Evropský veřejný ochránce práv

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 angličtina (odkaz viz výše). Více informací naleznete v naší* politice týkající se jazyků a překladů [Odkaz].

Rozhodnutí evropské veřejné ochránkyně práv, které přináší návrhy navazující na její strategické šetření OI/5/2016/AB, které se týká včasnosti a transparentnosti jednání Evropské komise při zpracování stížností na nesplnění povinnosti

Rozhodnutí
Případ OI/5/2016/AB - **Otevřeno dne** 13/05/2016 - **Rozhodnutí ze dne** 14/09/2017 - **Dotčený orgán** Evropská komise (Další šetření není důvodné) |

Účinné uplatňování právních předpisů EU je zásadním předpokladem zajištění důvěryhodnosti Unie. Za účelem kontroly, zda členské státy náležitě provádějí právní předpisy EU, je úkolem Evropské komise v rámci její úlohy strážkyně Smluv vyšetřovat údajné případy nesplnění povinnosti.

Stížnosti podané občany, organizacemi a společnostmi jsou pro Komisi významným zdrojem informací o možném porušování právních přepisů EU. Pro stěžovatele je však někdy těžké pochopit, že řízení o nesplnění povinnosti vždy nemusí být tím nejlepším způsobem řešení jejich individuálního problému. Bývá pro ně rovněž těžké přijmout, že Komisi na konci jejího vyšetřování přísluší diskreční pravomoc zahájit nebo nezahájit řízení o nesplnění povinnosti.

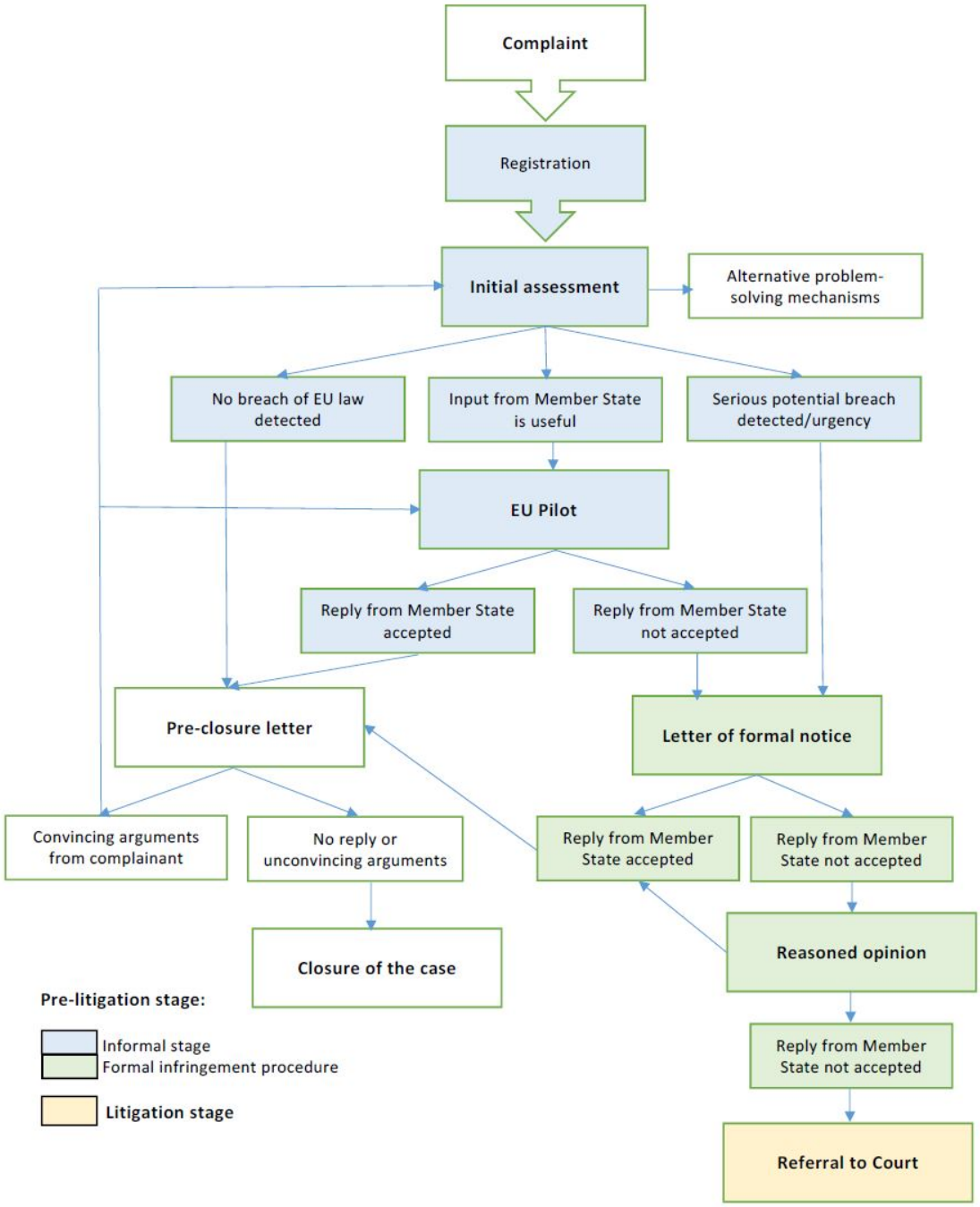
Poté, co veřejná ochránkyně práv obdržela řadu stížností týkajících se zpracování těchto případů Komisí, zahájila strategické šetření s cílem zjistit, zda neexistují základní systémové problémy. Šetření se týkalo zpracování stížností na nesplnění povinnosti v rámci systému, jenž se obecně označuje jako „EU Pilot“ a který stanoví strukturu neformální fáze řízení o nesplnění povinnosti. Účelem systému „EU Pilot“ je vést neformální dialog s členskými státy s cílem napravit porušení právních předpisů EU v raném stadiu a vyhnout se nutnosti přistoupit k formálním řízením o nesplnění povinnosti. Šetření se zabývalo těmito body: i) povinnost Komise vydat včasné rozhodnutí, ii) informace poskytované stěžovatelům a iii) informace poskytované veřejnosti o případech v rámci projektu EU Pilot.

Veřejná ochránkyně práv zjistila, že rychlé zpracování stížností na nesplnění povinnosti v rámci

projektu „EU Pilot“ je pro útvary Komise nelehkým úkolem. Komise tyto problémy uznává a v lednu 2017 přijala novou strategii, která uvádí, že Komise bude lépe vést řízení o nesplnění povinnosti, a to zejména tím, že se zaměří na systémová a závažná porušení právních předpisů EU. Současně Komise aktualizovala své postupy pro řízení vztahů se stěžovateli.

Veřejná ochránkyně práv vítá skutečnost, že Komise vyvinula úsilí k vyřešení problémů, které byly důvodem zahájení tohoto šetření. Domnívá se však, že Komise může učinit další zlepšení. **Veřejná ochránkyně práv proto uzavírá své šetření 8 návrhy** , které by Komise měla zohlednit, aby dosáhla dalšího zlepšení svých vztahů se stěžovateli a zvýšení transparentnosti své činnosti.

Vyřizování stížností na porušení předpisů



Pozadí

1. Veřejná ochránkyně práv obdržela řadu stížností na údajné zpoždění při vyřizování stížností na porušení předpisů Evropskou komisí a/nebo neinformování stěžovatele během postupu „EU Pilot“, který strukturuje neformální fázi řízení o nesplnění povinnosti **[1]** . Veřejná ochránkyně

práv zahájila šetření z vlastního podnětu v letech 2009 a 2011 [2] . Vzhledem k tomu, že veřejná ochránkyně práv nadále dostávala stížnosti, rozhodla se zahájit strategické šetření, které bylo zahájeno dne 13. května 2016. Šetření se týká tří systémových otázek: i) povinnost Komise dosáhnout včasného rozhodnutí v rámci „EU Pilot“, ii) informací pro stěžovatele a iii) informací pro veřejnost.

Šetření

2. Jako první krok veřejná ochránkyně práv požádala o seznam případů v rámci projektu EU Pilot otevřených na konci roku 2015 po dobu více než jednoho roku a o standardních dopisech používaných k informování stěžovatelů o pokroku. Zaměstnanci veřejné ochránkyně práv se rovněž setkali s Komisí, aby získali statistiky a lépe pochopili, jak „EU Pilot“ funguje v praxi [3] . Jako druhý krok provedli zaměstnanci veřejné ochránkyně práv inspekci 10 spisů v rámci projektu EU Pilot starších než jeden rok ve třech oblastech politiky (životní prostředí, spravedlnost a spotřebitelé, daně a cla). V těchto oblastech se každoročně podává značný počet stížností na porušení předpisů. Poté, co Komise zveřejnila své nové sdělení „Právo *EU: Lepší výsledky díky lepšímu uplatňování* “ ze dne 19. ledna 2017 [4] (dále jen „sdělení z roku 2017“) se uskutečnilo další setkání, které mělo vyšetřovacímu týmu veřejné ochránkyně práv pomoci pochopit důsledky nového přístupu Komise. Toto rozhodnutí zohledňuje veškeré informace shromážděné během těchto vyšetřovacích kroků.

Hodnocení veřejného ochránce práv

A. Lhůta pro vyřizování stížností na porušení předpisů

Výzvy, kterým Komise čelí

3. Komise se zpravidla zavázala prošetřit stížnosti a dospět k rozhodnutí zahájit formální řízení o nesplnění povinnosti nebo uzavřít případ do **jednoho roku** ode dne, kdy byla stížnost zaregistrována. Tento roční časový rámec zahrnuje registraci stížnosti do databáze nazvané *„ Řešení stížností – Accueil des Plaignants“* (CHAP), počáteční posouzení, zda zahájit „EU Pilot“ či nikoli, a dialog s členským státem v rámci „EU Pilot“, což vede k rozhodnutí o zahájení řízení o nesplnění povinnosti nebo k uzavření případu.

4. Od března 2010 Komise rovněž uplatňuje dvojí referenční hodnotu v délce 10 týdnů, aby zajistila rychlou správu spisů v rámci „EU Pilot“: členský stát má 70 dní na to, aby Komisi předložil svou odpověď, a Komise má 70 dní na to, aby odpověď členského státu posoudila.

5. Dodržení lhůt, které si sama stanovila, se zdá být pro Komisi vážným problémem:

· Pokud jde o roční časový rámec, Komise zahájila v období od 1. ledna 2014 do 31. prosince

2015 724 případů „EU Pilot“ na základě stížností. Pouze ve 107 případech (tj. 15 %) bylo rozhodnutí o uzavření věci nebo o vydání výzvy přijaté do jednoho roku ode dne, kdy byla stížnost zaevidována [5] . Na konci roku 2015 se Komise zabývala 480 případy v rámci projektu EU Pilot, které byly vyvolány stížnostmi staršími než jeden rok. Z nich bylo 102 souborů (21 %) otevřeno více než tři roky [6] . Komise vysvětlila, že dialog mezi Komisí a členským státem prostřednictvím programu „EU Pilot“ se neomezuje pouze na jednu výměnu: u značného počtu 102 spisů starších než tři roky bylo nutné provést několik výměn s dotčeným členským státem [7] . Komise rovněž vysvětlila, že objem informací předložených stěžovatelem před zahájením dialogu EU Pilot nebo po něm a/nebo členským státem má rovněž dopad na dobu životnosti případů v rámci projektu EU Pilot, neboť Komise musí tyto informace před rozhodnutím o dalším postupu posoudit.

· Pokud jde o dvojí desetitýdenní referenční hodnotu, průměrná doba potřebná členskými státy k zodpovězení otázek Komise činila 72 dní v roce 2015, což se blíží desetitýdenní referenční hodnotě [8] . Průměrná doba Komise na posouzení těchto odpovědí však činila 91 dní v roce 2015, 21 dnů nad referenční hodnotou [9] . Komise upřesnila, že jedním z faktorů ovlivňujících dobu potřebnou k posouzení odpovědí členských států je nutnost přeložit odpovědi členských států.

Hlavní důvody zpoždění

6. Veřejná ochránkyně práv si je vědoma toho, že Komise spravuje velké množství stížností a že roční časový rámec je cílem, který si sama stanovila. Při vyřizování stížností vycházejících z nadměrného zpoždění se veřejný ochránce práv soustavně domnívá, že v případě překročení roční lhůty vyžaduje řádná správa, aby Komise poskytla konkrétní a platné důvody zpoždění.

7. Veřejný ochránce práv se domnívá, že by mohl dojít k nesprávnému úřednímu postupu, pokud je zpoždění způsobeno správní nečinností nebo pokud Komise neposkytne platné vysvětlení [10] . Veřejná ochránkyně práv se rovněž domnívala, že i když existují dobré důvody, několik let nemusí být přiměřené ve smyslu článku 41 Listiny základních práv EU, pokud jde o právo na řádnou správu.

Nadměrné zpoždění ve věci 583/2013/MHZ [11]

Zemědělec si stěžoval veřejnému ochránci práv a tvrdil, že Komise měla přijmout rychlejší kroky v souvislosti s jeho dvěma stížnostmi o nesplnění povinnosti. Komise nemohla vysvětlit, proč nemohla zahájit „EU Pilot“ v obou případech nesplnění povinnosti až do 11 měsíců poté, co obdržela stížnosti. Veřejná ochránkyně práv Komisi kritizovala a dospěla k závěru *, že „Komise se dopustila nesprávného úředního postupu zejména tím, že odložila zahájení pilotního řízení a v důsledku toho sama nemohla dodržet roční lhůtu pro rozhodnutí o stížnostech stěžovatele pro nesplnění povinnosti* “.

8. Inspekce provedené v rámci tohoto šetření potvrdily, že některá zpoždění jsou mimo kontrolu Komise, například pokud je nutná **změna vnitrostátního práva** k ukončení protiprávního

jednání, kdy je nutné **vybudovat infrastrukturu** (zejména v oblasti životního prostředí) nebo kdy musí Komise v době EU Pilot **počkat na výsledky rozhodnutí Soudního dvora** . V jiných případech může Komise potřebovat další čas na posouzení **dodatečných informací poskytnutých stěžovatelem** v průběhu řízení nebo na propojení stížnosti s **podobnými spisy** proti jiným členským státům. Tyto případy nepředstavují administrativní nečinnost.

9. Další problematické situace zahrnují organizační problémy, jako je **vysoká pracovní zátěž v oddělení** , potřeba spolupracovat s **několika útvary Komise** nebo **dodatečný čas potřebný na překlad** , neboť stížnosti lze podávat v jakémkoli úředním jazyce EU a někdy zahrnovat značné množství dokumentace. V důsledku těchto problémů může počáteční posouzení stížnosti, než se Komise dokonce rozhodne zahájit dialog „EU Pilot“, samo o sobě trvat několik měsíců.

10. Zpoždění může rovněž vyplynout ze zdlouhavých výměn mezi Komisí a členským státem v rámci „EU Pilot“ v důsledku **neúplných nebo neuspokojivých odpovědí** .

Nadměrné zpoždění ve věci 1146/2012/AN [12]

V prosinci 2009 podal stěžovatel stížnost na nesplnění povinnosti, v souvislosti s níž Komise zahájila „EU Pilot“. V červnu 2012 si stěžovatel stěžoval veřejnému ochránci práv na zpoždění Komise při řešení této záležitosti. Během šetření Komise vysvětlila, že délka řízení byla způsobena zpožděním členského státu v odpovědi na jeho žádosti o informace a neúplností poskytnutých odpovědí. Veřejná ochránkyně práv Komisi kritizovala, neboť měla za **to, že řádně neprovedla postup EU Pilot. V tomto případě byl ohrožen cíl „EU Pilot“ nalézt rychlá a lepší řešení stížností na porušení právních předpisů** . Ve své odpovědi Komise veřejného ochránce práv informovala, že zahájila formální řízení o nesplnění povinnosti.

V jiném případě, který byl veřejnému ochránci práv předložen v roce 2015, zaslala Komise členskému státu devět žádostí o informace [13] .

11. Postup „EU Pilot“ byl navržen jako smírný způsob řešení problémů. Umožňuje rovněž Komisi shromáždit dostatečné důkazy o údajném protiprávním jednání. Pojem „EU Pilot“ je však založen na zásadě „upřímné spolupráce“, která je ohrožena postupnými neúplnými odpověďmi dotčeného členského státu. Kromě toho je formální řízení o nesplnění povinnosti dalším nástrojem, který má Komise k dispozici pro shromažďování důkazů před rozhodnutím o předložení věci Soudnímu dvoru.

Nová strategie Komise

12. Ve svém sdělení z roku 2017 Komise uznala, že „EU Pilot“ nebyl vždy účinný při rychlém řešení problémů . Uvedl, že „EU Pilot *byl zřízen s cílem rychle vyřešit případná porušení práva EU v rané fázi ve vhodných případech. Nemá za cíl přidat do řízení o nesplnění povinnosti zdlouhavý krok, což samo o sobě představuje prostředek k zahájení dialogu o řešení problémů s členským státem. Komise proto zahájí řízení o nesplnění povinnosti, aniž by se opírala o*

mechanismus EU Pilot pro řešení problémů, pokud není v daném případě použití projektu EU Pilot považováno za užitečné .“

13. Komise má v úmyslu zaměřit své donucovací opatření na systémová a závažná porušení práva EU. Díky tomuto novému přístupu přestane Komise používat „EU Pilot“ jako standardní postup. Bude snazší přejít přímo do formálního řízení o nesplnění povinnosti, aniž by byl zahájen „EU Pilot“. V jednotlivých případech nesprávného uplatňování práva EU Komise vybízí stěžovatele, aby používali vhodné mechanismy pro řešení problémů, které jsou k dispozici na úrovni EU nebo na vnitrostátní úrovni, a v případě potřeby navrhne předání spisu nejvhodnějšímu subjektu. **Vzhledem k tomu, že je příliš brzy na měření dopadu tohoto nového přístupu na schopnost Komise rychleji vyřizovat stížnosti, má veřejná ochránkyně práv v úmyslu v nadcházejících letech na toto téma** reagovat.

14. Veřejná ochránkyně práv vítá záměr Komise posílit spolupráci s Evropskou sítí veřejných ochránců práv s cílem poskytnout stěžovatelům lepší prostředky nápravy na vnitrostátní úrovni. Její úřad se s Komisí aktivně zasazuje o toto téma.

Činit Komisi odpovědností za její činnost

15. Výroční zpráva Komise o „ *Sledování uplatňování EU la* w“ poskytuje užitečné informace o počtu a typech zahájených případů. Plně však neodráží účinnost fáze neformálního dialogu, jejímž cílem je nalézt **lepší a rychlejší** reakce na neschopnost členských států správně uplatňovat právo EU.

16. Podle výročních zpráv Komise „EU Pilot“ účinně omezil využívání formálních řízení o nesplnění povinnosti. [14] 75 % spisů EU Pilot vyřízených v roce 2015 bylo uzavřeno po obdržení „uspokojivých odpovědí“ od členských států. Statistiky Komise však zahrnují případy, kdy ve skutečnosti nedošlo k porušení unijního práva [15] . Aby mohla Komise lépe zohlednit účinnost své činnosti, mohla by užitečně vyhodnotit procentní podíl případů, kdy došlo ke skutečnému problému, který byl vyřešen zásahem Komise.

17. Pokud jde o její schopnost rychle řešit stížnosti týkající se nesplnění povinnosti, mohla by Komise zveřejnit průměrnou dobu potřebnou k rozhodnutí o stížnosti nebo procento stížností, u nichž bylo rozhodnutí přijato do jednoho roku. V neposlední řadě Komise ve své výroční zprávě zveřejňuje informace o výkonnosti každého členského státu ohledně desetitýdenní referenční hodnoty v rámci „EU Pilot“, ale nezveřejňuje informace o jeho vlastní výkonnosti.

V zájmu zvýšení transparentnosti své činnosti vybízí veřejná ochránkyně práv Komisi, aby ve své výroční zprávě poskytla více informací o své výkonnosti při řešení skutečných porušení práva EU v rámci postupů před protiprávním jednáním – a o průměrné době trvání procesu.

B. Informování stěžovatelů

Důležitost pravidelných a přiměřených informací

18. Stížnosti na porušení práva jsou nezbytným zdrojem informací pro odhalování možných porušení práva EU. Zároveň může být pro stěžovatele obtížné pochopit, že řízení o nesplnění povinnosti nejsou zaměřena na řešení jejich individuálních problémů a že Komise za ně nemůže získat nápravu. Stěžovatelé rovněž považují za obtížné pochopit, proč může Komise potřebovat čas na vyřízení jejich stížnosti. Mohou mít za to, že je ještě obtížnější pochopit, proč může Komise na základě svého prostoru pro uvážení rozhodnout, že na konci svého šetření nezahájí řízení o nesplnění povinnosti.

19. Mnoho stížností podaných veřejnému ochránci práv ohledně nadměrného zpoždění rovněž tvrdí, že Komise stěžovatele dostatečně neinformovala. Nedostatek přiměřených informací pravděpodobně zvýší frustraci stěžovatelů způsobenou dlouhými zpožděními. Naopak odpovídající a pravidelná vysvětlení pomáhají stěžovatelům pochopit a přijmout důvody, proč Komise potřebuje více času na prošetření jejich stížností nebo proč se rozhodla případ uzavřít.

20. V této souvislosti musí být stěžovatelé ujištěni, že jejich případy budou řešeny s náležitou péčí. Některá zlepšení obsažená v příloze sdělení Komise z roku 2017 pomáhají uvést v účinnost zásadu řádné správy, která zahrnuje povinnost odůvodnit rozhodnutí a odpovědět na žádosti o informace. Patří mezi ně následující: i) stížnosti budou předkládány Komisi za použití standardního formuláře, aby se zlepšil základ pro posouzení opodstatněnosti stížnosti a usnadnilo se lepší vyřizování stížností; II) potvrzení o přijetí zaslané Komisí jasněji stanoví meze činnosti Komise; a iii) pokud Komise překročí roční lhůtu pro přijetí rozhodnutí, budou stěžovatelé informováni písemně **automaticky** , a nikoli pouze **na žádost** , jak tomu bylo dříve.

21. Veřejná ochránkyně práv vítá skutečnost, že Komise aktualizovala své postupy pro řešení vztahů se stěžovateli současně s přijetím své nové strategie [16] . Na základě svých zkušeností vybízí veřejná ochránkyně práv Komisi, aby na základě své nové strategie dále zlepšila své vztahy se stěžovateli podporou osvědčených postupů nad rámec přísných procesních povinností, které si stanovila. Zlepšení vztahů se stěžovateli rovněž pravděpodobně zvýší účinnost dialogů „EU Pilot“, které bude Komise stále považovat za užitečné zahájit v rámci své nové strategie. Dobrým způsobem, jak toho dosáhnout, by bylo **aktualizovat své interní pokyny pro vyřizování stížností na porušení předpisů s přihlédnutím** k níže uvedeným poznámkám a návrhům.

Informování stěžovatelů během fáze počátečního posouzení

22. Prvotní posouzení stížnosti je zásadním krokem, o němž je důležité poskytnout stěžovateli dostatečné a včasné informace. Na základě svého počátečního posouzení se Komise může rozhodnout přejít přímo k formálnímu řízení o nesplnění povinnosti, zahájit „EU Pilot“, uzavřít případ nebo nasměrovat stěžovatele k alternativním opravným prostředkům na úrovni EU nebo na vnitrostátní úrovni.

23. Poté, co byla stížnost zaregistrována v databázi CHAP a odesláno potvrzení o přijetí, nepodléhá prvotnímu přezkoumání žádné lhůty a může trvat několik měsíců. Neexistuje žádný stanovený postup pro informování stěžovatele během období, ve kterém Komise rozhoduje o tom, zda stížnost u členského státu dále prošetří, či nikoli. Nelze-li počáteční posouzení v CHAP provést v přiměřené lhůtě (obvykle dva nebo tři měsíce), některá generální ředitelství vypracovala osvědčený postup zasílání odpovědi stěžovateli s kontaktními údaji subjektu, který případ zpracovává, a vysvětlila, jak se stížnost vyřizuje.

Veřejná ochránkyně práv vyzývá Komisi, aby stanovila orientační lhůtu pro počáteční analýzu stížností v CHAP. Dále vybízí Komisi, aby zobecnila osvědčené postupy zasílání odpovědi stěžovateli, pokud v této lhůtě nelze provést první posouzení stížnosti.

24. Veřejná ochránkyně práv se rovněž dotázala, zda jednotlivcům/organizacím, které podávají stížnost na případ, který již Komise z vlastního podnětu vyšetřuje, nebo na základě jiné stížnosti, je přiznán status stěžovatele. Komise odpověděla, že splňují kritéria stanovená v příloze sdělení z roku 2017. Jejich případy jsou evidovány v CHAP a uplatňují se správní předpisy o vztazích se stěžovateli. To platí bez ohledu na opatření přijatá v návaznosti na tyto stížnosti. Komise uvedla, že existence probíhajícího šetření/řízení o nesplnění povinnosti je faktorem, který je třeba vzít v úvahu při rozhodování o opatřeních přijatých v návaznosti na podnět.

Veřejná ochránkyně práv vítá skutečnost, že Komise přiznává postavení stěžovatele jednotlivcům /organizacím, které podávají stížnost na případ, který Komise již vyšetřuje. V rozsahu, v němž tak Komise dosud neučinila, vybízí Komisi, aby informovala stěžovatele o pokroku v jeho šetření a o svém rozhodnutí případ uzavřít nebo zahájit řízení o nesplnění povinnosti.

25. Po prvním posouzení může Komise dospět k závěru, že řízení o nesplnění povinnosti není nejlepším způsobem, jak vyřešit problém stěžovatele, zejména pokud stěžovatel očekává náhradu škody způsobené údajným porušením práva EU. V rámci své nové strategie se Komise zavázala pomáhat občanům zvyšováním povědomí o jejich právech podle práva EU a o různých nástrojích pro řešení problémů, které mají k dispozici na vnitrostátní úrovni i na úrovni EU. To zahrnuje úpravu dopisů používaných k potvrzení přijetí stížností a informování stěžovatelů o rozhodnutí Komise neprošetřit stížnost. Bude rovněž vyžadovat, aby Komise vypracovala seznam všech mechanismů nápravy, které jsou k dispozici na úrovni EU a členských států, a aby na svých internetových stránkách věnovaných problémům občanů poskytovala informace vstřícné k občanům [17] .

Mezi tyto mechanismy patří mimosoudní kontrolní orgány, jako jsou vnitrostátní a regionální veřejní ochránci práv: Evropský veřejný ochránce práv v současné době spolupracuje s Komisí a Evropskou sítí veřejných ochránců práv na posílení spolupráce v těchto otázkách s cílem lépe nasměrovat stěžovatele, pokud se Komise rozhodne neprošetřit konkrétní případ .

Informování stěžovatelů během projektu „EU Pilot“

26. Ačkoli Komise považuje „EU Pilot“ za dvoustranný postup mezi Komisí a členskými státy, zavázala se informovat stěžovatele, když zahájí projekt EU Pilot, přijme konečné rozhodnutí a překročí roční lhůtu pro přijetí rozhodnutí. Řádná správa rovněž vyžaduje, aby Komise potvrdila přijetí jakékoli korespondence do dvou týdnů. Komise dále uznává, že stěžovatelé mohou požádat o vysvětlení případu v kterémkoli okamžiku řízení, a to i prostřednictvím e-mailu nebo telefonicky.

Informace pro stěžovatele ve věci 332/2013/AN [18]

Případ se týkal čtyřletého zpoždění Komise při přijímání rozhodnutí v rámci „EU Pilot“ a neinformování stěžovatele. Během šetření Komise vysvětlila důvody zpoždění, obnovila kontakty se stěžovatelem a dospěla ke konečnému rozhodnutí. Veřejná ochránkyně práv dospěla k závěru, že neexistují žádné důvody pro další šetření, ale poznamenala, že komunikace se stěžovatelem nebyla příliš hladká a že to snížilo ochotu stěžovatele přijmout argumenty Komise pro chybějící standardní lhůtu [19] . Připomněla Komisi, že bezproblémová a pravidelná komunikace se stěžovateli je důležitou procesní zárukou a legitimizuje úlohu Komise.

27. Komise nemá stanoven postup pro informování stěžovatelů o odpovědích členských států. V některých případech by předčasné informování stěžovatelů mohlo mít za následek ohrožení atmosféry vzájemné důvěry mezi Komisí a členskými státy, která má charakterizovat fázi neformálního dialogu v řízení o nesplnění povinnosti. Je rovněž zřejmé, že ne všichni stěžovatelé mají zájem sledovat podrobnosti šetření Komise. Během kontrol, které proběhly v souvislosti s tímto šetřením, však zaměstnanci veřejného ochránce práv poznamenali, že stěžovatelé někdy takový zájem vyjádřili. V jednom nahlíženém spisu poskytla Komise stěžovateli shrnutí odpovědi členského státu, aby získala připomínky a doplňující informace. Veřejná ochránkyně práv se proto domnívá, že je možné v jednotlivých případech poskytnout tento druh informací, aniž by došlo k poškození účelu „EU Pilot“. Tato možnost by měla být dále zvážena.

Pokud stěžovatelé vyjádří zájem o pečlivé sledování pokroku v jejich případě, veřejná ochránkyně práv je vyzývá, aby je informovala o jakémkoli novém významném kroku ve svém šetření v rámci „EU Pilot“, a to i tím, že jim kdykoli to bude možné, poskytne jim shrnutí odpovědi členského státu.

Informování stěžovatelů při uzavírání případu

28. Zatímco rozhodnutí o zahájení formálního řízení o nesplnění povinnosti přijímá sbor komisařů a je zveřejňováno, rozhodnutí o uzavření případu se obvykle přijímá v rámci příslušného generálního ředitelství a není veřejné. Stěžovatel je však informován o tom, co se nazývá „před uzavřením“ dopisu a má čtyři týdny na předložení připomínek. Pokud připomínky stěžovatele nepřesvědčí Komisi, aby přehodnotila svůj postoj, případ je uzavřen a stěžovatel je

odpovídajícím způsobem informován. Pokud žadatel přesvědčí Komisi, aby přehodnotila své stanovisko, šetření pokračuje.

29. Komise má značný prostor pro uvážení při rozhodování o tom, zda, a pokud ano, kdy zahájí řízení o nesplnění povinnosti, i když šetření odhalí porušení unijního práva. To je pro stěžovatele obzvláště obtížné pochopit a většina stížností podaných veřejnému ochránci práv v oblasti protiprávního jednání zpochybňuje rozhodnutí Komise uzavřít stížnost pro porušení předpisů.

30. Veřejný ochránce práv soustavně zastává názor, že i když má Komise v tomto ohledu prostor pro uvážení, měla by vždy uvést platné důvody pro rozhodnutí o ukončení stížnosti pro nesplnění povinnosti. Veřejná ochránkyně práv se rovněž domnívá, že řádná správa vyžaduje, aby Komise jednala s náležitou péčí a aby plně přezkoumala všechny argumenty stěžovatele [20] . Pokud stěžovatel po obdržení dopisu s předběžným uzavřením předloží nové argumenty a pokud Komise přesto trvá na svém rozhodnutí o uzavření stížnosti, měla by se v dopise potvrzujícím uzavření případu zabývat novými argumenty a podrobně vysvětlit, proč nestačí ke změně svého postoje.

Nedostatečné odůvodnění rozhodnutí ve věci 995/2011/KM [21]

Občan Komisi vytýkal, že řádně nevysvětlila, proč nevyšetřuje jeho stížnost pro nesplnění povinnosti, v níž tvrdil, že členský stát správně neprovádí směrnici o soukromí a elektronických komunikacích. Veřejná ochránkyně práv se domnívala, že vysvětlení Komise by neměla být pouze správná, ale také jasná a jednoznačná. Kritizovala Komisi za to, že dostatečně neodůvodnila, proč nepřijala opatření ve dvou otázkách uvedených ve stížnosti, tj. způsob, jakým členský stát uchovával a zpracovával údaje, jakož i pravidla elektronického marketingu.

31. V této souvislosti veřejná ochránkyně práv vítá skutečnost, že nové vzory Komise pro dopisy s předběžným uzavřením jasně rozlišují: i) problém byl vyřešen po zásahu Komise nebo jinými prostředky; II) problém není vyřešen, ale Komise se případem nebude zabývat v souladu s kritérii stanovenými ve svém sdělení z roku 2017 [22] ; III) záležitost nebude řešena, protože nedochází k porušení práva EU nebo že dostupné důkazy jsou nedostatečné nebo je stíhání případu zabráněno potřebou chránit důvěrnost, jak požaduje stěžovatel [23] .

32. Veřejná ochránkyně práv však konstatuje, že vzor potvrzující, že případ bude uzavřen, nebyl změněn a jasně nestanoví povinnost reagovat na další argumenty stěžovatele.

Ve většině stížností, které obdržela, dospěla veřejná ochránkyně práv k závěru, že Komise stěžovateli poskytla platné vysvětlení. Veřejná ochránkyně práv však navrhuje, aby útvary Komise byly obzvláště opatrné při samostatném řešení všech aspektů stížnosti stěžovatele v dopise s předběžným uzavřením.

Veřejná ochránkyně práv rovněž vyzývá Komisi, aby ve svém dopise potvrzujícím, že případ bude uzavřen, odpovídajícím způsobem reagovala na případné další argumenty stěžovatele v případech, kdy se Komise přesto rozhodne stížnost uzavřít.

33. Veřejná ochránkyně práv konstatuje, že zvláštní internetové stránky Komise [24] a on-line formulář pro podávání stížností [25] jasně popisují postup vyřizování stížností a omezení činnosti Komise. Vysvětlují, že Komise nemůže vyřešit jednotlivé problémy, jako je zrušení individuálního rozhodnutí přijatého na vnitrostátní úrovni nebo přiznání náhrady škody stěžovateli. Komise sice poznamenává, že má diskreční pravomoc, avšak pokud jde o případná kritéria pro ukončení stížnosti pro nesplnění povinnosti, není dostatečně jasná.

Veřejná ochránkyně práv navrhuje, aby Komise na svých internetových stránkách a ve formuláři pro podávání stížností poskytovala občanům přátelské informace o různých kritériích, která bere v úvahu při rozhodování o uzavření případu.

C. Veřejné informace o případech v rámci projektu EU Pilot

34. Přístup k dokumentům v případech nesplnění povinnosti se řídí nařízením (ES) č. 1049/2001 o přístupu veřejnosti k dokumentům Evropského parlamentu, Rady a Komise. Unijní soudy uznávají obecnou (i když vyvratitelnou) domněnku, podle níž nelze zpřístupnit dokumenty týkající se fáze řízení o nesplnění povinnosti před zahájením soudního řízení. To se vztahuje i na probíhající dialogy EU Pilot [26] . Přístup k dokumentům týkajícím se uzavřených řízení o nesplnění povinnosti je v zásadě umožněn s výhradou standardních výjimek ze zpřístupnění stanovených v nařízení.

35. Seznam formálních řízení o nesplnění povinnosti je veřejně přístupný. V prosinci 2014 zahájila Komise nový rejstřík případů nesplnění povinnosti, který obsahuje seznam probíhajících řízení o nesplnění povinnosti, v němž je uvedena oblast politiky, název údajného protiprávního jednání, dotčený členský stát a stav každého řízení (formální oznámení, odůvodněné stanovisko, uzavření případu nebo postoupení věci Soudnímu dvoru) [27] . Neexistuje však žádný veřejný seznam dialogů „EU Pilot“, což občanům ztěžuje podávání žádostí o přístup k dokumentům, včetně žádosti podané po uzavření případu [28] .

36. Dialogy v rámci projektu EU Pilot se týkají oblastí, jako jsou lidská práva, životní prostředí nebo jednotný trh, což jsou oblasti, které jsou pro občany a podniky velmi zajímavé [29] . Při úvahách o tom, jak zlepšit transparentnost projektu „EU Pilot“, je nezbytné vyvážit riziko poškození atmosféry vzájemné důvěry, díky níž jsou nástroje před protiprávním jednáním účinné, a přínosy zvýšené veřejné kontroly nad otázkami potenciálního významného zájmu. Kromě toho, že občané mohou účinněji využívat své právo na přístup k dokumentům, mohla by mít zvýšená veřejná kontrola pozitivní dopad na včasné vyřizování případů.

37. Je jistě pozitivní, že stěžovatel je informován o zahájení projektu „EU Pilot“, a proto může tyto informace sdílet, pokud si to přeje. To znamená, že alespoň jeden a potenciálně několik občanů je již informováno o tom, že „EU Pilot“ probíhá.

38. Veřejná ochránkyně práv se proto domnívá, že zveřejnění seznamu probíhajících dialogů v rámci projektu EU Pilot, aniž by byl zveřejněn jakýkoli související dokument, by pomohlo zvýšit

transparentnost činnosti Komise, aniž by byl ohrožen jakýkoli veřejný zájem. Pomohl by informovat veřejnost a umožnil by občanům využívat jejich práva na přístup k dokumentům, aniž by byl ohrožen partnerský přístup mezi Komisí a členskými státy.

Veřejná ochránkyně práv navrhuje, aby Komise zveřejnila seznam probíhajících dialogů EU Pilot a stav každého spisu.

Závěr a návrhy na zlepšení

S ohledem na novou strategii Komise nyní veřejná ochránkyně práv šetření uzavírá s následujícími závěry a návrhy:

Závěr

Účelu tohoto šetření bylo z velké části dosaženo.

Návrhy na zlepšení

Většina těchto návrhů a osvědčených postupů není specifická pro „EU Pilot“ a jsou rovněž relevantní v souvislosti s vyřizováním stížností na nesplnění povinnosti ze strany Komise obecně. Veřejná ochránkyně práv navrhuje, aby je Komise zohlednila při aktualizaci svých interních pokynů pro útvary Komise.

Pokud jde o postup „EU Pilot“:

Komise by měla:

1. Informovat stěžovatele o každém novém významném kroku ve svém šetření v rámci „EU Pilot“, pokud vyjádří zájem o pečlivé sledování pokroku ve svém případu. To by mohlo zahrnovat poskytnutí shrnutí odpovědi členského státu stěžovatelům, kdykoli je to možné.

2. Zveřejnit seznam probíhajících dialogů EU Pilot a stav každého spisu.

Pokud jde o vztahy se stěžovateli při vyřizování stížností na porušení předpisů obecně:

Komise by měla:

3. Poskytovat občanům na svých internetových stránkách a ve formuláři stížnosti informace o různých kritériích, která bere v úvahu při rozhodování o uzavření případu.

4. Buďte obzvláště opatrní při samostatném řešení všech aspektů stížnosti stěžovatele v dopise s předběžným uzavřením.

5. Odpovídajícím způsobem reagovat na jakékoli další argumenty stěžovatele, pokud se Komise přesto rozhodne stížnost uzavřít. To by mělo být učiněno v dopise potvrzujícím, že případ bude uzavřen.

6. Stanovit orientační lhůtu pro počáteční analýzu stížností v CHAP a zobecnit osvědčený postup zasílání odpovědi stěžovateli, pokud v této lhůtě nelze provést první posouzení stížnosti.

7. Pokud tak již neučiní, informuje-li jednotlivec/organizace stížnost na případ, který Komise již vyšetřuje, informuje stěžovatele o pokroku v probíhajícím šetření a o svém rozhodnutí ukončit řízení o nesplnění povinnosti nebo zahájit řízení o nesplnění povinnosti.

Pokud jde o transparentnost činnosti Komise:

Komise by měla:

8. Poskytnout více informací o své výkonnosti při řešení skutečných porušení práva EU v rámci postupů před protiprávním jednáním – a o průměrné době trvání procesu – ve své výroční zprávě „ *Sledování uplatňování práva EU*“

Emily O'Reillyová evropská veřejná ochránkyně práv

Ve Štrasburku dne 14. září 2017

Příloha I: Úloha „EU Pilot“ v rámci řízení o nesplnění povinnosti

Jednotlivé fáze řízení o nesplnění povinnosti

Každý členský stát je odpovědný za provádění právních předpisů EU tím, že provádí směrnice a zajišťuje správné uplatňování a provádění právních předpisů EU. Podle čl. 17 odst. 1 Smlouvy o Evropské unii (SEU) je Evropská komise pověřena sledováním správného uplatňování práva EU členskými státy. Jedním z hlavních způsobů, jak Komise plní svou úlohu „strážce Smluv“, je zahájení řízení o nesplnění povinnosti, pokud se domnívá, že členský stát neprovedl směrnici správně nebo včas nebo nesprávně uplatnil pravidla EU.

Komise může případná porušení předpisů vyšetřovat z vlastního podnětu v reakci na petice zaslané Evropskému parlamentu nebo na základě stížností. Hlavním cílem žaloby Komise je co nejrychleji ukončit protiprávní situaci: vyvinula proto nástroje před protiprávním jednáním, aby

přinesla řešení, a nikoli aby musela zahájit řízení o nesplnění povinnosti. Pokud Komise zjistí možné protiprávní jednání, prvním krokem je obvykle získání dostatečných důkazů o tom, že k údajnému porušení došlo, a vyřešení problému prostřednictvím spolupráce s dotčeným členským státem. Pokud je neformální dialog neúspěšný, může Komise zahájit formální řízení o nesplnění povinnosti, které může vyústit v postoupení členského státu Soudnímu dvoru EU.

Účel „EU Pilot“

Systém nazvaný „EU Pilot“ strukturuje neformální fázi řízení o nesplnění povinnosti. Komise oznámila zahájení svého sdělení „ *Evropa výsledků – uplatňování práva Společenství“ ze dne 5. září 2007.* V dubnu 2008 *začala fungovat* jako experiment s 15 dobrovolnými členskými státy (odtud termín „pilot“). Všechny ostatní členské státy se následně přihlásily. Nahradila předchozí praxi, kdy Komise zaslala členským státům správní dopisy. Prostřednictvím neformálního, ale strukturovaného dialogu s členskými státy v duchu loajální spolupráce se Komise snažila nalézt lepší odpovědi na otázky týkající se správného výkladu, provádění a uplatňování práva EU, urychlit vyřizování stížností pro nesplnění povinnosti a omezit využívání formálnějších řízení o nesplnění povinnosti.

Na rozdíl od formálního řízení o nesplnění povinnosti [30] neexistuje žádný konkrétní právní základ pro „EU Pilot“. Jedná se o pracovní metodu založenou na on-line databázi a komunikačním nástroji, který Komise a vlády členských států používají k výměně informací a právní analýzy o možných případech nesplnění povinnosti. Pro každý případ se vytvoří individuální spis a prostřednictvím žádosti EU Pilot se dotčenému členskému státu předkládají otázky. Odpověď členského státu je následně posouzena útvary Komise, které mohou požádat o doplňující informace. Databáze spravuje stížnosti obdržené od veřejnosti, petice Evropského parlamentu a případy Komise z vlastního podnětu. *V roce 2015 Komise otevřela 881 nových spisů v rámci projektu EU Pilot, z nichž 295 bylo zahájeno na základě stížností a 578 bylo otevřeno z vlastního podnětu* [31] .

Až do ledna 2017 byl nástroj „EU Pilot“ používán téměř ve všech případech, než Komise rozhodla o zahájení řízení o nesplnění povinnosti. Ve svém novém sdělení „Právo *EU: Lepší výsledky díky lepšímu uplatňování* “ ze dne 19. ledna 2017 [32] (dále jen „sdělení z roku 2017“) Komise oznámila, že automaticky přestane používat „EU Pilot“ a že se na něj bude spoléhat pouze tehdy, bude-li to považováno za užitečné.

Procesní záruky pro stěžovatele

Každý může podat stížnost proti členskému státu na jakékoli opatření nebo praktiky orgánu veřejné moci, které jsou považovány za neslučitelné s právem EU. „EU Pilot“ je pouze jedním krokem při vyřizování stížností na porušení předpisů. Od září 2009 používá *Komise* pro registraci stížností systém *nazvaný „Řešení stížností – Accueil des Plaignants“* (CHAP). Jakmile Komise obdrží stížnost pro nesplnění povinnosti, je poprvé zaregistrována v **databázi CHAP** . Pokud se Komise domnívá, že stížnost vyvolává platné otázky týkající se případného případu

porušení předpisů, je stížnost převedena do **aplikace EU Pilot** . A konečně, pokud se Komise rozhodne zahájit formální řízení o nesplnění povinnosti, je stížnost převedena do databáze pro nesplnění povinnosti s názvem **NIF** .

Komise obdrží každý rok velký počet stížností o nesplnění povinnosti, z nichž většina je uzavřena, aniž by otevřela „EU Pilot“: například v roce 2015 Komise vyřizovala 3315 stížností, z nichž 85 % bylo uzavřeno bez diskuse s členskými státy, protože se Komise domnívala, že nemá pravomoc jednat, korespondence nebyla kvalifikována jako stížnost pro nesplnění povinnosti nebo stížnost nebyla odůvodněna [33].

Komise uznává, že stížnosti jsou důležitým zdrojem informací a měly by být řešeny s náležitou péčí. Komise proto prostřednictvím několika sdělení stanovila řadu správních záruk pro stěžovatele [34] .

Správní záruky pro stěžovatele zahrnují:
- registrace všech stížností na porušení právních předpisů (s výhradou omezených výjimek) a potvrzení o přijetí do 15 pracovních dnů;
- písemně informovat stěžovatele, pokud se Komise rozhodne stížnost u daného členského státu dále prošetřit (obvykle prostřednictvím „EU Pilot“);
- písemně informovat stěžovatele, pokud se Komise rozhodne případ uzavřít nebo zahájit formální řízení o nesplnění povinnosti;
- vysvětlit, proč se Komise rozhodla případ uzavřít, a zaslat tzv. „dopis s předběžným uzavřením“, v němž vyzývá stěžovatele, aby ve lhůtě čtyř týdnů [35] předložil případné připomínky.

Komise rovněž stanovila cíl prošetřit stížnosti a rozhodnout o zahájení formálního řízení o nesplnění povinnosti nebo o ukončení případu **do jednoho roku** ode dne, kdy byla stížnost zaregistrována. Pokud je tato lhůta překročena, musí o tom Komise písemně informovat stěžovatele.

[1] Podrobné vysvětlení různých fází řízení o nesplnění povinnosti, účelu projektu EU Pilot a procesních záruk stěžovatelů viz příloha I.

[2] Viz rozhodnutí o ukončení šetření OI/2/2009/MHZ týkající se „veřejného přístupu k dokumentům řízení o nesplnění povinnosti v držení Komise“ a OI/2/2011/OV o „sdělení Komise o vztazích se stěžovateli v souvislosti s uplatňováním práva EU“:

https://www.ombudsman.europa.eu/en/cases/decision.faces/en/4390/html.bookmark [Odkaz]

[3] Vyřizování jednotlivých spisů řídí generální ředitelství (GŘ), zatímco generální sekretariát je odpovědný za správu žádosti, poskytování pokynů generálním ředitelstvím a sledování celého

procesu.

[4] http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017XC0119(01)&from=CS [Odkaz]

[5] Zdroj: statistické údaje poskytnuté Komisí během šetření. Přesněji řečeno, 90 věcí bylo uzavřeno bez dalšího řízení a v 17 dalších případech byla vydána výzva.

[6] Zdroj: statistické údaje poskytnuté Komisí během šetření.

[7] V témže případě by mohlo být vyžadováno vícenásobné výměny informací, pokud například členský stát neodpověděl komplexně na otázky vznesené Komisí, posouzení odpovědi členského státu vedlo k novým otázkám týkajícím se dodržování právních předpisů EU nebo pokud stěžovatel předloží útvarům Komise nové informace.

[8] Výroční zpráva Komise o *monitorování uplatňování práva EU za rok 2015* , s. 22. Mezi členskými státy však existují značné rozdíly, a to od 57 dnů pro Slovensko po 85 dnů pro Francii.

[9] Zdroj: statistické údaje poskytnuté Komisí během šetření.

[10] Viz rozhodnutí o stížnostech 706/2007/BEH, 230/2011/EIS a 731/2012/JN.

[11] https://www.ombudsman.europa.eu/cases/decision.faces/en/52917/html.bookmark [Odkaz]

[12] https://www.ombudsman.europa.eu/en/cases/decision.faces/en/49532/html.bookmark [Odkaz]

[13] Věc č. 420/2015/EIS.

[14] Počet nových řízení o nesplnění povinnosti se v průběhu let snížil z 2900 v roce 2009 na 742 v roce 2015.

[15] Metodologie a vysvětlení Komise, k dispozici na adrese http://ec.europa.eu/atwork/applying-eu-law/docs/annual_report_33/20160715_annual_report_2015_methodology_e [Odkaz]

[16] V letech 2008–2009 tomu tak nebylo, po zahájení projektu „EU Pilot“ a vytvoření aplikace „CHAP“: Komise své postupy týkající se vztahů se stěžovateli aktualizovala až v roce 2012.

[17] https://ec.europa.eu/info/about-european-union/problems-and-complaints_en [Odkaz]

[18] https://www.ombudsman.europa.eu/cases/decision.faces/en/53125/html.bookmark [Odkaz]

Potvrzení o přijetí *trvalo, někdy, týdny nebo dokonce měsíce. Odpovědi byly v některých*

případech zaslány více než čtyři měsíce poté, co žádost a příslušné informace, jako je zahájení šetření v rámci projektu EU Pilot, byly stěžovateli opožděně doručeny, a to pouze tehdy, pokud o to výslovně požádal. Bod 35.

[20] Viz rozhodnutí o stížnostech 503/2012/DK, 403/2014/MHZ a 25/2013/ANA.

[21] https://www.ombudsman.europa.eu/en/cases/decision.faces/en/60417/html.bookmark [Odkaz]

[22] Problém může být lépe vyřešen jiným mechanismem, řízení o předběžné otázce je v rozporu s novým legislativním návrhem.

[23] Kromě toho Komise vysvětlila, že si vyhrazuje právo nevymáhat určité stížnosti v souladu se zásadami stanovenými v jejím sdělení, které zdůrazňuje, že využije své diskreční pravomoci, pokud jde o řízení o nesplnění povinnosti, strategickým způsobem. Komise vysvětlila, že své úsilí zaměřuje na nejdůležitější porušení práva EU a upřednostňuje je tím, že rozlišuje mezi jednotlivými případy podle přidané hodnoty, které lze dosáhnout řízením o nesplnění povinnosti. Při rozhodování o tom, které případy bude Komise sledovat, bere Komise v úvahu několik faktorů, včetně povahy a dopadu protiprávního jednání, zda lze věc uspokojivě řešit vhodnějšími mechanismy na vnitrostátní úrovni atd.

[24] https://ec.europa.eu/info/about-european-union/problems-and-complaints/how-make-complaint-eu-level/submit-com [Odkaz]

[25] https://ec.europa.eu/assets/sg/report-a-breach/complaints_en/ [Odkaz]

[26] Věc C-562/14 P, Švédské království v. Evropská komise.

[27] http://ec.europa.eu/atwork/applying-eu-law/infringements-proceedings/infringement_decisions/?lang_code=en [Odkaz]

[28] Výroční zpráva o „ *Sledování uplatňování práva EU* “ obsahuje pouze souhrnné informace o počtu případů v rámci projektu EU Pilot.

[29] Většina spisů projektu EU Pilot otevřených v roce 2015 se týkala pěti oblastí politiky: Mobilita a doprava; Vnitřní trh, průmysl, podnikání a malé a střední podniky; Spravedlnost a spotřebitelé; Životní prostředí; Daně a cla.

[30] který se řídí článkem 258 Smlouvy o fungování Evropské unie (SFEU).

[31] Výroční zpráva Komise o *kontrole uplatňování práva EU za rok 2015* , s. 20.

[32] http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017XC0119(01)

&from=CS [Odkaz]

[33] Výroční zpráva Komise o *kontrole uplatňování práva EU za rok 2015* , s. 18.

[34] Komise vydala první sdělení „ *Evropskému parlamentu a evropskému veřejnému ochránci práv o vztazích se stěžovatelem v souvislosti s porušováním práva Společenství" v roce* 2002, zejména v reakci na šetření a připomínky veřejného ochránce práv. Komise aktualizovala své postupy prostřednictvím druhého sdělení „ *aktualizace vztahů se stěžovatelem v souvislosti s uplatňováním práva Unie" v roce* 2012 a konečně v příloze svého sdělení z roku 2017.

[35] Neexistují-li výjimečné okolnosti vyžadující naléhavá opatření.