BVerfG ze dne 5. května 2020–2 BvR 859/15, k dispozici na adrese http://www.bverfg.de/e/rs20200505_2bvr085915en.html [Odkaz]. Tisková zpráva je k dispozici na adrese:

<https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/EN/2020/bvg20-032.html>
[Odkaz].

[6] Více informací naleznete v dopise zaslaném prezidentem ECB Evropskému parlamentu ze dne 29. června 2020, který je k dispozici na adrese:

https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/ecb.mepletter200629_Simon~ece6ead766.en.pdf
[Odkaz],



nebo v projevu člena Výkonné rady ECB ze dne 2. července 2020 k dispozici na adrese:

<https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2020/html/ecb.sp200702~87ce377373.en.html>

[Odkaz].

[7] Rozhodnutí Evropské centrální banky ze dne 4. března 2004 o přístupu veřejnosti k dokumentům Evropské centrální banky (ECB/2004/3), ve znění pozdějších předpisů:

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32004D0003%2801%29>

[Odkaz].

[8] Odpovědi na dotazník týkající se rozšířeného programu nákupu aktiv (15. listopadu 2016) vypracovaný podle odstavců 27 a 27a německého spolkového ústavního soudu.

[9] Písemné prohlášení (ECB) ve věci C-493/17 (30. listopadu 2017).

[10] Podle Protokolu (č. 4) o statutu Evropského systému centrálních bank a ECB, který je součástí Smlouvy o fungování EU, je k dispozici na adrese

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A12016E%2FPRO%2F04>

[Odkaz].

[11] Článek 4 odst. 1 písm. a) první záměr rozhodnutí ECB/2004/3.

[12] Článek 4 odst. 1 písm. a) druhá odrážka rozhodnutí ECB/2004/3.

[13] Článek 4 odst. 3 rozhodnutí ECB/2004/3.

[14] Zpráva ze zasedání je k dispozici na adrese:

<https://www.ombudsman.europa.eu/en/report/en/137337> [Odkaz].

[15] Rada guvernérů je hlavním rozhodovacím orgánem ECB. Skládá se ze šesti členů Výkonné rady a guvernérů národních centrálních bank 19 zemí eurozóny.

[16] Článek 10 odst. 4 Protokolu o statutu Evropského systému centrálních bank a ECB stanoví: „*Jednání zasedání [Rada guvernérů] jsou důvěrné. Rada guvernérů může rozhodnout o zveřejnění výsledku svých jednání*“.

[17] ECB odkázala na rozsudek Soudního dvora ze dne 19. prosince 2019 *Evropská centrální banka v. Espírito Santo Financial (Portugalsko)*, C-442/18 P

<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=221794&pageIndex=0&doclang=EN&mode=lst&dir>

[Odkaz].

[18] Protokol o statutu Evropského systému centrálních bank a ECB, viz poznámka pod čarou 10.

[19] Viz rozsudek Soudního dvora ze dne 19. prosince 2019 *Evropská centrální banka v.*



Espírito Santo Financial (Portugalsko), C-442/18 P, k dispozici na adrese:

<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=221794&pageIndex=0&doclang=EN&mode=lst&dir>

[Odkaz] a rozsudek Soudního dvora ze dne 21. října 2020 *Evropská centrální banka v. Espírito*

Santo Financial Group C-396/19 P, k dispozici na adrese:

<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=232705&pageIndex=0&doclang=EN&mode=lst&dir>

[Odkaz]

[20] Účet měnověpolitického zasedání Rady guvernérů ECB ve dnech 3.–4. června 2020, k dispozici na adrese:

<https://www.ecb.europa.eu/press/accounts/2020/html/ecb.mg200625~fd97330d5f.en.html>

[Odkaz]

[21] Viz rozsudek Tribunálu ze dne 4. června 2015, *Versorgungswerk v. ECB*, T-376/13, body 53–55:

<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=164732&pageIndex=0&doclang=EN&mode=lst&dir>

[Odkaz].