



Řádná správa v praxi:
rozhodnutí evropské veřejné ochránkyně práv v roce

2013



Obsah

Úvod veřejné ochránkyně práv	2
Transparentnost – právo na srozumitelné informace o tom, co se děje	4
Proč je transparentnost důležitá	4
Právo na přístup k dokumentům	6
Ochrana soukromí a osobních údajů – vzájemný vliv nařízení č. 1049/2001 a nařízení č. 45/2001 o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů	11
Právo na přístup k vlastnímu spisu	12
Institucionální a politické záležitosti	13
Komise a návrhy právních předpisů	13
Řádná správa – záruka srozumitelnosti správního postupu a jeho odůvodnění	16
Ochota a zdvořilost – právo být brán vážně	17
Průtahy ve správním postupu	19
Konflikt zájmů – Mohu důvěřovat tomu, že orgány Evropské unie jednají v její prospěch a ve prospěch mě jako občana?	19
Whistleblowing	21
Komise jako strážce Smluv – dbá na to, aby členské státy dodržovaly právní předpisy Unie	22
Uzavírání smluv a grantů	24
Zadávání zakázek a grantů	25
Zaměstnanci a jejich důležitost	26
Konkurzy a výběrová řízení	27



Úvod veřejné ochránkyně práv

Stejně jako ostatní veřejní ochránci práv i evropský veřejný ochránce práv uplatňuje při vyřizování stížností určitý soubor hodnot a zásad. Veřejný ochránce práv jako takový zastupuje občana vůči orgánům veřejné správy a usiluje o nápravu mocenské nerovnováhy mezi nimi. Veřejný ochránce práv usiluje o to, aby se orgány veřejné správy chovaly k občanům jako k svébytným osobám a přihlížely ke konkrétním okolnostem jejich případů. Veřejný ochránce práv podporuje pružnost fungování orgánů veřejné správy a zasazuje se o to, aby tyto orgány ve všech možných případech využívaly svou pravomoc ve prospěch občana. Veřejný ochránce práv především usiluje o to, aby orgány veřejné správy jednaly s občany slušně a zdvořile.

V případě Evropské unie hodnoty a zásady evropského veřejného ochránce práv odrážejí snahu o podporu řádné správy věcí veřejných a zejména snahu o to, aby orgány veřejné správy Evropské unie jednaly se svými občany i podniky spravedlivě, přiměřeně a citlivě.

Základní princip činnosti veřejného ochránce práv vyjadřuje stanovisko, že řádná správa věcí veřejných vyžaduje více než pouhé dodržování zákona. Veřejný ochránce práv překračuje hranice rozhodování soudů, které se obecně soustředí pouze na soulad určitého jednání se zákonem. Veřejný ochránce práv by samozřejmě nikdy neměl po orgánu veřejné správy žádat, aby jednal v rozporu se zákonem. Bude ovšem očekávat, že orgán veřejné správy podnikne veškeré možné kroky v rámci zákona k tomu, aby dosáhl výsledku, který je ve všech okolnostech spravedlivý a přiměřený.

Od nástupu do funkce evropské veřejné ochránkyně práv v říjnu 2013 jsem byla velmi překvapena, v jak velké míře orgány Evropské unie vyřizují stížnosti prvořadě ve smyslu zákonnosti svého jednání. Jak dokládají výsledky u stížností, kterými se můj úřad zabýval, orgány a instituce Evropské unie v mnoha případech zaujmou zcela přijatelný a přiměřený, ze zákona vycházející postoj. V některých případech to ovšem vypadá, jako kdyby byl zákon používán k omezení možností, jak stěžovateli pomoci. Musím říci, že bych u evropských orgánů raději viděla odpovědi, které se snaží o celistvější přístup a usilují o vyřešení daného problému. Je zcela v pořádku, pokud odpovědi obsahují právní analýzu. Právní analýza by ovšem měla také zkoumat, jaké další kroky lze v rámci zákona v daném případě provést, místo aby pouze nesmlouvavě bránila původní stanovisko daného orgánu.

Téměř v každém státě veřejná správa více či méně namáhavě usiluje o důvěru občanů, kterým slouží. Někdy je nedůvěra veřejnosti neoprávněná a může vyjadřovat pouze líný předsudek, že byrokracie ze své podstaty slouží vlastním zájmům na úkor zájmům veřejnosti. Někdy ovšem nedůvěra oprávněně vychází ze zkušeností s reálnou činností orgánu veřejné správy nebo, což je možná stejně důležité, z toho, jak veřejnost jeho činnost vnímá.

Co se týče získávání a udržování důvěry svých občanů jsou orgány a instituce Evropské unie ve zvláště obtížné situaci. Některé potíže ovšem nevznikly jejich



vinou, ale plynou z poměrně značné zeměpisné i kulturní vzdálenosti mezi orgány a institucemi Evropské unie a velkým počtem občanů. Mnohé záležitosti, které probíhají na úrovni evropských orgánů, jsou ze své podstaty složité a náročné na pochopení. Orgány Evropské unie tak musí na získání důvěry tvrdě pracovat, více než většina orgánů veřejné správy na vnitrostátní či regionální úrovni. Ve funkci evropské veřejné ochránkyně práv mezi mé úkoly patří, abych orgány a instituce Evropské unie v tomto smyslu vedla a podporovala.

Jsem přesvědčena, že je rozumné, aby orgány Evropské unie zastávaly postoj, že se závěry, k nimž na základě obecných hodnot a zásad funkce veřejného ochránce práv dojde můj úřad, musí brát velmi vážně. K odmítnutí řešení nebo doporučení navržených evropskou veřejnou ochránkyní práv by mělo docházet pouze výjimečně. Náplní činnosti veřejné ochránkyně práv, zastupující běžné občany, je radit orgánům Evropské unie ve věcech vyřizování stížností občanů. A náplní činnosti orgánů, které také zastupují tytéž občany, je rady veřejné ochránkyně práv přijmout. Orgány veřejné správy by měly odmítnout pouze ty závěry a doporučení veřejné ochránkyně práv, které jsou zjevně nesprávné.¹

Jsem přesvědčena, že práce mého úřadu poskytuje cenný vhled do toho, jak by se hodnoty a zásady této funkce měly uplatňovat v konkrétních případech ze skutečného života. Kromě [Výroční zprávy 2013](#) vydáváme i publikaci *Řádná správa v praxi: rozhodnutí veřejné ochránkyně práv v roce 2013*, jejíž členění zachovává kategorie šetření používané evropským veřejným ochráncem práv v posledních letech:

- Transparentnost
- Institucionální záležitosti a otázky obsahu politik
- Komise jako strážce Smluv
- Uzavírání smluv a grantů
- Zadávání zakázek a grantů
- Personální otázky
- Konkurzy a výběrová řízení

Publikace ukazuje, jak byly hodnoty a zásady funkce veřejného ochránce práv v praxi uplatňovány v šetřeních uzavřených v roce 2013². Věřím, že z ní budou mít užitek jak orgány a instituce Evropské unie, tak všichni, kteří se zajímají o podporu řádné správy věcí veřejných na celém území Evropské unie.

Emily O'Reilly
evropská veřejná ochránkyně práv
15. září 2014

¹ Jako bývalá občanka Spojeného království veřejná ochránkyně práv jednou uvedla, že nálezy jejího úřadu je třeba se řídit vždy vyjma případů „její zjevné nepřičetnosti“.

² Rozhodnutí o zmiňovaných šetřeních se obvykle zveřejňují na internetových stránkách veřejného ochránce práv (www.ombudsman.europa.eu) v anglickém jazyce a v jazyce, v němž byla stížnost podána (pokud nebyla podána v angličtině).



Transparentnost – právo na srozumitelné informace o tom, co se děje

S cílem podpořit řádnou správu věcí veřejných a zajistit účast občanské společnosti jednají orgány, instituce a jiné subjekty Unie co nejotevřeněji. (čl. 15 odst. 1 smlouvy o fungování Evropské unie)

Proč je transparentnost důležitá

Transparentnost občanům umožňuje zkoumat činnost veřejných institucí, hodnotit jejich výsledky a volat je k odpovědnosti. Otevřenost a veřejný přístup k dokumentům tvoří základní součást institucionálních kontrolních mechanismů, které zprostředkovávají výkon veřejné moci a podporují odpovědnost.³ K důvěře ze strany občanů nestačí, aby orgány Evropské unie pouze tvrdily, že konají podle svého nejlepšího vědomí a svědomí. Občané mají právo, aby se o skutečnosti tohoto tvrzení přesvědčili sami. Otevřenost a transparentnost jsou proto základními prvky, které pomáhají k budování důvěry mezi orgány Evropské unie a občany.

V mnohojazyčném prostředí Evropské unie má právo na srozumitelné informace i jazyková hlediska. Sdělení orgánů Evropské unie směrem k občanům obecně by v nejlepším případě měla být zveřejňována ve všech úředních jazycích, protože účinná komunikace vyžaduje, aby občané jejímu obsahu rozuměli. Jelikož evropské právo ovšem neobsahuje žádnou obecnou zásadu, která by každému občanu udělovala právo, aby měl za všech okolností všechny informace, které se dotýkají nebo mohou dotýkat jeho zájmů, dostupné ve svém jazyce, řádná správa věcí veřejných vyžaduje, aby evropské orgány poskytovaly občanům informace v jejich jazyce v nejvyšší možné míře. Orgány Evropské unie by měly ve všech 24 úředních jazycích zveřejňovat údaje na své domovské internetové stránce i údaje o své funkci a jazykové politice.⁴

Přijmout vývoj událostí, který se ubírá jiným směrem nebo pomalejším tempem, je snazší, pokud člověk ví, proč se tak děje. Veřejná ochránkyně práv je toho názoru, že budou-li jednotlivá rozhodnutí nebo například prodlení od samého začátku řádně zdůvodňovány, budou orgány Evropské unie následně dostávat méně žádostí a podnětů, a budou tak mít více času sloužit potřebám Unie a zlepšovat její fungování. Vyřizuje-li orgán Evropské unie stížnost občana déle, než občan očekává, stěžovatel jistě ocení, když bude znát důvody prodlení.⁵ Pokud tyto důvody znát nebude, může mít například potřebu žádat o zpřístupnění dokumentů, což s sebou nese určité nároky na využití zdrojů.⁶ Jako příklad uveďme Generální ředitelství pro životní prostředí, které na krátkou dobu zaujalo oproti minulosti liberálnější postoj k zpřístupňování dokumentů veřejnosti. Jakmile se liberální posuzování žádostí opět zpřísnilo, zvýšil se počet stížností podaných veřejnému ochránci práv. Komise ovšem váhala, zda má otevřeně přiznat, že Generální ředitelství pro životní prostředí

³ Věc 1649/2012/RA

⁴ Věc 1363/2012/BEH

⁵ Věci 48/2012/MHZ a 412/2012/MHZ

⁶ Věc 277/2012/RA



zkoušelo nový přístup. Místo toho, aby Komise naznačovala chybný výklad na straně stěžovatelů, mohla k nim být upřímnější. Pro každou organizaci může být nepříjemné, ukáže-li se, že v ní v důležitých otázkách panují různé názory. Požadavek otevřenosti konání orgánů Evropské unie ovšem vyžaduje, aby se občanům sdělovala pravda od samého počátku.⁷

Legitimitu úkonů orgánů Evropské unie je zvláště důležité posilovat otevřeností a transparentností v těch případech, v nichž se tyto úkony přímo dotýkají zájmu občanů. V některých oblastech veřejné správy Evropské unie může být pravda a transparentnost otázkou života a smrti. Evropská agentura pro léčivé přípravky (EMA) hodnotí léčivé přípravky a vykonává nad nimi dohled, a tak odpovídá za ochranu veřejného zdraví mimo jiné i vydáváním rozhodnutí o jejich bezpečnosti a účinnosti. Riziko závažných pochybení v případě nedodržení řádných postupů ze strany agentury je zjevné. Transparentnost je pro agenturu EMA zásadním prostředkem, kterým zajišťuje správnost svých rozhodnutí. Otevřenost a transparentnost fungování agentury umožňují nezávislým vědeckým pracovníkům zkoumat její závěry i data a argumenty, které k těmto závěrům vedly, a tak podporují vědeckou diskuzi a vědecký pokrok. Plným zpřístupňováním zdokumentovaných stanovisek agentura EMA dosahuje toho, že její výsledky u veřejnosti obstojí a budou v konečném důsledku správné. Správnost rozhodnutí agentury je pro veřejnost nezbytná.⁸

V některých případech ovšem občané získají řádné odůvodnění až po podání stížnosti k veřejné ochránkyni práv. Veřejná ochránkyně práv může v tomto ohledu pomoci a také tak v průběhu roku 2013 činila, například ve věcech, jak Komise vyřizovala stížnosti na nesplnění povinnosti⁹, nebo ve věcech pracovněprávních podmínek zaměstnanců delegací Unie¹⁰. Je-li řádné odůvodnění podáno v průběhu šetření, veřejná ochránkyně práv obvykle šetření uzavře bez konstatování nesprávného úředního postupu.¹¹ Přestože je samo o sobě dostatečně závažným problémem, neposkytnutí řádného odůvodnění automaticky neznamená, že stížnost, která k němu byla podána, orgán Evropské unie řádně neposoudil.¹²

Veřejná ochránkyně práv si přeje, aby další poznámky, jež orgány Evropské unie podpoří v lepším odůvodňování a vysvětlování svých stanovisek, vedly v blízké budoucnosti ke zlepšení situace.

⁷ Věci 1947/2010/PB a 2207/2010/PB

⁸ Věci 2575/2009/RA a 1877/2010/FOR

⁹ Věci 846/2010/PB a 1786/2011/MHZ

¹⁰ Věc 706/2010/RT

¹¹ Věci 846/2010/PB a 48/2012/MHZ

¹² Věc 48/2012/MHZ



Právo na přístup k dokumentům

Právo na přístup k dokumentům je důležitým hlediskem transparentnosti.

Každý občan Unie... má právo na přístup k dokumentům orgánů, institucí a jiných subjektů Unie. (čl. 15 odst. 3 Smlouvy o fungování Evropské unie)

Žádost o poskytnutí přístupu k dokumentům nemusejí občané zdůvodňovat.¹³

V souladu s předpokladem legality úkonů orgánů Evropské unie se má za to, že tvrdí-li dotčený orgán, že dokument, k němuž občan žádá přístup, neexistuje, tento dokument opravdu neexistuje. Žadatel může tento předpoklad vyvrátit relevantním a nesporným důkazem. Šetření ze strany veřejné ochránkyně práv může být například oprávněné v případě, tvrdí-li žadatel, že z korespondence zaslané úřadem či jiným orgánem jsou zřejmé časové mezery nebo mezery ve vztahu k zapojení konkrétních fyzických osob, z nichž lze usoudit, že úřad či orgán ve své analýze žádosti o poskytnutí přístupu k dokumentům určitou korespondenci vynechal.¹⁴

Právo veřejnosti na přístup k dokumentům není absolutní. Je ovšem důležité, aby se výjimky z tohoto práva uplatňovaly správně a v omezené míře tak, aby nedošlo k jeho zbytečnému zúžení.

Například podle článku 6 přílohy III služebního řádu úředníků Evropské unie jsou jednání výběrové komise při výběrovém řízení na pracovní místa v orgánech Evropské unie tajná. To ovšem neznamená, že nelze veřejnosti zpřístupnit prohlášení členů výběrových komisí o konfliktu zájmů. Je třeba rozlišovat mezi zveřejněním *stanovisek* členů výběrové komise a zveřejněním *ostatních informací* o výběrovém řízení. Prohlášení o konfliktu zájmů neobsahuje informace o postojích členů výběrové komise k uchazečům ani o srovnání uchazečů ve výběrovém řízení, a zpřístupněním prohlášení tedy nemůže dojít ke zveřejnění těchto informací. Lze tedy těžko uznat, že zveřejnění prohlášení zpochybní nezávislost výběrových komisí, protože jediným účelem prohlášení je právě zaručení objektivitu a nestrannosti členů komisí.¹⁵

Jedním z hlavních nástrojů, kterým mohou občané uplatňovat právo na přístup k dokumentům, je nařízení č. 1049/2001 o přístupu veřejnosti k dokumentům Evropského parlamentu, Rady a Komise a obdobné předpisy platné pro ostatní orgány, instituce a další subjekty EU.

Obecně platí, že rozhodnutí o uplatnitelnosti výjimky z přístupu k dokumentům podle článku 4 nařízení č. 1049/2001 podléhá zkoumání ve třech stupních. Zaprvé je nutné stanovit, zda dotčené dokumenty patří do skupiny dokumentů, na něž se dovolávaná výjimka uplatňuje. Zadruhé se posouzením konkrétních hledisek zjišťuje, zda zveřejnění dokumentu (závažně) poškodí chráněný zájem. Zatřetí je-li konstatováno, že zpřístupněním dokumentu

¹³ Věc 524/2012/MMN

¹⁴ Věci 531/2012/MMN a 375/2013/ANA

¹⁵ Věc 1403/2012/CK



veřejnosti dojde k poškození příslušných zájmů, musí orgán v případě uplatnitelnosti příslušné výjimky na základě srovnávacího zkoumání zjistit, zda ve prospěch zpřístupnění dokumentu nehovoří převažující veřejný zájem.¹⁶

Obvykle musí uplatnitelnost výjimky z práva na zpřístupnění dokumentu veřejnosti daný orgán posuzovat „u každého dokumentu zvlášť“ a „individuálním a konkrétním způsobem“. Individuální a konkrétní posuzování každého dokumentu se nevyžaduje, je-li vzhledem ke konkrétním okolnostem dané věci udělení, nebo zamítnutí přístupu zřejmé.¹⁷

Orgány Evropské unie mohou někdy veřejnosti zpřístupnit pouze ty části požadovaného dokumentu, které jsou pro danou žádost relevantní. Je třeba zdůraznit, že nařízení č. 1049/2001, podle kterého lze přístup k částem dokumentu odmítnout pouze na základě uplatnění výjimky podle článku 4, pojem „relevantní části dokumentu“ nezná.¹⁸

K vyjmutí textu, který orgán z hlediska žádosti nepovažuje za relevantní, lze použít čl. 6 odst. 3 uvedeného nařízení, který se snaží o spravedlivé řešení v případě rozsáhlého dokumentu nebo velkého počtu kratších dokumentů. Tím je možné se vyhnout podrobnému a časově náročnému zkoumání uplatnitelnosti výjimky z poskytnutí veřejného přístupu k danému dokumentu. Své stanovisko, že příslušné pasáže dokumentu nejsou pro žádost relevantní, musí orgán žadateli srozumitelně odůvodnit.¹⁹ Je důležité, aby se nařízení č. 1049/2001 tímto postupem nezneužívalo a zejména aby se neobcházel požadavek na úplné odůvodnění odmítnutí veřejného přístupu k požadovanému dokumentu. Trvá-li po částečném zpřístupnění dokumentu žadatel na zpřístupnění dokumentu celého, měl by jej obdržet, ledaže orgán prokáže, že se na přístup k celému dokumentu vztahuje výjimka podle článku 4. Obdobně platí, že provedl-li orgán redakci rozsáhlého dokumentu, aby stěžovateli odpověděl na širokou a nejasnou žádost a umožnil mu formulovat žádost přesněji, měl by konstatovat, že žadatel má právo žádat zpřístupnění celého dokumentu.²⁰

Smyslem čl. 6 odst. 2 nařízení č. 1049/2001 je vyjasnit žádost o přístup k dokumentu, tedy umožnit, aby žadatel jasně označil dokumenty, o jejichž zpřístupnění usiluje, a aby orgán požadované dokumenty jednoznačně určil. Orgán by se tedy neměl spoléhat na předpoklad o tom, které dokumenty žadatel žádá, nýbrž žadatele požádat o upřesnění žádosti. Sdělí-li žadatel, že neví přesně, o které dokumenty má žádat, protože neví, které dokumenty existují, vysvětlující informaci o existujících dokumentech poskytne žadateli daný orgán.²¹

¹⁶ Věc 1817/2010/RA

¹⁷ Věc 2048/2011/OV

¹⁸ Věc 277/2012/RA

¹⁹ Věc 693/2011/RA

²⁰ Věc 1877/2010/FOR

²¹ Věc 693/2011/RA



K výjimkám:

Čl. 4 odst. 1 písm. a) třetí odrážka nařízení č. 1049/2001 – ochrana veřejného zájmu, pokud jde o mezinárodní vztahy

Povinnost Rady k co nejtransparentnějšímu vystupování se týká zejména její legislativní úlohy. Jedná-li ovšem orgán ve své legislativní funkci nebo jako účastník mezinárodních rozhovorů, požadavky transparentního jednání se liší. Přestože je transparentnost důležitá i v oblasti mezinárodních rozhovorů, která se týká závazků, k nimž se Evropská unie zavázala jménem svých občanů, a která se může dotýkat jejich základních práv, musí se pečlivě posuzovat i souvislosti vzniku příslušného dokumentu.²²

Při mezinárodních rozhovorech by měla být Rada proaktivní a se svým závazkem co nejotevřenějšího jednání své partnery seznámit. Pak by tedy Rada od samého počátku věděla, zda partneři chtějí jednat důvěrně, a mohla by žadatelům sdělit původ námítky vůči zpřístupnění dokumentu.²³

Čl. 4 odst. 1 písm. a) čtvrtá odrážka nařízení č. 1049/2001 – ochrana finanční, měnové a hospodářské politiky

Při stanovování, zda by zveřejnění dokumentů, na něž se uvedená výjimka vztahuje, mohlo ohrozit veřejný zájem, má orgán v souladu s judikaturou široký prostor k vlastní úvaze, a to zejména vzhledem k složitosti a choulostivosti zamítavého rozhodnutí, ke zvláštní péči, kterou vyžaduje, a k velmi obecnému charakteru kritérií uvedených v čl. 4 odst. 1 písm. a).²⁴

Čl. 4 odst. 2 třetí odrážka nařízení č. 1049/2001 – ochrana cílů inspekce, vyšetřování a auditu

Obecně se předpokládá, že veřejné zpřístupnění dokumentů, jež se týkají probíhajícího vyšetřování úřadu OLAF, by v zásadě mohlo ohrozit cíle daného vyšetřování. Pokud zprávy tohoto úřadu zakládají důkazní materiál pro probíhající vnitrostátní řízení, jejich veřejné zpřístupnění by mohlo cíle vnitrostátního řízení ohrozit. Pokud by vyšetřování v trestním řízení vyústilo v hlavní líčení, veřejné zpřístupnění důkazního materiálu probíhajícího vyšetřování by mohlo ohrozit využití důkazního materiálu při hlavním líčení. Z pouhé skutečnosti, že úřad OLAF zašle vnitrostátním úřadům vyšetřovací zprávu, nelze ovšem předpokládat (vyjma zřejmých případů), že vnitrostátní úřad bude na základě vyšetřovací zprávy dále konat. Může například dojít k závěru o nedůvodnosti dalších kroků nebo zprávu může jednoduše ignorovat. Je tedy povinností úřadu OLAF, aby se s vnitrostátním orgánem spojil a ověřil, zda vede vyšetřování (nebo zda bude vyšetřování s největší pravděpodobností v nejbližší budoucnosti zahájeno), a zjistil, jak by zveřejnění jeho zprávy mohlo probíhající nebo připravované vyšetřování ovlivnit.²⁵

²² Věc 1649/2012/RA

²³ Věc 1649/2012/RA

²⁴ Věc 531/2012/MMN

²⁵ Věc 598/2013/OV



Čl. 4 odst. 3 první pododstavec nařízení č. 1049/2001 – ochrana rozhodovacího procesu, pokud orgán ještě nerozhodl

Výraz „rozhodovací proces“ zahrnuje všechny procesy vnitřních jednání orgánu a výraz „rozhodnout“ se týká přijetí určitého stanoviska na základě vnitřního jednání bez ohledu na to, zda toto stanovisko zakládá právně závazné „rozhodnutí“. Výraz „rozhodnout“ má tedy s ohledem na účel čl. 4 odst. 3 širší význam. Může se stát, že se dokument týká ukončeného rozhodovacího procesu a zároveň jiného, probíhajícího rozhodovacího procesu. Orgán tak musí odůvodnit, jak by zveřejnění dokumentu závažně ohrozilo probíhající rozhodovací proces. Odkazuje-li orgán či instituce Evropské unie na „vnější vměšování“ a „tlak“, musí prokázat nejen pravděpodobnou existenci tlaku na osoby v rozhodovacích funkcích, ale i to, že tlak lze rozumně očekávat, nikoli pouze hypoteticky vyvozovat a že povaha a intenzita tlaku na osoby v rozhodovacích funkcích rozhodovací proces závažně ohrožují.²⁶

Čl. 4 odst. 3 druhý pododstavec nařízení č. 1049/2001 – ochrana rozhodovacího procesu po přijetí rozhodnutí

Toto ustanovení umožňuje zamítnout přístup ke *stanoviskům*, to znamená k názorům či úsudkům konkrétní osoby, i po přijetí rozhodnutí. Na osoby v rozhodovacích funkcích nelze vykonávat nepřípustný tlak za účelem změny již přijatého rozhodnutí. Protože ve *stanovisku* daná osoba vyjadřuje svůj osobní názor, je přinejmenším možné, že pokud by mohl být zveřejněn, nebude jej vyjadřovat volně a otevřeně. Riziko autocenzury, která poškozuje rozhodovací schopnost orgánu či instituce, je akutní pouze v případě *zvláštní citlivosti* vyjádřeného stanoviska, například je-li (sebe)kritické, spekulativní nebo kontroverzní.²⁷ Orgán musí označit konkrétní rys stanoviska, který jej činí zvláště citlivým a který by v případě jeho zveřejnění vedl k autocenzuře.²⁸

Kolektivní povaha určitého rozhodnutí sama o sobě neznamená, že by zveřejnění osobních stanovisek závažně ohrozilo rozhodovací proces. To by bylo v rozporu s čl. 4 odst. 3 druhým pododstavcem. Ve skutečnosti lze předpokládat, že vědomí budoucího zpřístupnění veřejnosti může vést k lepšímu zdůvodňování, například ze strany hodnotitelů, kteří poskytují stanoviska na základě vědeckých poznatků, nikoli stanoviska osobní povahy.²⁹

Čl. 4 odst. 5 nařízení č. 1049/2001 – o nezveřejnění dokumentu požádá členský stát

Smlouva o Euratomu v rámci Evropské unie sdružuje odborné poznatky o atomové energii, její infrastrukturu a financování. Podle článku 44 smlouvy může Komise se souhlasem dotčených členských států, osob a podniků zveřejnit investiční záměry, které jí byly sděleny. V souvislosti s přístupem k dokumentům o projektech v oblasti atomové energie je důležité brát v úvahu povahu práva na veřejný přístup, které se v Evropské unii stalo obecným principem unijního práva a základním právem, a chápat článek 44 smlouvy

²⁶ Věci 1817/2010/RA a 1877/2010/FOR

²⁷ Věc 1817/2010/RA

²⁸ Věc 2781/2008/FOR

²⁹ Věc 2781/2008/FOR



o založení Evropského společenství pro atomovou energii ve světle nařízení č. 1049/2001. Řešení, k němuž se v souvislosti s čl. 4 odst. 5 nařízení č. 1049/2001 uchýlil Soud, je třeba uplatnit i na výklad článku 44 uvedené smlouvy: dotčený členský stát, podnik nebo osoba, které vznesly námitku proti zpřístupnění dokumentu, musí svou námitku odůvodnit na základě výjimek podle článku 4 nařízení č. 1049/2001. Konečné rozhodnutí o žádosti o zpřístupnění dokumentu má vždy Komise, která posuzuje platnost důvodů, které členský stát, podnik nebo osoba uvedly v námitce. Komise se zavázala, že bude usilovat o získání požadovaného souhlasu podle článku 44 smlouvy o Euratomu ještě dříve, než dojde k podání žádosti o zpřístupnění.³⁰

Kategorie dokumentů stejné povahy

Obecně platí, že orgán musí každý dokument, k němuž je žádán přístup, zkoumat individuálním a konkrétním způsobem. Při posuzování případného ohrožení chráněného zájmu v důsledku zpřístupnění určitého dokumentu je v zásadě na orgánu, aby svá rozhodnutí zakládat na obecných (přestože vyvratitelných) předpokladech, jež platí pro určité kategorie dokumentů, protože úvahy obecně obdobného charakteru pravděpodobně platí pro žádosti o zveřejnění, jež se týkají dokumentů stejné povahy. Ve světle použití čl. 4 odst. 2 třetí pododstavec, na základě kterého orgány zamítnou zpřístupnění dokumentu, pokud by jeho zveřejnění ohrozilo ochranu cílů inspekce, vyšetřování nebo auditu, Soudní dvůr výslovně uznal, že je možné opírat se o obecné předpoklady, jež platí pro určité kategorie dokumentů v určitých konkrétních podmínkách, totiž procesy přezkoumání státní pomoci, procesy kontroly fúze podniků, řízení před soudy Evropské unie a přípravné stadium řízení o nesplnění povinnosti podle článku 258 Smlouvy o fungování Evropské unie.³¹

Soud dosud neměl příležitost zaujmout stanovisko k tomu, zda možnost opírat se o obecné předpoklady má rovněž platit pro vyšetřování úřadu OLAF a pro následné řízení na vnitrostátní úrovni, založené na zjištěních citovaného úřadu. Některá nařízení³² obsahují přísná pravidla omezující přístup k informacím, jež úřad OLAF získá a v rámci externího vyšetřování předá členským státům. Tato ustanovení se podobají pravidlům, jež omezují přístup ke spisům v oblasti kontroly státní pomoci a kontroly fúzí podniků. Veřejná ochránkyně práv je toho názoru, že tato ustanovení zakládají obecný předpoklad, že zveřejnění dokumentů ze spisu o probíhající vyšetřování úřadu OLAF v zásadě cíle tohoto vyšetřování ohrožuje. Shora uvedený obecný předpoklad platí po dobu vyšetřování věci úřadem OLAF a po dobu, kdy probíhá související vnitrostátní řízení.³³

Jak již bylo uvedeno, daný obecný předpoklad je možné vyvrátit. Prokázat, že pro dokument, k němuž je žádán přístup, obecný předpoklad neplatí nebo že existuje převažující veřejný zájem, jenž zveřejnění dokumentu ospravedlňuje, je

³⁰ Věc 2335/2008/CK

³¹ Věc 2048/2011/OV

³² Nařízení č. 1073/99 o vyšetřování úřadu OLAF a nařízení č. 515/97 o vzájemné pomoci mezi správními orgány členských států a jejich spolupráci s Komisí k zajištění řádného používání celních a zemědělských předpisů.

³³ Věc 2048/2011/OV



povinností stěžovatele. Je zřejmé, že pro osobu, která žádá o zpřístupnění dokumentu, je obtížné, aby použitelnost obecného předpokladu na daný dokument vyvrátila, pokud k dokumentu nemá přístup. Vyvrátit použitelnost obecného předpokladu ovšem může veřejná ochránkyně práv, protože má právo do příslušných dokumentů nahlížet.³⁴

Ochrana soukromí a osobních údajů – vzájemný vliv nařízení č. 1049/2001 a nařízení č. 45/2001 o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů

Důležitost transparentnosti je nutné posuzovat ve světle některých dalších zájmů, například práva na ochranu osobních údajů.

Například žádá-li občan o poskytnutí jmen odborníků a hodnotitelů, kteří jsou členy komise nebo výboru, může orgán Evropské unie dosáhnout správné rovnováhy tak, že chce-li jednat transparentně a zároveň chránit právo dané osoby na soukromí a na ochranu osobních dat, bude se řídit metodickými pokyny evropského inspektora ochrany údajů. Evropský inspektor ochrany údajů orgány Evropské unie vyzývá, aby v souvislosti se zpracováváním osobních údajů uplatňovaly aktivní přístup, tedy aby subjekty údajů předem informovaly o tom, že jejich jména mohou být za určitých okolností zveřejněna.³⁵

Požaduje-li žadatel zpřístupnění dokumentů s osobními údaji, musí v souladu s čl. 8 písm. b) nařízení 45/2001 nutnost předání požadovaných osobních údajů prokázat konkrétním a oprávněným odůvodněním. Pak může daný orgán Evropské unie porovnat rozdílné zájmy zúčastněných stran a stanovit, zda existuje důvod k předpokladu, že předání osobních údajů by mohlo poškodit oprávněné zájmy jejich subjektu.³⁶ Je třeba, aby byl žadatel se svým právem zpřístupnění osobních údajů zdůvodnit seznámen³⁷ a aby měl příležitost své důvody uvést. Nařízení č. 1049/2001 zakotvuje dvoustupňový správní proces, který žadateli tuto možnost poskytuje a umožňuje mu prokázat nezbytnost zpřístupnění údajů v potvrzující žádosti.³⁸ I když žadatel informace, které by oprávněnost jeho požadavku konkrétně prokazovaly, neuvede, orgán může mít k dispozici údaje dostatečně průkazné k tomu, aby předání údajů posoudil jako oprávněné.³⁹

Vymazání osobních údajů v dokumentu nebo jejich začernění (například jmen a kontaktních údajů) není postačující bez informace o tom, zda se orgán pokusil u subjektů údajů zjistit, zda se zveřejněním svých osobních údajů souhlasí.⁴⁰

³⁴ Věc 2048/2011/OV

³⁵ Věc 2111/2011/RA

³⁶ Věci 1403/2012/CK a 2510/2011CK

³⁷ Věc 277/2012/RA

³⁸ Věc 1403/2012/CK

³⁹ Věc 2510/2011/CK

⁴⁰ Věc 277/2012/RA



Je třeba, aby se při vyřizování žádostí o zpřístupnění dokumentů či údajů orgány vyvarovaly příliš formalistického přístupu. Požádá-li žadatel o veřejné zpřístupnění dokumentu na základě nařízení č. 1049/2001 a již mu byl udělen přednostní osobní přístup podle článku 13 nařízení 45/2001, obecně platí, že se orgán žádostí musí zabývat, včetně zkoumání dokumentu podle nařízení č. 1049/2001. V takovém případě může ovšem orgán žadateli vysvětlit, že zkoumání podle nařízení č. 1049/2001 nepřinese žádný praktický prospěch.⁴¹

Pokud orgán poskytuje žadateli informace o osobních údajích, které se týkají žadatele, podle nařízení č. 45/2001, je oprávněn ostatní údaje v dotčeném dokumentu vymazat. Přístup k osobním údajům není totožný s přístupem k dokumentům jako takovým.⁴²

Právo na přístup k vlastnímu spisu

Podle článku 41 Listiny základních práv Evropské unie (právo na řádnou správu) má každý právo na přístup ke spisu, který se jej týká, při respektování oprávněných zájmů důvěrnosti a profesního a obchodního tajemství. Některé výjimky, jež platí ve vztahu k právu na *veřejný* přístup k dokumentům, mohou platit i pro právo na *individuální* přístup. Individuální přístup ke spisu, jež se týká žadatele, ovšem nelze upřít s odůvodněním, že by takový přístup mohl poškodit právo *žadatele na ochranu soukromí, na ochranu osobních údajů nebo jeho obchodní zájmy*.⁴³

⁴¹ Věc 1108/2012/RT

⁴² Věc 1013/2012/MHZ

⁴³ Věc 1560/2010/FOR



Institucionální a politické záležitosti

Veřejná ochránkyně práv zastává stanovisko, že se pojem nesprávného úředního postupu netýká záležitostí legislativy Evropské unie ani politické práce Evropského parlamentu.

Komise a návrhy právních předpisů

Při hodnocení činnosti Komise ve věci formulace návrhů právních předpisů není úkolem veřejné ochránkyně práv nahrazovat úsudek Komise úsudkem vlastním. Jejím úkolem je kontrolovat, zda byly dodrženy správné postupy a zda nedošlo ke zjevně chybnému hodnocení. Komise by měla být schopna předložit celý a srozumitelný popis podniknutých kroků a zúčastněných subjektů ještě před tím, než svůj legislativní návrh postoupí Parlamentu a Radě k projednání.⁴⁴

Jak naslouchat občanům a občanské společnosti

Participativní demokracie, založená na zásadách rovnosti a transparentnosti, posiluje důvěru občanů v Evropskou unii a její orgány. Pro zvyšování účinnosti Unie a jejích orgánů je vysoká důvěra občanů zásadní.⁴⁵

V oblasti tvorby legislativních návrhů Komise se veřejná ochránkyně práv soustředí na procesní otázky. Článek 11 Smlouvy o Evropské unii poskytuje prostor pro jednání orgánů Evropské unie s občany, reprezentativními sdruženími a občanskou společností. Orgány Evropské unie musí stanovit „vhodné způsoby“, jejichž prostřednictvím mohou občané a reprezentativní sdružení projevit a veřejně si vyměňovat svoje názory. Konkrétní způsob uplatňování participativní demokracie v daných podmínkách závisí na konkrétní povaze příslušné činnosti Unie. Orgány Evropské unie tedy nutně musí mít k dispozici určitý prostor pro uvážení, a to zejména v odborně složitých oblastech. Vždy ovšem musí dbát na to, aby byly schopny způsob uplatnění tohoto prostoru, jenž nesmí nikoho diskriminovat a nesmí být ani tak vnímán, objektivně zdůvodnit. Jednání by měla být vedena na širokém základě.⁴⁶

Aby občané a reprezentativní sdružení mohli vykonávat své právo na demokratickou účast na všech oblastech činnosti Unie, musí mít reálnou možnost vyjadřovat své názory a musí mít jistotu, že orgány Evropské unie budou na tyto názory brát ohled. K dosažení tohoto cíle musí orgány Evropské unie dostatečně brzy zajistit odpovídající rovnost příležitostí všech zúčastněných stran včetně široké veřejnosti, nevládních organizací a vysokých škol.⁴⁷

Povinnost vedení dialogu s občanskou společností není pouze otázkou financování určitých činností. Pokud Komise určitou iniciativu finančně

⁴⁴ Věc 875/2011/JF

⁴⁵ Věc 2558/2009/DK

⁴⁶ Věci 1151/2008/ANA a 2097/2011/RA

⁴⁷ Věc 1151/2008/ANA



nepodpoří, samo o sobě to nemůže vést k závěru, že tím porušila povinnost vést s příslušnou organizací dialog.⁴⁸

Evropská unie musí vést otevřený, transparentní a pravidelný dialog s církvemi, náboženskými sdruženími a společenstvími, filosofickými organizacemi i nekonfesijními organizacemi (článek 17 Smlouvy o fungování Evropské unie). Z principu oddělení církve a státu, což v kontextu Evropské unie znamená oddělení jednotlivých církví a orgánů Unie, vyplývá, že při dialogu s orgány Unie by církve a náboženské organizace neměly mít žádné nepřiměřené zvýhodněné postavení. Pokud do konkrétního dialogu podle článku 17 Komise nevstoupí, nijak z toho automaticky nevyplývá, že účast občanské společnosti nelze zajistit jinými prostředky, totiž prostředky podle článku 11 citované smlouvy. Při určování priorit a témat, o nichž bude v rámci dialogu podle článku 17 smlouvy jednat, má Komise široký prostor pro uvážení. Vždy by ovšem měla dbát na to, aby při využívání tohoto prostoru nikoho nediskriminovala. Jedná se tedy o skutečnost, kterou lze za obvyklého průběhu zhodnotit pouze na základě posouzení činnosti Komise za dostatečně dlouhé období.⁴⁹

Článek 17 Smlouvy o fungování Evropské unie neslouží k rozhovorům o náboženských či filosofických otázkách jako takových. Samo o sobě ovšem není překážkou, pokud názory, které náboženské (a humanistické) skupiny v dialogu s orgány Unie přednesou, budou odrážet jejich stanoviska jako náboženských (a humanistických) skupin. Co se týče „pravidelného“ dialogu podle článku 17 smlouvy, z tohoto článku nijak nevyplývá nutnost přesné vyváženosti, pokud jde o jednotlivé skupiny. Důvodem ke znepokojení by mohlo být pouze to, pokud by se na základě analýzy určité řady jednání zjistilo, že přístup Komise je zjevně nepřiměřený. Co se týče „transparentnosti“, Komise má povinnost v určitých oblastech, totiž při výkonu vyšetřovací a regulační pravomoci, pořizovat dostatečně podrobný zápis. Co se týče „otevřenosti“, má Komise právo vést otevřené a přímé jednání, ledaže by prokázala, že by vedení konkrétního dialogu bylo v rozporu se základními hodnotami Unie.⁵⁰

Komise může pořádat různé akce a financovat různé činnosti na podporu debaty o otázkách, které s těmito akcemi a činnostmi souvisí. Nevyplývá z toho, že Komise určité myšlenky prosazuje, nýbrž že jednoduše a zcela oprávněně usiluje o podporu debaty. Svoboda projevu patří mezi základní hodnoty demokratické společnosti.⁵¹

Jako příklad uveďme výstavu fotografií v budově Komise, která se týkala partnerství mezi osobami stejného pohlaví a vyvolala určitou nespokojenost. Je pravdou, že orgány Evropské unie mohou jednat pouze v rámci pravomoci, kterou jim Smlouva výslovně uděluje nebo mlčky předpokládá, a že Evropská unie nemá pravomoc uznávat sňatky ani registrovaná partnerství. V rámci působnosti práva Evropské unie je ovšem diskriminace na základě sexuální orientace zakázána. Je zřejmé, že Evropská unie je oprávněna, a zároveň povinna, v rámci svých pravomocí proti diskriminaci na základě sexuální

⁴⁸ Věc 2097/2011/RA

⁴⁹ Věc 2097/2011/RA

⁵⁰ Věc 2097/2011/RA

⁵¹ Věc 1640/2011/MMN



orientace bojovat. Komise má tak právo snažit se tento cíl naplňovat přímo i nepřímo, například tedy finanční podporou, poskytnutím prostor nebo převzetím záštity nad výstavou, jež usiluje o podporu odstraňování diskriminace na základě sexuální orientace. Pokud je údajnou diskriminací dotčena kterákoli svoboda zaručena Smlouvou o fungování Evropské unie, například právo na svobodný pohyb v Unii, pak takové kroky spadají do rozsahu pravomoci Evropské unie.⁵²

I když se určitá výstava týká otázky, která spadá do pravomoci Unie, a Komise je tedy oprávněna takovou výstavu finančně podpořit nebo se podílet na její organizaci, může být ze strany Komise vhodné, aby dala najevo, že příslušná akce vyjadřuje stanoviska, která se se stanovisky Komise nemusí shodovat.⁵³

Jak vytvářet odborné skupiny a jak jim naslouchat

Mandát veřejné ochránkyně práv se omezuje na prověřování výběru členů odborných skupin Komise, jejich složení, fungování a transparentnost⁵⁴. Veřejná ochránkyně práv nemůže posuzovat výsledky práce odborných skupin.⁵⁵

Úkolem veřejné ochránkyně práv není přezkoumávat odborná či vědecká hodnocení, z nichž některá tvoří důležitou součást přípravné legislativní práce Komise. Práce například odborných nebo vědeckých výborů musí vycházet ze zásady vynikající úrovně odborných znalostí, nezávislosti a nestrannosti i ze zásady transparentnosti. Úlohou veřejné ochránkyně práv je zajistit dodržování postupů řádné správy a dodržování práv, která pro správní procesy zaručuje právní řád Evropské unie; jedná se zejména o povinnost pečlivého a nestranného zkoumání všech relevantních hledisek dané věci a povinnost přijímat odpovídajícím způsobem odůvodněná rozhodnutí na základě příslušného právního rámce. Veřejná ochránkyně práv může například zkoumat, zda daný orgán Evropské unie měl přístup k součástem nezbytným k provedení ucelené analýzy dané otázky, zda byly nejasné skutečnosti objasněny a zda orgán nerozporně vysvětlil, jakým způsobem uplatnil příslušné předpisy. Rozdílná stanoviska v odborných záležitostech samy o sobě neznamenají, že posudek orgánu či instituce EU je chybný či vadný.⁵⁶

Například výběr v oblasti politiky výzkumu – bez ohledu na odbornost či parciálnost – nelze oddělit od ostatních početných hledisek v oblasti životního prostředí, sociální či hospodářské. Je třeba pracovat se všemi relevantními hledisky a není postačující, pokud Komise argumentuje neexistencí „technologické předpojatosti“. Skutečnost, že není vázána doporučeními určitého výboru či skupiny, které byly vytvořeny pod její záštitou, nezbavuje Komisi povinnosti zajišťovat objektivitu.⁵⁷

Jmenuje-li Komise odborníky, kteří mají provést technické nebo vědecké hodnocení, použítá metodologie musí být v souladu s právními předpisy

⁵² Věc 1640/2011/MMN

⁵³ Věc 1640/2011/MMN

⁵⁴ „Odborná“ skupina nemusí být nutně skupinou „reprezentativní“.

⁵⁵ Věc 1682/2010/BEH

⁵⁶ Věci 51/2011/AN a 2558/2009/DK

⁵⁷ Věc 1151/2008/ANA



a zásadami řádné správy a výsledky hodnocení nesmí obsahovat žádné zjevné chyby. Je třeba připomenout, že při výběru externích odborníků má Komise k dispozici široký prostor pro uvážení. Co největší počet odborníků, kteří disponují požadovanými odbornými znalostmi, Komise obvykle zjišťuje zveřejněním svého požadavku a vydáním výzvy k vyjádření zájmu ze strany odborné obce. Následné srovnání uchazečů musí být řádně zdokumentováno, aby se prokázalo, že byl vybrán nejvhodnější kandidát. Srovnání uchazečů by mělo být veřejně přístupné s respektováním požadavků na ochranu údajů.⁵⁸

Řádná správa – záruka srozumitelnosti správního postupu a jeho odůvodnění

Jednou ze zásad evropského práva je, že žadatel, který usiluje o neplatnost správního rozhodnutí na základě procesní nesrovnalosti, musí prokázat, že je alespoň možné, že nebýt namítané procesní nesrovnalosti, výsledek správního postupu by byl jiný. Případem nesprávného úředního postupu může být ovšem každá procesní nesrovnalost, a to i tehdy, pokud v daném konkrétním případě nezakládá důvody k tomu, aby soud dané rozhodnutí prohlásil za neplatné.⁵⁹

Je třeba si uvědomit, že mezi základní práva patří právo na odůvodnění rozhodnutí orgánů Evropské unie a právo dotčené osoby na vyjádření před tím, než orgán přijme rozhodnutí v její neprospěch.⁶⁰

Pokud jde o právo být vyslechnut, musí být občan schopen užitečně přednést své stanovisko k materiálu, o němž se má rozhodnutí opírat. Například ve věci výpovědi pracovní smlouvy s vojenskou misí EU⁶¹ došel veřejný ochránce práv k závěru o nepřijatelnosti výpovědi, protože výpověď byla podána v době nemoci pracovníka, a navíc v době jeho pracovní neschopnosti v důsledku duševních problémů.⁶²

Žádá-li Evropský úřad pro boj proti podvodům (OLAF) informace od vyšetřované osoby, nebo pokud u této osoby provádí dotazování, měl by jí sdělit rozsah vyšetřování. Tyto informace mohou být omezeny na povahu tvrzených skutečností. Má-li být přijato rozhodnutí, které bude mít na určitou osobu negativní dopad, formální právo být vyslechnut rovněž vyžaduje, aby měla příslušná osoba možnost se vyjádřit k důkaznímu materiálu. V souvislosti s formálním právem být vyslechnut se Soudní dvůr vyjádřil, že rozhodnutí úřadu OLAF postoupit informace vnitrostátním vyšetřovacím orgánům není úkonem, který má na dotčenou osobu negativní dopad, protože posouzení obsahu postoupených informací je zcela v pravomoci vnitrostátních orgánů. V takovém případě tedy není úřad OLAF ze zákona povinen poskytnout vyšetřované osobě formální právo být vyslechnut (zaručení tohoto práva je naopak na vnitrostátních orgánech). Pojem řádné správy je ovšem širší než pojem zákonnosti. Umožňuje-li úřad OLAF, aby byla jeho zjištěná

⁵⁸ Věc 2558/2009/DK

⁵⁹ Věc 1560/2010/FOR

⁶⁰ Článek 41 Listiny základních práv Evropské unie a podrobněji články 16 a 18 *Evropského kodexu řádné správní praxe*.

⁶¹ Zaměstnanci vojenských misí nepodléhají služebnímu řádu.

⁶² Věc 1519/2011/AN



přezkoumávána a aby byly proti nim vznášeny námitky, může tím zvyšovat jejich jistotu a platnost. Zásadu řádné správy dodrží úřad tím, že vyšetřované osobě s dostatečným předstihem poskytne informace o vzneseném obvinění a o důkazním materiálu.⁶³

V souvislosti s procesními úkony úřadu OLAF je třeba poznamenat, že je-li ve stejné věci vyšetřováno více osob, skutková stránka dílčích vyšetřování nemusí být totožná a jednotlivé spisy mohou obsahovat různé a odlišné skutečnosti, které je třeba posuzovat samostatně. Různá délka jednotlivých, úřadem vedených vyšetřování tedy není důkazem diskriminace a přiměřenost délky vyšetřování je třeba posuzovat ve světle konkrétních okolností dané věci. Podle zásad řádné správy ovšem musí vyšetřovací orgány jednotlivé procesní úkony provádět v přiměřené lhůtě od provedení předcházejícího procesního úkonu.⁶⁴

Komisi využívaný systém včasného varování je počítačový systém, který má zjišťovat případy ohrožení finančních zájmů a dobré pověsti Evropské unie. Veřejný ochránce práv se zabýval stížností v souvislosti s varováním typu W3b. Podle rozhodnutí o zřízení systému včasného varování dojde k varování tehdy, pokud „je známo, že s třetí osobou, zejména třetí osobou, které plyne nebo plynul prospěch z fondů Společenství, ... bylo zahájeno soudní řízení pro závažné správní pochybení nebo pro podvod. Vyústí-li vyšetřování úřadu OLAF v soudní řízení nebo nabídne-li úřad součinnost nebo na základě řízení koná, ... požádá o aktivaci odpovídajícího varování typu W3b“. Úřad příslušné varování zaznamenal. Pojem „soudní řízení“ rozhodnutí o vytvoření systému včasného varování nijak nevymezuje. Tento pojem má v právních systémech jednotlivých členských států různý význam a jeho výklad musí brát v úvahu účel a souvislosti systému včasného varování, konkrétně účel a souvislosti varování typu W3b v rámci citovaného rozhodnutí. Je zřejmý rozdíl mezi zahájením hlavního líčení v soudním systému inkvizičním nebo obžalovacím, a zahájením soudního vyšetřování v systému inkvizičním. Zahájení vyšetřovacího stadia v inkvizičním systému neznamena, že již byla nějaká skutková zjištění provedena, nýbrž znamená pouze existenci dostatečných důvodů k zahájení soudního vyšetřování. Na druhé straně zahájení hlavního líčení znamená, že obvinění vznesená proti dané osobě společně s důkazy *prima facie* jsou dostatečně závažné a pádné k zahájení hlavního líčení. Je-li vydáno varování W3b, aniž by bylo v dané věci zahájeno hlavní líčení, existuje riziko, že v obdobných věcech nebude postupováno obdobně, protože obsah pojmu „soudní řízení“ závisí na právním řádu příslušného státu. Z tohoto důvodu je třeba varování W3b vydávat pouze tehdy, je-li věc postoupena k projednání v hlavním líčení.⁶⁵

Ochota a zdvořilost – právo být brán vážně

Každý potřebuje, aby jej ostatní vnímali a naslouchali mu. Tato potřeba se zejména týká občanů ve vztahu k orgánům Evropské unie, které jsou často vnímány jako velmi vzdálené, a to nejen zeměpisně. Evropské orgány musí

⁶³ Věc 1560/2010/FOR

⁶⁴ Věc 2515/2011/CK

⁶⁵ Věc 637/2009/FOR



usilovat o to, aby občané cítili, že jsou jejich starosti, otázky a žádosti brány vážně.

Není neobvyklé, když občan nesouhlasí například s konkrétní politikou Evropské unie v určité oblasti. Pouhá skutečnost, že orgán zastává jiné stanovisko než stěžovatel, nezakládá nesprávný úřední postup. Nedostatek zdvořilosti s největší pravděpodobností bude nesprávným úředním postupem, je třeba jej ovšem doložit důkazy.⁶⁶

Jako příklad věci, v níž orgány Evropské unie braly nespokojenost občanů vážně, může sloužit případ občana, který žádal od letecké společnosti náhradu za zpožděný let a následně si stěžoval u příslušného vnitrostátního orgánu. Příslušný vnitrostátní orgán občanu sdělil, že vyřizovat jednotlivé nároky na náhradu není v jeho pravomoci, a Komise toto stanovisko potvrdila. Na základě šetření veřejného ochránce práv Komise přislíbila, že změni nejednoznačné údaje na *formuláři stížnosti cestujícího v leteckém provozu*. Veřejný ochránce práv následně konstatoval, že Komise podnikla patřičné kroky k tomu, aby v budoucnu zabránila nedorozumění, pokud jde o možnosti příslušného vnitrostátní orgánu konat v souvislosti s podanou stížností.⁶⁷

Orgány mohou projevit úslužnost a ochotu také tím, že neuplatní formální postup, mohou-li věc ke spokojenosti občana vyřídit méně formálním způsobem, například v případě žádosti o přístup k dokumentům podle různých souborů předpisů, kdy je přístup umožněn na základě jednoho z nich. Pak není z praktického hlediska příhodné, pokračuje-li se v posuzování žádosti i podle ostatních předpisů.⁶⁸

S ochotou souvisí i dříve zmiňovaná jazyková otázka: komise by měla zajistit, aby všichni občané Evropské unie mohli porozumět veřejným konzultacím Komise, které by měli být zveřejňovány ve všech úředních jazycích.⁶⁹

Orgány Evropské unie by rovněž neměly podceňovat účinek omluvy.

Zásady řádné správy vyžadují, aby evropské orgány a instituce své případné chyby uznaly a zvážily možnosti, jak je odstranit. Prvním krokem je vždy omluva. Pouhé vyjádření lítosti bez převzetí odpovědnosti za chybu ovšem není postačující. Je třeba se nejdříve omluvit, z čehož vyplývá uznání chyby.⁷⁰

Pokud orgán či instituce zásadám řádné správy nedostojí, například pokud neodpoví na dopis nebo neodpoví v jazyce dotazu či sdělení, může toto pochybení napravit omluvou a případně vysvětlením.⁷¹

⁶⁶ Věc 2441/2010/OV

⁶⁷ Věc 606/2012/OV

⁶⁸ Věc 1108/2012/RT

⁶⁹ Věc 875/2011/JF

⁷⁰ Věc 312/2012/CK

⁷¹ Věc 1708/2011/JF



Průtahy ve správním postupu

Průtahy vyvolají v občanu dojem, že jej orgán či instituce nebere vážně. Toto platí tím více, pokud se občanu nedostane žádného vysvětlení. Práva na vyřízení záležitosti orgánem Evropské unie v přiměřené době je základním právem zakotveným v čl. 41 odst. 1 Listiny základních práv.

Veřejný ochránce práv konstatoval nesprávný úřední postup, kdy Komise řádně neodůvodnila své rozhodnutí nechat případ stížnosti na porušení povinností rok a půl otevřený, přestože došla k závěru, že k porušení povinnosti nedošlo.⁷²

Občané opakovaně stěžují na údajné průtahy při vyřizování žádostí o poskytnutí veřejného přístupu k dokumentům podle nařízení č. 1049/2001.

Neodpoví-li orgán na žádost o zpřístupnění dokumentu ve stanovené lhůtě, považuje se to za zamítavou odpověď, na jejímž základě je žadatel oprávněn se obrátit na Soud nebo na evropskou veřejnou ochránkyni práv. Je-li orgánu či instituci známo, že nestihne reagovat před uplynutím lhůty, měly by žadatele o prodloužení, jeho délce a možnostech nápravy uvědomit. Na základě těchto informací se žadatel může informovaně rozhodnout, zda počká na odpověď orgánu, nebo zda rovnou podá stížnost veřejné ochránkyni práv.⁷³

Konflikt zájmů – Mohu důvěřovat tomu, že orgány Evropské unie jednají v její prospěch a ve prospěch mě jako občana?

Má-li Evropská unie řádně fungovat a těšit se důvěře občanů, její orgány musí jednat výhradně v její prospěch. Úředník, který vykonává své povinnosti a bere při tom v úvahu své vlastní zájmy, porušuje služební řád a do správních orgánů Evropské unie nepatří. Orgány Unie musí dbát na to, aby tyto situace nevznikaly.

Je nezbytné, aby se posuzování možného konfliktu zájmů nestalo pouhou formalitou.⁷⁴

Podle OECD vzniká konflikt zájmů v případě „konfliktu mezi veřejnou povinností a soukromým zájmem veřejného činitele, jehož soukromý zájem *by mohl* nežádoucím způsobem ovlivnit výkon jeho úřední povinnosti“ (zvýraznění dodatečné). Pro konstatování konfliktu zájmů mezi soukromým zájmem veřejného činitele a veřejným zájmem, který *by mohl* nežádoucím způsobem ovlivnit výkon jeho úřední povinnosti, není důležité, zda veřejný činitel v důsledku konfliktu zájmů nějak změnil své jednání. Pro konstatování konfliktu zájmů je zásadní možnost, nebo dokonce pravděpodobnost, že by jednání veřejného činitele mohlo být ovlivněno soukromým zájmem. Přestože konkrétní příklad, kdy konflikt zájmů ovlivní skutečné jednání veřejného činitele, je velmi závažnou skutečností, pro samotnou existenci či neexistenci

⁷² Věc 1786/2011/MHZ

⁷³ Věc 1817/2010/RA

⁷⁴ Věc 1533/2010/MMN



konfliktu zájmů je takový konkrétní případ nepodstatný. Smyslem pojmu konfliktu zájmů je zabránit situacím, v nichž by určitá osoba *mohla* být při výkonu veřejné funkce ovlivněna soukromým zájmem. Konflikt zájmů tedy postihuje pouhou *možnost*, že by k ovlivnění došlo.⁷⁵

Legitimita Evropské unie v očích občanů nezávisí pouze na zabránění skutečnému, nýbrž také možnému konfliktu zájmů.⁷⁶

Je nezbytné, aby orgány Evropské unie vedly záznamy o analýzách případů údajného konfliktu zájmů a aby byly svá stanoviska schopny v případě potřeby vůči občanům obhájit. Pouhé tvrzení o neexistenci konfliktu zájmů, které není podloženo odůvodněním, není postačující. Nedostatečné vysvětlení může v občanech vyvolávat dojem snahy o zatajování skutečného stavu věcí.⁷⁷

Součástí řádné správy je i to, aby zaměstnanci, kteří opouštějí jejich řady, orgány Evropské unie jasně upozornily na povinnosti, které ukládá služební řád, například v souvislosti s konfliktem zájmů.⁷⁸

Základní právo na ochranu osobních údajů není systémovou překážkou veřejné kontrole nad případným konfliktem zájmů lobbistů (kteří nejčastěji lobbují u členů Komise). Je v zájmu transparentnosti, a zvláště v zájmu podpory participativní demokracie, aby v souvislosti s písemnou komunikací mezi Komisí a zástupci zájmových skupin Komise tyto zástupce před jednáním se svými zaměstnanci systematicky uvědomovala o tom, že bude-li v souvislosti s žádostmi o zpřístupnění dokumentů podle nařízení č. 1049/2001 požádána o zveřejnění jmen zástupců zájmových skupin, jejich jména zveřejní.⁷⁹

Pokud jde o činnost bývalých členů Komise, pak vyjádří-li bývalý komisař politickou podporu konkrétní věci, samo o sobě to v této věci konflikt zájmů nezakládá, pokud je příslušná otázka legitimním cílem společného zájmu Evropské unie.⁸⁰

Jedním z cílů požadavku nezávislého⁸¹ jednání členů rozhodovacích orgánů Evropské centrální banky (ECB) je zajistit její legitimitu v očích občanů Evropské unie. Kromě povinnosti jednat nezávisle jsou členové rozhodovacích orgánů ECB povinni vyhýbat se konfliktu zájmů. Legitimita Evropské unie v očích občanů nezávisí pouze na zabránění skutečnému, nýbrž také možnému konfliktu zájmů. Je ovšem v pořádku, pokud se členové rozhodovacích orgánů ECB zapojí do vhodné veřejné nebo soukromé debaty o otázkách, které se týkají práce banky. Účastní-li se prezident Evropské centrální banky určitého jednání, účel jednání, totožnost ostatních účastníků i diskutovaná témata by se za normálních okolností měly považovat za veřejné informace, ledaže existují oprávněné důvody k mlčenlivosti, například potřeba ochrany veřejného zájmu ve finanční, měnové nebo hospodářské politice Evropské unie nebo členského státu. Například by bylo v souladu se zásadou

⁷⁵ Věc 297/2013/FOR

⁷⁶ Věc 51/2011/AN

⁷⁷ Věc 51/2011/AN

⁷⁸ Věc OI/12/2011/JF

⁷⁹ Věc 277/2012/RA

⁸⁰ Věc 1533/2010/MMN

⁸¹ Článek 130 Smlouvy o fungování Evropské unie a statut Evropské centrální banky



transparentnosti, pokud by Evropská centrální banka na svých internetových stránkách zveřejnila informaci o členství svého prezidenta v poradní skupině G30, i když je tato skupina spíše diskuzním fórem než lobbistickou či zájmovou skupinou, jež by sledovala „společný zájem“, který by mohl nezávislost centrální banky ohrožit. „Zájmovou skupinou“ se rozumí skupina fyzických nebo právnických osob, která má v určité podstatné otázce společný zájem a která různými prostředky usiluje o prosazování tohoto společného zájmu. „Lobbistickou skupinu“ lze chápat jako zájmovou skupinu, která usiluje o prosazování svého společného zájmu přímým ovlivňováním třetích osob včetně veřejných činitelů.⁸²

Whistleblowing

Zaměstnanec orgánu či instituce Evropské unie, který pojal podezření, že při výkonu svých povinností zjistil nezákonnou činnost (včetně podezření z podvodu či korupce), jež poškozuje zájmy Evropské unie, je povinen toto oznámit svému nadřízenému.⁸³ Důležitost ochrany správného provádění tohoto ustanovení služebního řádu (článek 22a) nelze nikdy přecenit, a to zejména ve světle zprávy⁸⁴ Rady Evropy, která dospěla k závěru, že upozorňovatele odrazuje pocit, že jejich upozornění nevyústí v odpovídající důsledky.

Informace by měly být jednoznačně považovány za upozornění podle článku 22a služebního řádu, pokud (i) upozornění uvádí, že se jedná o předložení informací podle článku 22a služebního řádu, (ii) obsah informace odpovídá úmyslu podání informace podle citovaného článku, (iii) objektivně se jedná o závažnou informaci a (iv) informace byla získána při výkonu povinností. Kdy byla tato informace předložena ve vztahu k ostatním postupům, například kontrole, není podstatné.⁸⁵

Existují ovšem i upozornění, která nejsou upravena služebním řádem. V těchto případech není postačující, aby orgán Evropské unie upozorňovatele pouze uvědomil o uzavření věci a sdělil mu pouze obecný výsledek. Při nalézání rovnováhy mezi možnou důvěrností získaných informací a povinností upozornit na skutečnost, kterou upozorňovatel považuje za závažnou, například bezpečnost, je třeba brát v úvahu citlivou postavení upozorňovatele. Zásady řádné správy vyžadují, aby materiální stránka předložených informací byla posouzena pečlivě, nestranně a objektivně a aby úřad, na nějž se upozorňovatel obrátil, bez ohledu na dané rozhodnutí své závěry odůvodnil. Tímto postupem se zabrání pochopitelnému podezření upozorňovatele, že upozornění nebylo řádně vyřízeno nebo že nebylo vyřízeno vůbec.⁸⁶

⁸² Věc 1339/2012/FOR

⁸³ Článek 22a služebního řádu

⁸⁴ K dispozici na adrese

<http://assembly.coe.int/ASP/Doc/XrefViewHTML.asp?FileID=12302&Language=EN>

⁸⁵ Věc 1697/2010/JN

⁸⁶ Věc 51/2011/AN



Komise jako strážce Smluv – dbá na to, aby členské státy dodržovaly právní předpisy Unie

Komise představuje „strážce Smluv“, což znamená, že dohlíží na správné používání práva Evropské unie ze strany členských států. Pokud dojde k závěru, že členský stát určitý konkrétní aspekt evropského práva nepoužívá správně, může podat žalobu u soudů Evropské unie, které ve věci rozhodnou. Přestože způsob výkonu této úlohy Komise nemohou občané napadnout u evropských soudů, mohou se se stížností obrátit na veřejnou ochránkyni práv. Veřejná ochránkyně práv zastává názor, že při výkonu role strážce Smluv musí Komise jednat otevřeně a nedopouštět se chyb.

Vztahy mezi Komisí a občany, kteří si u ní stěžují na porušování evropského práva ze strany členského státu, se v první řadě řídí sdělením Komise, které upravuje způsob jednání Komise s osobami, kteří ji upozorní na údajné porušování evropského práva členským státem.⁸⁷ Řádná správa vyžaduje, aby se při vyřizování těchto stížností na porušování povinností Komise řídila tímto sdělením⁸⁸. Komise například uvádí, že obecně bude stížnosti šetřit tak, aby k rozhodnutí vydat výzvu, nebo věc uzavřít dospěla ve lhůtě jednoho roku od data podání stížnosti. Veřejný ochránce práv dospěl k závěru, že případné nedodržení lhůty v určitém konkrétním případě by měla Komise jednoznačně a pádně vysvětlit.⁸⁹

Při výkonu úlohy strážce Smluv má Komise při rozhodování, zda proti členskému státu zahájí kvůli porušení práva Unie řízení o nesplnění povinnosti, k dispozici široký prostor pro uvážení. Přesto je veřejná ochránkyně práv toho názoru, že při vyřizování stížností na nesplnění povinnosti je Komise povinna jednat se stěžovatelem otevřeně a sdělně, jak v tom, zda a proč nesplnění povinnosti konstatovala či nekonstatovala, tak v tom, jak tento prostor pro uvážení uplatnila. Jednání Komise by veřejná ochránkyně práv považovala za kroky nad rámec poskytnutého prostoru pro uvážení pouze v případě libovolného jednání.

V rámci vyřizování podané stížnosti na nesplnění povinnosti má stěžovatel právo očekávat, že při rozhodování o nejvhodnějších krocích ke zjištění, zda k nesplnění povinnosti došlo či nikoli, Komise uplatní dostatečné nasazení.⁹⁰

Veřejná ochránkyně práv může dojít k závěru, že rozhodnutím o uzavření případu nesplnění povinnosti mohlo dojít k nesprávnému úřednímu postupu, pokud Komise své rozhodnutí dostatečně neodůvodní, dopustí se procesní chyby nebo zjevně chybného posouzení, opře se o zjevně chybný výklad zákona⁹¹ nebo zohlední nepodstatné skutečnosti.⁹²

⁸⁷ Sdělení Komise o aktualizaci vztahů se stěžovatelem v případech uplatňování práva Unie [COM/2012/0154 final].

⁸⁸ Věc 1738/2012/RT

⁸⁹ Věc 412/2012/MHZ

⁹⁰ Věc 1786/2011/MHZ

⁹¹ Věci 846/2010/PB a 1786/2011/MHZ

⁹² Věc 1738/2012/RT



V souvislosti s povinností odůvodňovat svá rozhodnutí je třeba, aby se Komise výslovně či implicitně zabývala skutečností, na kterou si stěžovatel stěžuje. Má-li Komise za to, že právní předpis Evropské unie, kterého se stěžovatel dovolává, nelze použít nebo že nedošlo k porušení práva Unie, je třeba, aby to dostatečně vysvětlila.⁹³ Obecně platí, že má-li být takové vysvětlení považováno za postačující, logické a přiměřené: (i) musí reagovat na relevantní argumenty stěžovatele⁹⁴, (ii) musí přiměřeně odpovídat obecné praxi, sdělením a politice Komise v dané oblasti a (iii) musí dotčeným občanům poskytovat podklad k lepšímu rozhodování o tom, zda je vhodné si v budoucnu stěžovat v obdobných záležitostech.⁹⁵

V jedné konkrétní věci neplnění povinnosti veřejný ochránce práv došel k závěru, že Komise svoje rozhodnutí dostatečně neodůvodnila, a tedy nejednala transparentně. Tento konkrétní případ se týkal toho, že Komise své stanovisko zaslat dotčenému členskému státu výzvu změnila, věc jednoduše uzavřela a změnu stanoviska zdůvodnila „interním jednáním“. Veřejný ochránce práv dospěl k závěru, že nejednalo o odpovídající vysvětlení důvodů konečného rozhodnutí Komise.⁹⁶

Veřejný ochránce práv dále Komisi doporučil, aby k otevřenosti v řízení o neplnění povinností zaujala jemněji rozlišující postoj. Komise zastává stanovisko, že zveřejnění dokumentů, které si v průběhu řízení o neplnění povinností vymění s členským státem, nutně naruší účel řízení, který spočívá ve správném uplatňování práva Unie. Toto stanovisko není správné automaticky. Lze si představit řízení o neplnění povinností, v němž právě zveřejnění různých stanovisek a argumentů stran naopak právě v důsledku významné angažovanosti názoru veřejnosti a občanské společnosti jak na úrovni daného státu, tak na úrovni Evropské unie přispěje k ukončení neplnění povinností. Lze také rozumně předpokládat, že jedním z takových případů by bylo i zveřejnění dokumentů v řízení o neplnění povinností, které se týká ochrany životního prostředí. Přestože judikatura Soudu udává v této oblasti konkrétní směr, je třeba mít na paměti, soud věc projednává v rámci přísnějších pravidel než veřejná ochránkyně práv. Na rozdíl od Soudu může veřejná ochránkyně práv označit systémové příležitosti k dosažení větší otevřenosti činnosti Komise.⁹⁷

⁹³ Věci 846/2010/PB, 1708/2011/JF a 1786/2011/MHZ

⁹⁴ Věci 846/2010/PB a 1786/2011/MHZ

⁹⁵ Věci 846/2010/PB a 1708/2011/JF

⁹⁶ Věc 412/2012/MHZ

⁹⁷ Věci 1947/2010/PB a 2207/2010/PB



Uzavírání smluv a grantů

Orgány Evropské unie uzavírají smlouvy v mnoha oblastech, nikoli pouze na dodávky zboží a služeb, ale i například v souvislosti s programy, které Unie financuje. Přestože se orgány Unie ve sporech mezi svými dodavateli a subdodavateli obvykle neangažují, v závislosti na konkrétní situaci a v zájmu dobré pověsti Unie by měly k případným problémům, na které byly upozorněny, zaujmout chápavý a konstruktivní postoj.⁹⁸

Je rozumné, aby se účastníci určité smlouvy, například orgán Unie a jeho smluvní partneři, dohodli na výkladu otázek, které písemná smlouva výslovně neupravuje. Obecně platí, že korespondenci orgánu Evropské unie k těmto otázkám, která je zasílaná elektronickou poštou, nelze považovat za „neformální“. V rámci kultury poskytování služby musí za obsah sdělení vydávaných Evropskou unií jejich autoři nést odpovědnost.⁹⁹

Pokud jde o výběr odborníků pro projekty Unie, její orgány mají k dispozici široký prostor pro uvážení a mohou svobodně rozhodovat, s kterými odborníky chtějí spolupracovat, například s ohledem na zajištění efektivní spolupráci se svými útvary. V případě podezření na zneužití pravomoci ze strany určitého odborníka by mu orgán Unie měl před případným odvoláním vždy nejdříve dát příležitost se k tvrzeným skutečnostem vyjádřit (právo být vyslechnut zmiňuje i kapitola Transparentnost).¹⁰⁰

⁹⁸ Věc OI/11/2010/AN

⁹⁹ Věc 940/2011/JF

¹⁰⁰ Věc 2441/2010/OV



Zadávání zakázek a grantů

Smluvní vztahy s orgány Evropské unie vyplývají i ze zakázek a grantů. Používání finančních prostředků Unie k těmto účelům jednoznačně ospravedlňuje požadavek transparentnosti uplatňovaných postupů a spravedlivého jednání s žadateli. Zadávací řízení by měla obsahovat jasná vysvětlení a uchazečům by mělo být o hodnocení jejich nabídek poskytnuto co nejvíce informací.¹⁰¹ Obecné pokyny ke grantovým dohodám musí obsahovat přesná a jednoznačná kritéria pro vymezení pojmů a pro uplatňování ustanovení.¹⁰²

Přezkoumání hodnocení vědeckých návrhů klade složité vědecké otázky a materiální přezkoumání veřejnou ochránkyní práv se obecně omezuje na posouzení, zda odůvodnění napadeného rozhodnutí neobsahuje zjevnou chybu. Má-li orgán Unie vlastní interní mechanismus revizního hodnocení, mělo by k němu dojít pouze v případě důkazů o procesní chybě, faktické chybě nebo zjevné chybě v posouzení.¹⁰³

Ve vztahu k jí financovaným projektům pomoci je prvořadým úkolem Komise zajistit, aby všechny finanční prostředky Unie, které byly na projekt vyčleněny, byly v projektu čerpány v souladu s dohodnutým plánem a aby bylo dosaženo cílů projektu. Kromě zajištění řádného čerpání prostředků Unie a dosažení cílů projektu je v zájmu řádné správy, aby Komise dbala na to, aby příjemci prostředků jednali s partnery financovaných projektů poctivě a řádně. Přes omezenou možnost zasahovat do smluvního vztahu, kterého se neúčastní, by Komise měla realizovat vhodná opatření, aby byla informována o případných problémech a aby dle možností byla nápomocna při řešení sporů, které v souvislosti s těmito problémy vzniknou. Komise může například zorganizovat jednání se stranami sporu, ať už jednotlivě, nebo společně, a nabídnout úlohu mediátora.¹⁰⁴

¹⁰¹ Věc 1653/2011/DK

¹⁰² Věc 137/2013/RT

¹⁰³ Věc 2111/2011/RA

¹⁰⁴ Věc 2100/2011/OV



Zaměstnanci a jejich důležitost

Je třeba, aby se k zaměstnancům orgánů Evropské unie choval jejich zaměstnavatel korektně. Je větší pravděpodobnost, že zaměstnanci, které zaměstnavatel respektuje a kteří se cítí být součástí jeho organizace, budou mít ke svěřeným úkolům osobní vztah, a budou tak občanům Unie poskytovat lepší službu. Evropský veřejný ochránce práv nemá jako svůj prvořadý úkol zabývat se personálními otázkami, které se obvykle lépe vyřeší blíže u zdroje problému. Protože zásady řádné správy by se měly týkat i této oblasti, může zde veřejná ochránkyně práv pomoci, a to zejména při zjišťování systémových problémů a nalézání jejich řešení.

V této oblasti veřejná ochránkyně práv dbá na to, aby ve svém rozhodování orgány Evropské unie správně používaly příslušná pravidla, která jsou obvykle zakotvena ve služebním řádu nebo z něj vycházejí.¹⁰⁵ Mezi důležité prvky řádná správy v personální oblasti je i závazek orgánů Unie vzniklé problémy vyřešit¹⁰⁶ a uplatňovat přístup, jenž není zbytečně formalistický¹⁰⁷. Pokud jde například o pracovníprávní podmínky místních pracovníků delegací Unie, při nalézání spravedlivých řešení by orgány Unie měly přihlížet k obvyklé pracovníprávní praxi v daném státě.¹⁰⁸

¹⁰⁵ Věc 1986/2011/JF

¹⁰⁶ Věc 1286/2011/TN

¹⁰⁷ Věc 2178/2011/KM

¹⁰⁸ Věc 706/2010/RT



Konkurzy a výběrová řízení

Výběrová řízení na pracovní místa u orgánů Unie by měla být transparentní.

Přestože by řízení výběrových komisí mělo být tajné¹⁰⁹, nelze tento požadavek nesprávně vykládat v tom smyslu, že by se týkal veškerých skutečností souvisejících s výběrovou komisí (viz také kapitolu *Právo na přístup k dokumentům*). Potřeba nezveřejňovat jednotlivé názory členů výběrových komisí kvůli ochraně objektivitě a nestrannosti výběrového řízení nezakládá právo utajovat totožnost členů komisí.¹¹⁰ V optimálním případě by měla být jejich jména zveřejňována vždy, bez omezení na uchazeče, kteří o to výslovně požádají.¹¹¹

Uchazeči v přijímacím řízení by měli být seznámeni s hranicí zařazení na seznam náhradních úspěšných uchazečů, kteří splňují podmínky zaměstnání, i se známkami, kterých dosáhli v písemných a ústních testech.¹¹²

V roce 2008 se Evropský úřad pro výběr pracovníků (EPSO) veřejnému ochránci práv zavázal, že bude uchazečům poskytovat podrobnější údaje o tom, jakých výsledků v přijímacím řízení dosáhli. Úřad se zavázal, že kromě celkového hodnocení bude sdělovat i dílčí známky udělené v jednotlivých hodnoticích kritériích uvedených v oznámení o výběrovém řízení. Veřejný ochránce práv dospěl k závěru, že nová výběrová řízení, v nichž uchazeči získávají kompetenční pas, jsou užitečná v tom, že poskytují strukturovanou a ucelenou informaci o výkonu uchazeče. Pokud ovšem kompetenční pas neobsahuje dílčí známky o znalostech uchazeče, které se týkají daného konkrétního pracovního místa, tedy pokud neobsahuje známky udělené v jednotlivých hodnoticích kritériích uvedených v oznámení o výběrovém řízení, úřad tím svůj předchozí závazek transparentnosti neplní.¹¹³

¹⁰⁹ Článek 6 přílohy III služebního řádu

¹¹⁰ Věc 2111/2011/RA

¹¹¹ Věc OI/12/2011/JF

¹¹² Věc 2044/2012/LP

¹¹³ Věci 2022/2011/RT a 2430/2011/RT



Pokud máte zájem o tuto publikaci ve verzi pro slabozraké, obraťte se prosím na úřad evropského veřejného ochránce práv. Na požádání se budeme snažit zajistit také audio verzi.

Tato publikace je dostupná na internetu zde:

www.ombudsman.europa.eu

© Evropská unie, 2014

Reprodukce pro vzdělávací a nekomerční účely je povolena, je-li uveden zdroj.

Použité písmo: FrutigerNext a Palatino.