

MV858K Evropské správní právo

3. přednáška
Anna Chamráthová
27. 3. 2019

Téma přednášky

- Evropský veřejný ochránce práv
 - Historie
 - Právní úprava
 - Činnost
 - Praktické příklady
- Principy dobré správy
 - Charakteristika
 - Katalogy
 - Dokumenty RE

„Ombudsman“

- úřad ***založený ústavou nebo zákonem***, v jehož čele stojí ***nezávislý a vysoce postavený veřejný činitel odpovědný moci zákonodárné***, který přijímá ***stížnosti lidí na chování orgánů veřejné správy***, jejich představitelů či zaměstnanců nebo jedná z ***vlastní iniciativy*** a který má ***pravomoc vyšetřovat, doporučovat opatření k nápravě a vydávat zprávy*** (o své činnosti, učiněných doporučeních apod.)

Čl. 228 SFEU

- Evropský veřejný ochránce práv **volený Evropským parlamentem** je oprávněn **přijímat stížnosti** od kteréhokoli občana Unie nebo od kterékoli fyzické osoby s bydlištěm nebo právnické osoby se statutárním sídlem v členském státě, které se týkají případů **nesprávného úředního postupu** orgánů, institucí nebo jiných subjektů Unie, *s výjimkou Soudního dvora Evropské unie při výkonu jeho soudních pravomocí*. Stížnosti **přezkoumává a podává o nich zprávu**.
- V souladu se svými povinnostmi provádí veřejný ochránce práv šetření, která považuje za opodstatněná, a to **z vlastního podnětu nebo na základě stížností**.

Právní úprava

- Čl. 228 SFEU (původně čl. 195 Smlouvy o ES)
- Statut Evropského veřejného ochránce práv
(rozhodnutí Evropského parlamentu o pravidlech a obecných podmínkách pro výkon funkce veřejného ochránce práv ze dne 9. 3. 1994)
- Prováděcí rozhodnutí ochránce
 - Doplnující prováděcí rozhodnutí *(např. rozhodnutí evropského veřejného ochránce práv týkající se žádostí o přezkum, rozhodnutí, kterým se vydávají pokyny pro postup v případě nepatřičné komunikace a stížností, které představují zneužití procesu)*
- Pravidla chování ochránkyně
- Čl. 43 LZPEU

Čl. 43 LZPEU – Evropský veřejný ochránce práv

- Každý občan Unie a každá fyzická osoba s bydlištěm nebo právnická osoba se sídlem v členském státě má právo obracet se na evropského veřejného ochránce práv v případě nesprávného úředního postupu orgánů, institucí nebo jiných subjektů Unie, s výjimkou Soudního dvora Evropské unie při výkonu jeho soudních pravomocí.

Historie

- **Předchůdce:** Marie-Claude Vayssade (*pro únosy dětí v rámci manželství osob nespolečné národnosti, působila jako mediátor*)
- Založen Maastrichtskou smlouvou 1992 (*obavy, že by konkuroval peticím podávaným Parlamentu*)
- 1995: do funkce zvolen **Jacob Söderman**
- 2003: funkci přebírá **P. Nikiforos Diamandouros**
- 2013: ochránkyní se stává **Emily O'Reilly**
(*její mandát vyprší letos*)

Emily O'Reilly



8 Evropský veřejný ochránce práv, principy dobré správy

Požadavky na funkci

- Je vybírán z osob, které jsou **občany Evropské unie**,
- mají **plná občanská a politická práva**,
- poskytují veškeré **záruky nezávislosti**,
- splňují **podmínky požadované pro výkon nejvyšších soudních funkcí ve své zemi** nebo mají obecně **uznávané zkušenosti a způsobilost** pro výkon funkce veřejného ochránce práv.

Sídlo

Sídlem je **sídlo Evropského parlamentu.**



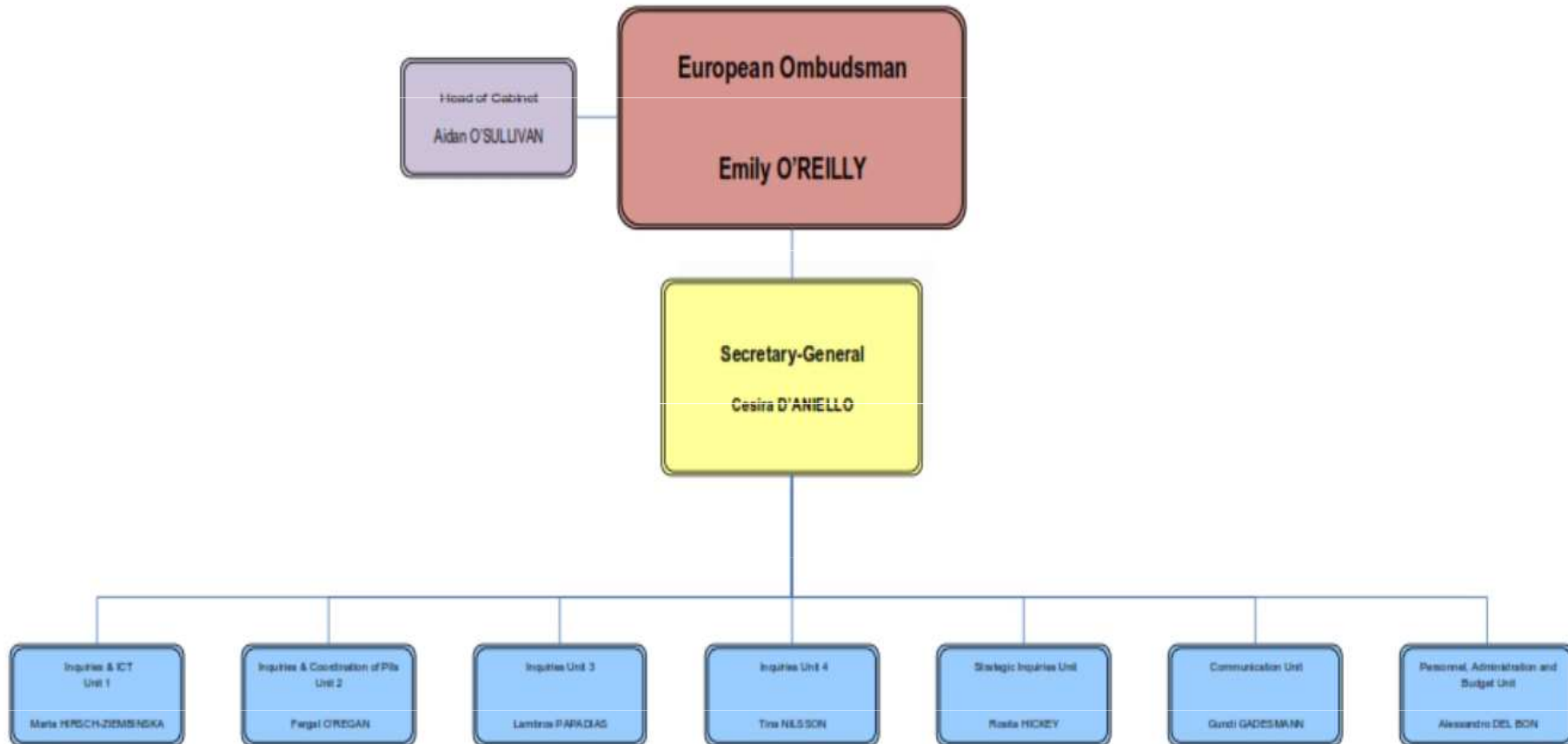
Vztah k Evropskému parlamentu

- **Jmenuje** ochránce po každých volbách Evropského parlamentu **na dobu volebního období** (lze i **opakovaně**)
 - Posílení nezávislosti ochránce
- **Podává žádost** Soudnímu dvoru **na odvolání** ochránce, když ten:
 - Přestane splňovat **podmínky výkonu** funkce (viz předchozí slide)
 - Dopustí se **vážného pochybení**
- Vydává **podmínky výkonu funkce** ochránce
- Ochránce mu je povinen každoročně podat **zprávu o výsledku svých šetření**, stejně tak o každém ukončeném šetření
- Podniká **kroky** v případě, že jej ochránce informuje o neposkytnutí patřičné **spolupráce**

Vztah k Soudnímu dvoru

- **Odvolává jej z funkce** na návrh Parlamentu
- Ochránce se před ním **slavnostně zavazuje**, že bude řádně vykonávat svou funkci
- Nedopadá na něj působnost ochránce v případě, že vykonává **soudní pravomoci**
- Řeší žaloby proti ochránci **na náhradu škody**
- Ochránce je soudci postaven naroveň ohledně platu, náhrad a důchodů

Organizační schéma úřadu



Výkon funkce - skončení

- **Skončení:**
 - Uplynutím funkčního období
 - Odvoláním
 - Odstoupením
- Kromě odvolání **vykonává funkci dále do doby jmenování nástupce**
- U předčasného skončení je **jmenování do 3 měsíců**

Výkon funkce

- zcela **nezávisle** v obecném zájmu Společenství a občanů Evropské unie
- nesmí **požadovat ani přijímat pokyny** od žádné vlády ani orgánu
- musí se zdržet veškeré **činnosti neslučitelné s povahou jeho funkce**
- nesmí vykonávat žádnou **jinou politickou nebo správní funkci ani jinou výdělečnou či nevýdělečnou profesionální činnost** (po dobu výkonu funkce)
- slavnostně se zavazuje k tomu, že bude že bude vykonávat svou funkci **zcela nezávisle a nestranně** a plnit po celou dobu výkonu funkce i po jejím ukončení povinnosti z ní vyplývající, zejména:
 - povinnost **čestného a zdrženlivého jednání při přijímání některých funkcí** nebo
 - některých **výhod po skončení výkonu** funkce veřejného ochránce práv
- tyto podmínky Emily O'Reilly rozvedla v **etických pravidlech**, které si sama pro své chování stanovila a které se týkají i doby po skončení funkce, s tím, že je bude v případě potřeby každoročně aktualizovat

Zahájení šetření

- Z vlastního podnětu
- Na základě **stížnosti**
 - Přímo dotčenou osobou
 - Prostřednictvím člena Evropského parlamentu
- Náležitosti, způsob podání a jazyk stížnosti

Schéma postupu při vyřizování stížnosti I



Průběh šetření

- Pokud **není důvod** jej zahájit, věc **nespadá do působnosti ochránce** či je stížnost **nepřípustná**, **věc se odkládá** (*stejně tak se odkládají výsledky šetření, pokud se v jeho průběhu zjistí, že byla nepřípustná*) – lze se bránit žádostí o přezkum tohoto rozhodnutí
- Ihned po obdržení stížnosti **informuje dotyčný orgán/instituci**
- **Provádění šetření**
 - **povinnost součinnosti** orgánů a institucí Unie i orgánů členských států
 - **návrhy zlepšení a hledání řešení** – lhůta k vyjádření, zaslání stěžovateli k připomínkám (1 měsíc), případné uzavření šetření vydáním rozhodnutí

Schéma postupu při vyřizování stížnosti II - šetření



Obrana proti činnosti Evropského veřejného ochránce práv – žádost o přezkum

- Stěžovatel má právo požádat o přezkum **jakéhokoli zjištění uvedeného v rozhodnutí, kterým se ukončuje šetření, vyjma zjištění nesprávného úředního postupu.**
- Do 2 měsíců, nutné odůvodnit, nové skutečnosti lze uplatnit jen v případě, že je nebylo možné uplatnit v průběhu šetření
- Podrobně upraveno v: **Rozhodnutí evropského veřejného ochránce práv týkající se žádostí o přezkum**, které navazuje na čl. 10 prováděcího rozhodnutí ochránce

Obrana proti činnosti Evropského veřejného ochránce práv - soudní

– Obrana **proti výstupům**

- Associazione delle Cantine Sociali Venete vs. European Ombudsman and European Parliament. Věc T-103/99
- Devrajan Srinivasan vs. European Ombudsman. Věc T-196/08.

– Obrana **proti postupům**

- Frank Lamberts vs. European Ombudsman. Věc T-209/00 a C-234/02 P.
- M. vs. Médiateur européen. Věc T-412/05.
- Claire Staelen vs. Evropský veřejný ochránce práv. Věc T-217/11, C-337/15 P a C-338/15 P.

Associazione delle Cantine Sociali Venete vs. European Ombudsman and European Parliament

- Ochránce **není orgánem žalovatelným dle Smlouvy na nečinnost**, takováto žaloba je nepřípustná.
- I kdyby byl ochránce považován za orgán Parlamentu, žaloba na nečinnost by byla i tak přípustná **jen tehdy, kdyby byl žalobce vydávaným aktem přímo a individuálně dotčen**.
- **Zprávy ochránce zasílané Parlamentu nemají právní dopad na třetí strany a nejsou závazné ani pro Parlament.**

Devrajan Srinivasan vs. European Ombudsman

- *Vyšel ze závěrů Associazione delle Cantine Sociali Venete a doplnil:*
- **Odůvodněné rozhodnutí ochránce se po provedeném šetření věci dále nezabývat není možné žalovat na zrušení** – takováto žaloba je nepřípustná.
- Ochránce **není dle Smlouvy orgánem žalovatelným ohledně zrušení jeho opatření.**

Frank Lamberts vs. European Ombudsman

- V případě mimosmluvní odpovědnosti nahradí Unie v souladu s obecnými zásadami společnými právním řádům členských států škody způsobené jejími orgány nebo jejími zaměstnanci při výkonu jejich funkce (čl. 340 SFEU) (*škoda, porušení práva, příčinná souvislost, přičitatelnost*)
- Žaloba na náhradu škodu míří **proti opatření (i právně nezávaznému), které je přičitatelné orgánu či instituci Unie**. Mezi tyto instituce pak spadají všechny, které jsou založené Smlouvou a plní cíle společenství. Mezi tyto instituce **patří i ochránce**.
- Ačkoliv ochránce má při uplatňování svých **pravomocí širokou míru uvážení a zároveň nemá stanoveny konkrétní výsledky**, kterých by musel dosáhnout, **není soudní přezkum jeho jednání úplně vyloučen**. Lze si představit, že **za velmi výjimečných okolností bude občan schopen prokázat, že ochránce udělal při výkonu svých povinností velmi závažnou chybu, která mohla občanovi způsobit škodu**.
- Je nutno zohlednit zvláštnosti jeho funkce. **Má pouze povinnost vynaložit veškeré úsilí a má široký prostor pro uvážení**.

M. vs. Médiateur européen

- Tribunál uznal ochránce odpovědným za újmu, která zaměstnanci Komise M. vznikla **zveřejněním nedostatečně anonymizované zprávy ochránce**, ve které bylo uvedeno plné jméno M.

Claire Staelen vs. Evropský veřejný ochránce práv - Tribunál

- *Potvrdil, že má právo rozhodovat o žalobě na náhradu škody proti ochránci*
- Rozvedl jednotlivé podmínky vzniku mimosmluvní odpovědnosti Unie s konkretizací právě pro ochránce. (*škoda, porušení práva, příčinná souvislost, přičitatelnost*)
- Co se týče porušení práva Evropské unie, ochránce by musel **závažně a zjevně nedodržel svou posuzovací pravomoc**, nicméně v případě **povinnosti řádné péče** nemá ochránce prostor pro uvážení, takže pro založení jeho odpovědnosti postačí prosté porušení této povinnosti. Povinnost řádné péče je ovšem neurčitý pojem a ne každá nesrovnalost konstituuje porušení této povinnosti. Ochránce by tak tuto povinnost opět musel porušit závažnějším způsobem.
- **Dostatečně závažné porušení unijního práva je i nevyřízení věci v přiměřené lhůtě.**
- Za dostatečně určitou újmu v této věci Tribunál uznal **naprostou ztrátu důvěry v instituci ochránce** (*zkreslení skutečností, nedostatku řádné péče při plnění některých vyšetřovacích povinností a nedodržení přiměřené lhůty*). Tribunál tuto újmu „oceníl“ na 7 000 eur.

Čl. 41 LZPEU – Právo na řádnou správu I

1. Každý má právo na to, aby jeho záležitosti byly orgány, institucemi a jinými subjekty Unie řešeny nestranně, spravedlivě a v přiměřené lhůtě.
2. Toto právo zahrnuje především:
 - a) právo každého být vyslechnut před přijetím jemu určeného individuálního opatření, které by se jej mohlo nepříznivě dotknout;
 - b) právo každého na přístup ke spisu, který se jej týká, při respektování oprávněných zájmů důvěrnosti a profesního a obchodního tajemství;
 - c) povinnost správních orgánů odůvodňovat svá rozhodnutí.

Čl. 41 LZPEU – Právo na řádnou správu II

3. Každý má právo na to, aby mu Unie v souladu s obecnými zásadami společnými právním řádům členských států nahradila škodu způsobenou jejími orgány nebo jejími zaměstnanci při výkonu jejich funkce.

4. Každý se může písemně obracet na orgány Unie v jednom z jazyků Smluv a musí obdržet odpověď ve stejném jazyce.

Claire Staelen vs. Evropský veřejný ochránce práv – Soudní dvůr

- *Korekce vymezení dostatečně závažného porušení práva ochráncem:*
- **Porušení povinnosti řádné péče ochráncem nemůže automaticky představovat protiprávní jednání způsobilé založit odpovědnost Unie,** ale musí být posouzeno s ohledem na to, že ochránce je při výkonu funkce **vázán pouze povinností vynaložit veškeré úsilí a má široký prostor pro uvážení,** pokud jde zaprvé o **opodstatněnost obdržených stížností** a **způsobů,** jakými je vyřizuje, zadruhé o způsob **vedení zahájených šetření** a **provádění vyšetřování** a **zatřetí o analýzu získaných údajů a závěry,** které je z ní třeba vyvodit.
- **Jakékoli porušení povinnosti jednat v přiměřené lhůtě není dostatečně závažné porušení.**

Principy dobré/řádné správy

- = obecné představy, **jak by měl výkon veřejné správy vypadat**, aby byl vnímán jako kvalitní a jako služba veřejnosti
- Veřejná správa by se je měla za tímto účelem snažit dodržovat, ač k tomu **nemusí být právně zavázána** (*bývají ale vtaženy i do právních norem – čl. 41 LZPEU, základní zásady činnosti správních orgánů v SŘ...*)
 - Mají vliv i na efektivitu veřejné správy

Pojmy

- Dobrá správa
- Řádná správa
- Good Governance
- Good Administrative Behaviour

VS.

- Maladministration
- Špatná správa

Špatná správa – DZ k zákonu o českém ochránci

- Účel instituce spočívá mj. v ochraně před "**špatnou správou**" (která je **opakem "dobré správy"**), před **byrokratickými, necitlivými či "nespravedlivými" postupy** úředníků a veřejné správy vůbec.

Přehlíživé nebo liknavé jednání, arogance, nezdvořilost, neodůvodněné průtahy, špatný výklad záměru zákonodárce atp.

Úrovně

– Evropská

- RE – doporučení Výboru ministrů
- EU
 - Code of Good Administrative Behaviour for Staff of the European Commission in Their Relations with the Public
 - Evropský veřejný ochránce práv – Kodex řádné správní praxe + Zásady veřejné služby pro úředníky EU (*sloučeno v jednu publikaci*)

– Národní

- Ústavní principy
- Desatero principů dobré správy veřejného ochránce práv
- Základní zásady činnosti správních orgánů v SŘ