



Dobrá správa v praxi:
rozhodnutia európskej ombudsmanky v roku

2013



Obsah

Úvod ombudsmanky	2
Transparentnosť – právo vedieť a rozumieť tomu, o čo sa deje	4
Prečo je transparentnosť taká dôležitá	4
Právo na prístup k dokumentom	6
Ochrana súkromia a osobných údajov – vzájomné pôsobenie nariadenia 1049/2001 a nariadenia 45/2001 o ochrane jednotlivcov so zreteľom na spracovanie osobných údajov	11
Právo na prístup k spisu, ktorý sa vás týka	12
Inštitucionálne záležitosti a záležitosti politiky	13
Komisia a legislatívne návrhy	13
Dobré správne postupy – spôsob, ako zabezpečiť, aby občania rozumeli, o čo sa deje a prečo	16
Ústretovosť a zdvorilosť – právo byť braný vážne	18
Oneskorenia v rámci správy	19
Konflikt záujmov – Môžem veriť, že správa EÚ koná v prospech EÚ a v môj prospech ako občana?	19
Informátorstvo	21
Komisia ako strážkyňa a zmlúv – zabezpečenie, aby členské štáty rešpektovali pravidlá EÚ	23
Plnenie zmlúv a grantov	25
Zadávanie zákaziek úspešným uchádzačom a udeľovanie grantov	26
Personálne otázky – v dvojakom zmysle	27
Konkurzy a výberové konania	28



Úvod ombudsmanky

Podobne ako úrady verejného ombudsmana vo všeobecnosti aj európsky ombudsman vnáša do riešenia sťažností určitý súbor hodnôt a zásad. Cieľom verejného ombudsmana je zastupovať občanov voči verejnej správe a napraviť nerovnováhu moci, ktorá existuje medzi nimi. Ombudsman odporúča verejnej správe, aby sa zaoberala občanom ako individuálnou osobou ako takou a prihliadala na jeho konkrétnu situáciu. Ombudsman odporúča verejnej správe, aby konala flexibilne a aby, kde je to možné, uplatnila vlastné uváženie v prospech občana. Ombudsman pracuje predovšetkým na tom, aby sa stretnutia občanov s verejnou správou niesli v duchu slušného správania a zdvorilosti.

V prípade EÚ sa v hodnotách a zásadách európskeho ombudsmana odráža záujem presadzovať dobrú verejnú správu a hlavne záujem dosiahnuť to, aby správa EÚ pristupovala k občanom a podnikom EÚ spravodlivo, primerane a citlivo.

Základnou zásadou uvažovania ombudsmana je, že dobrá verejná správa znamená viac než len konať v súlade s právom. Prístup ombudsmana presahuje rámec prístupu súdov, ktorý je zameraný vo všeobecnosti výlučne na zákonnosť skutkov. Ombudsman by nikdy nežiadal od verejnej inštitúcie, aby konala v rozpore so zákonom, avšak ombudsman bude od inštitúcie očakávať, aby urobila všetko, čo je možné v rámci právnych predpisov, na dosiahnutie výsledkov, ktoré sú spravodlivé a primerané v každej situácii.

Od októbra 2013, keď som sa stala európskou ombudsmankou, ma stále prekvapuje, že inštitúcie EÚ reagujú v prevažnej miere na sťažnosti predovšetkým z hľadiska zákonnosti ich postupov. V mnohých prípadoch, ako dokazujú výsledky sťažností, ktorými sa zaoberal môj úrad, inštitúcia prijme celkovo prijateľný a primeraný právne podložený prístup. V niektorých iných prípadoch sa však stáva, ako keby sa právo využívalo skoro až na obmedzenie toho, čo by sa dalo urobiť na pomoc sťažovateľovi. Musím povedať, že radšej dávam prednosť reakciám, v rámci ktorých sa k problémom pristupuje viac z holistického hľadiska, alebo sa uplatňuje prístup zameraný na riešenie problémov. Je úplne na mieste, že takéto reakcie by mali zahŕňať právnu analýzu, ale v tejto analýze by sa malo preskúmať aj to, čo ešte by sa v konkrétnom prípade dalo urobiť v rámci zákona a nie len, aby sa táto analýza použila na nekompromisné obhájenie pôvodného stanoviska inštitúcie.

Takmer všetky verejné správy sa vo väčšej alebo menšej miere usilujú získať dôveru občanov, ktorým poskytujú služby. Niekedy sa stáva, že nedôvera verejnosti vo verejnú správu nie je oprávnená a môže odrážať len bezdôvodný predpoklad, že byrokracia vo svojej podstate slúži hlavne svojim záujmom bez ohľadu na záujmy širokej verejnosti. Niekedy je nedôvera verejnosti zase odôvodnená na základe konkrétnych praktík verejnej správy alebo, čo je asi dôležitejšie, na základe toho, ako verejnosť tieto praktiky vníma.

Verejná správa EÚ je v obzvlášť ťažkej pozícii, pokiaľ ide o získanie a udržanie dôvery občanov, ktorým poskytuje služby. Niektoré z týchto ťažkostí nie sú



dôsledkom jej vlastnej činnosti, vyplývajú z toho, že je z geografického aj kultúrneho hľadiska značne vzdialená od mnohých občanov. Okrem toho mnohé veci, ktoré sa udejú na úrovni správy EÚ, sú v podstate zložité a je náročné im porozumieť. Správa EÚ musí tvrdo pracovať na budovaní dôvery, viac než väčšina verejných správ na vnútroštátnej alebo regionálnej úrovni. K mojim úlohám vo funkcii európskej ombudsmanky patrí aj podnecovanie a podporovanie správy EÚ v tejto súvislosti.

Považujem za logické, že správa EÚ by mala uznať, že závery, ku ktorým dospela európska ombudsmanka a ktoré vyjadrujú všeobecné hodnoty a princípy ombudsmana, treba brať veľmi vážne. K odmietnutiu navrhovaného riešenia alebo návrhu odporúčania európskej ombudsmanky by malo dôjsť len výnimočne. Úlohou ombudsmanky, ktorá koná v mene bežných občanov, je poskytnúť inštitúciám EÚ odporúčanie, ako by mali reagovať na sťažnosti občanov. A úlohou inštitúcií, ktoré konajú aj v mene tých istých občanov, je prijať odporúčanie ombudsmanky. Závery a odporúčania ombudsmanky by verejná správa mala odmietnuť len vtedy, ak sú celkom jednoznačne nesprávne.¹

Práca môjho úradu na jednotlivých prípadoch zabezpečuje to, čo podľa mňa predstavuje hodnotný pohľad na to, ako by sa hodnoty a zásady ombudsmana mali uplatňovať v reálnom živote. V súlade s tým uverejňujeme okrem našej [Výročnej správy 2013](#) publikáciu *Dobrá správa v praxi: rozhodnutia európskej ombudsmanky v roku 2013*. Táto publikácia nadväzuje na kategórie vyšetровaní, ktoré európsky ombudsman používal v posledných rokoch:

- Transparentnosť
- Inštitucionálne záležitosti a záležitosti politiky
- Komisia ako strážkyňa zmlúv
- Plnenie zmlúv a grantov
- Zadávanie zákaziek úspešným uchádzačom a udeľovanie grantov
- Personálne otázky
- Konkurzy a výberové konania

V tejto publikácii sa uvádza, ako sa hodnoty a zásady ombudsmana uplatňovali v praxi vo vyšetровaniach ukončených v roku 2013². Verím, že bude prínosom pre správu EÚ a pre všetkých, ktorí majú záujem o presadzovanie dobrej verejnej správy v rámci Európskej únie.

Emily O'Reilly
európska ombudsmanka
15. septembra 2014

¹ Ako bývalá ombudsmanka Spojeného kráľovstva sa raz vyjadrila, že vždy sa má postupovať v súlade so zisteniami ombudsmanky okrem prípadu, keď „je ombudsmanka vyšinutá“.

² Rozhodnutia, ktorými sa uzatvárajú vyšetровania, sú bežne uverejnené na webovej lokalite ombudsmanky (www.ombudsman.europa.eu) v angličtine a v jazyku sťažnosti, ak je odlišný.



Transparentnosť – právo vedieť a rozumieť tomu, čo sa deje

S cieľom podporovať dobrú správu vecí verejných a zabezpečiť účasť občianskej spoločnosti dodržiavajú inštitúcie, orgány, úrady a agentúry Únie v čo najväčšej možnej miere zásadu otvorenosti. (Článok 15 ods. 1 ZFEÚ)

Prečo je transparentnosť taká dôležitá

Transparentnosť umožňuje občanom kontrolovať činnosti verejných orgánov, hodnotiť ich výkon a volať ich na zodpovednosť. Otvorenosť a prístup verejnosti k dokumentom tvoria podstatnú časť inštitucionálnych kontrol a protiváhu tomu, čo sprostredkováva výkon verejnej moci a podporujú zodpovednosť.³ Nestačí jednoducho vyhlásiť, že správa EÚ vynakladá čo najväčšie úsilie na to, aby získala dôveru občanov. Občania majú právo sami vidieť a rozhodnúť, či je tomu skutočne tak. Na základe toho otvorenosť a transparentnosť predstavujú kľúčové prvky, ktoré môžu pomôcť pri budovaní dôvery medzi inštitúciami EÚ a občanmi.

Vo viacjazyčnom prostredí, ako je EÚ, právo vedieť a rozumieť zahŕňa aj jazykové hľadisko. Pokiaľ ide o oznámenia správy EÚ, ktoré sú určené širokej verejnosti, ideálne by bolo, aby materiály určené na tieto účely boli publikované vo všetkých úradných jazykoch. Vychádza sa pri tom zo zásady, že na účinnú komunikáciu je potrebné, aby občania dokázali porozumieť informáciám, ktoré sa im poskytujú. Vzhľadom na skutočnosť, že v práve EÚ neexistuje žiadna všeobecná zásada, na základe ktorej by každý občan mal právo v každej situácii na verziu vyhotovenú v jeho jazyku všetkého, čo by mohlo ovplyvniť jeho záujmy, sa podľa dobrej správy vyžaduje, aby správa EÚ, pokiaľ je to možné, poskytovala informácie občanom v ich jazyku. Správa EÚ by sa mala zamerať na to, aby domovská stránka webových lokalít jednotlivých jej inštitúcií, ako aj informácie o ich úlohách a jazykovej politike, boli k dispozícii vo všetkých 24 úradných jazykoch.⁴

Ak porozumiete príčine, ľahšie viete uznať, že veci sa nie vždy vyvíjajú tak, ako by ste si želali, alebo tak hladko, ako sa očakáva. Ombudsmanka je presvedčená o tom, že riadne vysvetlenie hneď na začiatku, prečo sa prijalo určité rozhodnutie, alebo prečo napríklad došlo k oneskoreniu, znamená pre správu EÚ menej ďalších otázok a menší počet kontaktov, vďaka čomu môže lepšie využiť čas na to, aby mohla slúžiť EÚ a zlepšovať ju. Ak správa EÚ vybavuje sťažnosť od občana dlhšie, ako sa očakáva, vhodné je informovať občana o dôvode oneskorenia.⁵ Ak takéto informácie chýbajú, občan môže mať napríklad pocit, že musí požiadať o dokument v rámci verejného prístupu, čo má v súvislosti s vybavovaním takejto žiadosti vplyv na zdroje.⁶ Ako príklad

³ Prípady 1649/2012/RA

⁴ Prípady 1363/2012/BEH

⁵ Prípady 48/2012/MHZ a 412/2012/MHZ

⁶ Prípady 277/2012/RA



uvádzame prípad, keď GR Komisie pre životné prostredie na krátke obdobie prijalo liberálnejší prístup než predtým k poskytovaniu prístupu verejnosti k dokumentom. Upustenie od tohto liberálnejšieho prístupu viedlo k sťažnostiam ombudsmanovi. Komisia však váhala otvorene priznať, že GR pre životné prostredie skúšalo nový prístup. Komisia mohla v tejto súvislosti vystupovať úprimnejšie voči sťažovateľovi namiesto konštatovania, že sťažovateľ nesprávne pochopil, čo sa dialo. Pre každú organizáciu môže byť nepríjemné, keď sa usudzuje, že v nej panuje značná rozdielnosť názorov. Všeobecné chápanie otvorenosti verejnej správy v EÚ znamená hovoriť občanovi od začiatku pravdu.⁷

Keď postupy správy EÚ majú priamy vplyv na záujmy občanov, je mimoriadne dôležité, aby sa legitímnosť posilnila presadzovaním kultúry otvorenosti a transparentnosti. V určitých oblastiach správy EÚ pravda a transparentnosť môže byť dokonca otázkou života a smrti. Európska agentúra pre lieky (EMA) je zodpovedná za ochranu verejného zdravia na základe vedeckého hodnotenia liekov a dohľadu nad nimi vrátane rozhodnutí týkajúcich sa bezpečnosti a účinnosti takýchto liekov. Potenciál výskytu vážnych chýb, ak by sa agentúra EMA neriadila správnymi postupmi, je zrejmý. Transparentnosť je nevyhnutným prostriedkom, ktorý agentúre EMA môže zabezpečiť správnosť jej rozhodnutí. Otvorenosť a transparentnosť agentúry EMA slúži na podporu vedeckých diskusií a pokroku tým, že umožňuje nezávislým vedeckým pracovníkom preskúmať závery agentúry EMA a údaje a argumenty, na základe ktorých agentúra EMA dospela k týmto záverom. Sprístupnením kompletne zdokumentovaných stanovísk agentúra EMA môže zaručiť, že všetky jej práce obstoja pri kontrole a koniec koncov že sú správne. Správne rozhodnutia agentúry EMA majú pre verejnosť nesmierny význam.⁸

V niektorých prípadoch sa však občania, ktorí chcú získať riadne vysvetlenie, musia ešte stále obrátiť so sťažnosťou na ombudsmanku. Ombudsmanka je pripravená pomôcť v takýchto prípadoch a ombudsmanka takto konala počas roku 2013 napríklad v súvislosti s riešením zo strany Komisie sťažností na porušenie povinností⁹ a v súvislosti s podmienkami zamestnávania zamestnancov v delegáciách EÚ¹⁰. Ak sa chýbajúce zdôvodnenie napraviť v priebehu vyšetrovania, ombudsmanka spravidla uzavrie vyšetrovanie s tým, že nezistila nesprávny úradný postup.¹¹ Neposkytnutie dôvodov, aj keď samé osebe je dostatočne závažným problémom, nemusí nevyhnutne znamenať, že správa EÚ neposúdila správne sťažnosť, ktorá jej bola predložená.¹²

Želaním ombudsmanky je však, aby jej ďalšie poznámky, v ktorých odporúčala správe EÚ, aby lepšie zdôvodnila a vysvetlila svoju pozíciu, skutočne viedli v blízkej budúcnosti k zlepšeniam.

⁷ Prípady 1947/2010/PB a 2207/2010/PB

⁸ Prípady 2575/2009/RA a 1877/2010/FOR

⁹ Prípady 846/2010/PB a 1786/2011/MHZ

¹⁰ Prípady 706/2010/RT

¹¹ Prípady 846/2010/PB a 48/2012/MHZ

¹² Prípady 48/2012/MHZ



Právo na prístup k dokumentom

Dôležitým aspektom transparentnosti je právo na prístup k dokumentom.

Každý občan Únie ... má právo na prístup k dokumentom inštitúcií, orgánov, úradov a agentúr Únie. (Článok 15 ods. 3 ZFEÚ)

Občan žiadajúci prístup k dokumentom nemusí uviesť dôvody žiadosti.¹³

V súlade s prezumpciou zákonnosti, ktorá sa spája s konaním inštitúcií EÚ, ak príslušná inštitúcia tvrdí, že konkrétny dokument, ku ktorému sa požaduje prístup, neexistuje, predpokladá sa, že toto vyhlásenie je správne. Žiadateľ môže tento predpoklad vyvrátiť relevantnými a konzistentnými dôkazmi. Vyšetrovanie ombudsmanky môže byť napríklad oprávnené, keď žiadateľ tvrdí, že je zrejmé z korešpondencie, ktorú už dostal od inštitúcie, že určité materiály chýbajú z časového hľadiska alebo v súvislosti s účasťou konkrétnych osôb a že tieto chýbajúce materiály potvrdzujú, že určitá korešpondencia bola vynechaná z analýzy inštitúcie v súvislosti so žiadosťou o prístup.¹⁴

Právo verejnosti na prístup k dokumentom nie je absolútne. Potrebné je však zabezpečiť, aby sa výnimky z prístupu uplatňovali správne a v obmedzenom rozsahu tak, aby sa zbytočne neobmedzilo právo na prístup k dokumentom.

Napríklad v článku 6 prílohy III k Služobnému poriadku úradníkov EÚ sa uvádza, že konanie výberových komisií v postupoch náboru zamestnancov EÚ, je tajné. Neznamená to, že verejnosti nemožno poskytnúť vyhlásenia o konflikte záujmov členov týchto výberových komisií. Treba rozlišovať medzi zverejnením stanovísk, ktoré vyjadrili členovia výberovej komisie, a zverejnením akýchkoľvek iných informácií týkajúcich sa výberového konania. Vyhlásenie o konflikte záujmov neobsahuje a jeho zverejnením nemožno odhaliť postoje, ktoré prijali jednotliví členovia výberovej komisie v súvislosti s osobou alebo porovnávacím hodnotením uchádzačov v náborovom postupe. Z tohto dôvodu je ťažké pochopiť, ako by sa zverejnením vyhlásení mohla ovplyvniť nezávislosť výberových komisií vzhľadom na to, že jediným účelom takýchto vyhlásení je práve zabezpečenie objektivity a nestrannosti členov výberových komisií.¹⁵

Jedným z hlavných nástrojov pre občanov pri uplatňovaní práva na prístup k dokumentom je nariadenie 1049/2001 o prístupe verejnosti k dokumentom Európskeho parlamentu, Rady a Komisie, ako aj podobné pravidlá týkajúce sa iných inštitúcií, orgánov, úradov a agentúr EÚ.

Na zistenie, či sa uplatňuje niektorá z výnimiek pre prístup stanovená v článku 4 nariadenia 1049/2001 sa spravidla sa musí vykonať trojstupňové skúmanie. Po prvé, potrebné určiť, či dokumenty patria do kategórie, na ktorú sa vzťahuje výnimka. Po druhé, musí sa zistiť, či by sa zverejnením dokumentu (vážne) porušil chránený záujem. To znamená, že je potrebné vykonať tzv. test ujmy. Po tretie, ak sa zistí, že zverejnením dokumentu by sa poškodili príslušné

¹³ Prípady 524/2012/MMN

¹⁴ Prípady 531/2012/MMN a 375/2013/ANA

¹⁵ Prípady 1403/2012/CK



záujmy, inštitúcia musí porovnávaním zistiť (ak je to vhodné pre danú výnimku), či predsa len existuje prevažujúci verejný záujem na zverejnení.¹⁶

Inštitúcia musí spravidla vykonať príslušnú analýzu v súvislosti s tým, či sa uplatňuje niektorá z výnimiek pre prístup (i) „vo vzťahu ku každému dokumentu“ a (ii) „individuálne a konkrétne“. Individuálne a konkrétne skúmanie každého dokumentu nemusí byť potrebné vtedy, keď v dôsledku osobitných okolností jednotlivého prípadu je zrejmé, že prístup sa musí zamietnuť alebo naopak poskytnúť.¹⁷

Správa EÚ niekedy odmietne poskytnúť verejný prístup k časti dokumentov, pretože sa domnieva, že tieto časti nie sú relevantné pre žiadosť. Potrebné je zdôrazniť, že pojem „relevantné časti dokumentu“ neexistuje v nariadení 1049/2001, v ktorom je stanovené, že prístup k častiam dokumentu možno odmietnuť iba v prípade, keď sa uplatňuje výnimka stanovená v článku 4.¹⁸

Na úpravu častí dokumentu, v prípade ktorých inštitúcia usudzuje, že nie sú relevantné pre žiadosť, sa však môže uplatniť článok 6 ods. 3 nariadenia 1049/2001, ktorého cieľom je nájsť spravodlivé riešenie v prípade dlhého dokumentu alebo veľkého počtu dokumentov. Toto sa môže urobiť s cieľom vyhnúť sa podrobnej a časovo náročnej analýze na zistenie, či sa na prístup uplatňuje niektorá výnimka. Inštitúcia musí jasne žiadateľovi vysvetliť, že podľa jej názoru príslušné časti nie sú relevantné pre žiadateľa a z akého dôvodu.¹⁹ Dôležité je tiež, aby tento prístup neviedol k zneužitiu nariadenia 1049/2001. Najmä by nemal viesť k vyhnutiu sa požiadavke zdôvodniť v plnom rozsahu každé nezverejnenie požadovaného dokumentu. Ak žiadateľ po získaní čiastočného prístupu, trvá na získaní celého dokumentu, tento dokument by sa mal žiadateľovi poskytnúť, pokiaľ inštitúcia nepreukáže, že výnimka uvedená v článku 4 sa uplatňuje na celý dokument. Na základe toho, ak inštitúcia upravila veľmi veľký dokument s cieľom poskytnúť sťažovateľovi odpoveď na rozsiahlu a nejasnú žiadosť a na umožnenie, aby sťažovateľ pripravil presnejšiu žiadosť, by inštitúcia mala uviesť, že žiadateľ má právo požiadať o prístup k celému dokumentu.²⁰

Cieľom článku 6 ods. 2 nariadenia 1049/2001 je vysvetliť žiadosť o prístup, t. j. umožniť žiadateľovi jasne identifikovať dokument(-y), ku ktorému(-ým) žiada prístup a umožniť inštitúcii presnú identifikáciu požadovaného(-ých) dokumentu(-ov). Inštitúcia namiesto predpokladania, ktoré dokumenty žiadateľ žiada, by mala teda požiadať o vysvetlenie. Ak žiadateľ uvádza, že je ťažké presne vedieť, čo má žiadať, pretože nevie, čo existuje, by inštitúcia mala vysvetliť, ktoré doklady existujú.²¹

¹⁶ Prípád 1817/2010/RA

¹⁷ Prípád 2048/2011/OV

¹⁸ Prípád 277/2012/RA

¹⁹ Prípád 693/2011/RA

²⁰ Prípád 1877/2010/FOR

²¹ Prípád 693/2011/RA



V súvislosti s výnimkami:

Článok 4 ods. 1 písm. a) tretia zarážka nariadenia 1049/2001 – ochrana verejného záujmu v súvislosti s medzinárodnými vzťahmi

Pokiaľ ide o Radu, povinnosť konať čo najtransparentnejšie platí najmä v súvislosti s jej legislatívnou úlohou. Pokiaľ ide o požiadavky transparentnosti, je však rozdiel, či inštitúcia koná v legislatívnej funkcii, alebo ako strana medzivládnych rokovaní. Aj keď transparentnosť je dôležitá aj v oblasti medzivládnych rokovaní, ktoré sa týkajú záväzkov, ktoré EÚ prijíma v mene svojich občanov a ktoré môžu mať vplyv na ich základné práva, potrebné je uviesť si súvislosti, v ktorých bol daný dokument vyhotovený.²²

Rada by mala vystupovať aktívne v medzivládnych rokovaniach a informovať svojich partnerov v rokovaniach o svojej povinnosti pracovať čo najotvorenejšie. Rada by sa tak hneď od začiatku dozvedela, či sa partner v rokovaniach usiluje o zachovanie dôvernosti a či bude môcť informovať žiadateľov o tom, že vznikla námietka voči zverejneniu.²³

Článok 4 ods. 1 písm. a) štvrtá zarážka nariadenia 1049/2001 – ochrana finančnej, menovej alebo hospodárskej politiky

Ako je ustanovené v judikatúre, inštitúcia má široký priestor na vlastné konanie na účely zistenia, či by sa zverejnením dokumentov týkajúcich sa oblastí, na ktoré sa vzťahuje táto výnimka, mohla porušiť ochrana verejného záujmu, vzhľadom na to, že takéto rozhodnutie o odmietnutí je zložitou a citlivou záležitosťou, ktorá si vyžaduje osobitnú pozornosť, a či sú kritéria v článku 4 ods. 1 písm. a) veľmi všeobecné.²⁴

Článok 4 ods. 2 tretia zarážka nariadenia 1049/2001 – ochrana na účely inšpekcií, vyšetrovania a kontroly

Existuje všeobecný predpoklad, že prístupom verejnosti k dokumentom týkajúcim sa prebiehajúceho vyšetrovania úradu OLAF by sa v zásade porušila ochrana účelu tohto vyšetrovania. Okrem toho, ak správa z vyšetrovania úradu OLAF predstavuje dôkaz v prebiehajúcom vnútroštátnom konaní, prístupom verejnosti k tejto správe by sa mohla porušiť ochrana účelu prebiehajúceho vnútroštátneho konania. Hlavným dôvodom, prečo je tomu tak, je, že zverejnením dôkazov z prebiehajúceho vyšetrovania by sa mohlo nežiaducim spôsobom ovplyvniť použitie týchto dôkazov v budúcom súdnom konaní, najmä ak by vyšetrovanie mohlo viesť k trestnému súdному procesu. Okrem zrejmých prípadov sa však zo samotnej skutočnosti, že OLAF zaslal správu o vyšetrovaní vnútroštátnym orgánom nedá predpokladať, že tieto orgány budú konať na základe tejto správy. Vždy je napríklad možné, že vnútroštátny orgán zistí, že nie sú žiadne dôvody na následné opatrenia na základe správy, alebo že jednoducho bude túto správu ignorovať. Povinnosťou úradu OLAF je preto kontaktovať vnútroštátne orgány, aby preveril, či prebieha vyšetrovanie

²² Prípád 1649/2012/RA

²³ Prípád 1649/2012/RA

²⁴ Prípád 531/2012/MMN



(alebo aspoň či v najbližšej budúcnosti sa takéto vyšetrovanie uskutoční) a overiť, aký vplyv by zverejnenie tejto správy mohlo mať na toto vyšetrovanie.²⁵

Článok 4 ods. 3, prvý odsek nariadenia 1049/2001 – ochrana rozhodovacieho procesu vzťahujúceho sa k veci, v ktorej ešte orgán nerozhodol

Termín „rozhodovací proces“ zahŕňa všetky procesy interných konzultácií a diskusií v rámci inštitúcie a termín „rozhodnutia“ sa vzťahuje na stanoviská prijaté na základe týchto interných konzultácií a diskusií, aj keď takéto stanoviská nepredstavujú právne záväzné „rozhodnutia“. Inými slovami, termín „rozhodnutie“ má široký význam, ktorý odráža účel článku 4 ods. 3. Dokument sa môže vzťahovať na rozhodovací proces, ktorý bol ukončený, a aj na iný prebiehajúci proces rozhodovania. Inštitúcia musí vysvetliť, ako by zverejnenie dokumentu mohlo vážne narušiť prebiehajúci proces rozhodovania. Ak sa inštitúcia EÚ odvoláva na riziko „vonkajšieho zasahovania“ a „tlakov“, musí preukázať nielen možnú existenciu takýchto tlakov na subjekty s rozhodovacou právomocou, ale aj to, že je primerane predvídateľné a nie čisto hypotetické, že takýto nenáležitý tlak na subjekty s rozhodovacou právomocou by mohol byť takého charakteru a intenzity, že by vážne narušil rozhodovací proces.²⁶

Článok 4 ods. 3, druhý odsek nariadenia 1049/2001 – ochrana rozhodovacieho procesu po prijatí rozhodnutia

Týmto ustanovením sa umožňuje odmietnuť prístup k *stanoviskám*, t. j. k názorom alebo posúdeniam vyjadreným autorom podľa jeho uváženia, aj po prijatí rozhodnutia. Na subjekty s rozhodovacou právomocou nemožno vyvíjať neprimeraný tlak s cieľom zmeniť rozhodnutie, ktoré už bolo prijaté. Jednako len autor *stanoviska* poskytuje svoj názor a prinajmenšom existuje možnosť, že takéto názory sa nebudú vyjadrovať slobodne a otvorene, ak by sa mohli zverejniť. Riziko autocenzúry na úkor schopnosti inštitúcie rozhodovať je akútne len v prípade *obzvlášť citlivých* stanovísk, napríklad ak sú (seba)kritické, špekulatívne alebo kontroverzné.²⁷ Inštitúcia musí uviesť konkrétnu charakteristiku stanoviska, v dôsledku ktorej by toto stanovisko mohlo byť obzvlášť citlivé, a ktorá by mohla viesť k autocenzúre, ak by sa zverejnila.²⁸

Kolektívny charakter rozhodnutia ako taký neznamená, že by sa zverejnením individuálnych stanovísk vážne narušil rozhodovací proces. Bolo by to proti samotnému zneniu druhého odseku článku 4 ods. 3. V skutočnosti je otázne, či vedomosť o tom, že v budúcnosti dôjde k zverejneniu, môže viesť k ešte lepšiemu zdôvodneniu zo strany napríklad hodnotiteľa, ktorý poskytuje stanoviská založené na vedeckých poznatkoch a nie stanoviská osobného charakteru.²⁹

²⁵ Prípady 598/2013/OV

²⁶ Prípady 1817/2010/RA a 1877/2010/FOR

²⁷ Prípady 1817/2010/RA

²⁸ Prípady 2781/2008/FOR

²⁹ Prípady 2781/2008/FOR



Článok 4 ods. 5 nariadenia 1049/2001 – členský štát požadujúci, aby sa dokument nezverejnil

V Zmluve o Euratome sa sústreďujú poznatky o jadrovej energii v rámci EÚ, jej infraštruktúre a financovaní. Podľa jej článku 44 Komisia môže so súhlasom dotknutých členských štátov, osôb a podnikov uverejniť všetky investičné projekty, ktoré jej boli oznámené. V prípade žiadostí o prístup k dokumentom týkajúcim sa projektov jadrovej energie je potrebné zohľadniť charakter práva na prístup verejnosti, keďže toto právo sa vyvíjalo v Európskej únii tak, aby sa stalo všeobecnou zásadou práva Únie a základným právom a aby sa článok 44 Zmluvy o Euratome čítal v súvislosti s nariadením 1049/2001. Riešenie navrhnuté na Súdnom dvore v súvislosti s článkom 4 ods. 5 nariadenia 1049/2001 by sa malo vzťahovať aj na výklad článku 44 Zmluvy o Euratome: Dotknutý členský štát, podnik, alebo osoba namietajúce proti poskytnutiu prístupu, musia teda uviesť dôvody svojej námietky na základe výnimiek uvedených v článku 4 nariadenia 1049/2001. Konečné rozhodnutie o žiadosti o prístup však zostáva na Komisii, ktorá musí posúdiť, či dotknutý členský štát, podnik alebo osoba uviedli alebo neuviedli platné dôvody na neposkytnutie súhlasu. Komisia prijala záväzok, že sa bude usilovať o získanie požadovaného súhlasu podľa článku 44 Zmluvy o Euratome ešte pred podaním žiadosti o prístup.³⁰

Kategórie dokumentov rovnakého charakteru

Inštitúcia musí vo všeobecnosti individuálne a konkrétne preskúmať každý dokument, ku ktorému sa požadoval prístup. Pri hodnotení, či by zverejnenie dokumentu mohlo porušiť chránený záujem, inštitúcia sa však v zásade môže voľne rozhodnúť vychádzať zo všeobecných (aj keď vyvrátených) predpokladov, ktoré sa vzťahujú na určité kategórie dokumentov, keďže posudzovanie spravidla podobného typu sa môže vzťahovať na žiadosti o zverejnenie, ktoré sa týkajú dokumentov rovnakého charakteru. Pokiaľ ide o uplatňovanie článku 4 ods. 2 tretia zarážka, na základe ktorého orgány odmietnu prístup k dokumentu, ak by sa jeho zverejnením porušila ochrana na účely inšpekcií, vyšetrovania a kontroly, Súdny dvor výslovne uznal možnosť vychádzať zo všeobecných predpokladov vzťahujúcich sa na určité kategórie dokumentov v určitých osobitných situáciách, ako sú postupy preskúmania štátnej pomoci, kontrola postupov fúzií, konania prebiehajúce na súdoch Európskej únie a konania pred podaním žaloby na nesplnenie povinnosti podľa článku 258 ZFEÚ.³¹

Súdny dvor zatiaľ nemal príležitosť prijať stanovisko k tomu, či možnosť vychádzať z týchto všeobecných predpokladov by sa mala uplatňovať aj na vyšetrovanie, ktoré vedie úrad OLAF, a na následné vnútroštátne konania na základe zistení úradu OLAF. Existujú nariadenia³², ktoré obsahujú ustanovenia stanovujúce prísne pravidlá obmedzujúce prístup k informáciám,

³⁰ Prípád 2335/2008/CK

³¹ Prípád 2048/2011/OV

³² Nariadenie 1073/99 o vyšetrovaniach vykonávaných úradom OLAF a nariadenie 515/97 o vzájomnej pomoci medzi správnymi orgánmi členských štátov a o spolupráci medzi správnymi orgánmi členských štátov a Komisiou pri zabezpečovaní riadneho uplatňovania predpisov o colných a poľnohospodárskych záležitostiach.



ktoré úrad OLAF získal a poslal členským štátom v rámci externého vyšetrovania. Tieto ustanovenia sú podobné ako pravidlá, ktoré obmedzujú prístup k spisom v postupoch kontroly štátnej pomoci alebo zlúčenia. Ombudsmanka je názoru, že tieto ustanovenia skutočne odôvodňujú všeobecný predpoklad, že zverejnením dokumentov v spise prebiehajúceho vyšetrovania úradu OLAF by sa v zásade porušila ochranu účelu tohto vyšetrovania. Uvedený všeobecný predpoklad by sa mal uplatňovať z toho dôvodu, že úrad OLAF vyšetruje záležitosť a že prebiehajú príslušné vnútroštátne konania.³³

Ako už bolo uvedené, všeobecný predpoklad je vyvrátiteľný. Je teda na navrhovateľovi, aby preukázal, že na daný dokument, ku ktorému požadoval prístup, sa nevzťahuje tento predpoklad alebo, že existuje prevažujúci verejný záujem opodstatňujúci zverejnenie tohto dokumentu. Vyvrátiť takýto všeobecný predpoklad v súvislosti s daným dokumentom je samozrejme zložité pre osobu, ktorá požaduje prístup, ak sa tejto osobe neumožní prístup k tomuto dokumentu. Ombudsmanka však tak môže urobiť, pretože má právo preskúmať príslušné dokumenty.³⁴

Ochrana súkromia a osobných údajov – vzájomné pôsobenie nariadenia 1049/2001 a nariadenia 45/2001 o ochrane jednotlivcov so zreteľom na spracovanie osobných údajov

Význam transparentnosti sa musí posudzovať oproti určitým iným záujmom, ako napríklad právo na ochranu osobných údajov.

Keď správa EÚ chce konať transparentne a zároveň zabezpečiť ochranu práva jednotlivca na súkromie a ochranu osobných údajov, je vhodné, aby na zabezpečenie takejto rovnováhy napríklad vtedy, keď občania chcú poznať mená expertov alebo hodnotiteľov v radách a výboroch, nahliadla do usmernenia, ktoré poskytol európsky dozorný úradník pre ochranu údajov (EDPS). EDPS vyzýva správu EÚ, aby vystupovala aktívne v prípade spracovania osobných údajov, t. j. aby vopred informovala dotknuté osoby, že za určitých podmienok by mohlo dôjsť k zverejneniu ich mien.³⁵

Ak žiadateľ žiada prístup k dokumentom obsahujúcim osobné údaje, musí v súlade s článkom 8 písm. b) nariadenia 45/2001 preukázať poskytnutím jasných a legitímnych dôvodov potrebu prenosu požadovaných osobných údajov. Inštitúcia EÚ potom môže posúdiť rôzne záujmy dotknutých strán a určiť, či existuje dôvod domnievať sa, že by legitímne záujmy dotknutej osoby mohli byť nepriaznivo dotknuté prenosom týchto údajov.³⁶ Osoba žiadajúca o prístup by mala byť informovaná³⁷, že má právo predložiť zdôvodnenie opodstatňujúce, prečo by sa jej mali poslať údaje, alebo by sa jej mala poskytnúť možnosť tak urobiť. V nariadení 1049/2001 je stanovený dvojúrovňový

³³ Prípady 2048/2011/OV

³⁴ Prípady 2048/2011/OV

³⁵ Prípady 2111/2011/RA

³⁶ Prípady 1403/2012/CK a 2510/2011/CK

³⁷ Prípady 277/2012/RA



administratívny postup, ktorý žiadateľom poskytuje túto možnosť, pričom žiadateľ môže preukázať túto potrebu v jeho opakovanej žiadosti.³⁸ Dokonca aj vtedy, keď žiadateľ neposkytol informácie, ktoré výslovne predstavujú takéto zdôvodnenie, inštitúcia môže mať dostatočne jasné informácie, ktoré jej umožnia dospieť k záveru, že prenos údajov je opodstatnený.³⁹

Nestačí len vymazať osobné údaje z dokumentov, ako napr. mená a kontaktné údaje, bez uvedenia, či sa skúšalo overiť, či dotknuté subjekty sú pripravené poskytnúť súhlas so zverejnením.⁴⁰

Inštitúcie by nemali byť príliš formalistické pri riešení žiadostí o prístup. Ak žiadateľ predloží žiadosť o prístup verejnosti k dokumentu podľa nariadenia 1049/2001 v prípade, keď žiadateľovi už bolo udelený privilegovaný individuálny prístup podľa článku 13 nariadenia 45/2001, inštitúcia sa v zásade musí aj tak zaoberať touto žiadosťou, čo si bude vyžadovať preskúmanie tohto dokumentu podľa nariadenia 1049/2001. V takom prípade by však inštitúcia mohla zvážiť možnosť, že žiadateľovi vysvetlí, že preskúmanie tohto dokumentu podľa nariadenia 1049/2001 nemá praktický význam.⁴¹

Pri zverejňovaní informácií žiadateľovi podľa nariadenia 45/2001 o osobných údajoch, ktoré sa ho týkajú, inštitúcia má právo vymazať iné informácie nachádzajúce sa v príslušných dokumentoch. Prístup k osobným údajom nie je to isté ako prístup k dokumentom ako taký.⁴²

Právo na prístup k spisu, ktorý sa vás týka

V článku 41 Charty základných práv EÚ (Právo dobrú správu vecí verejných) sa uvádza, že každý má právo na prístup k spisu, ktorý sa ho týka, za predpokladu rešpektovania oprávnených záujmov dôvernosti a služobného a obchodného tajomstva. Niektoré výnimky, ktoré sa uplatňujú v súvislosti s právom na *prístup verejnosti* k dokumentom, sa môžu uplatňovať aj na právo na *individuálny prístup*. Osobe však nemožno odoprieť individuálny prístup k spisu, ktorý sa jej týka, z dôvodu, že udelenie takéhoto prístupu by mohlo poškodiť právo na súkromie a ochranu osobných údajov alebo obchodných záujmov, *osoby, ktorá žiada o prístup*.⁴³

³⁸ Prípád 1403/2012/CK

³⁹ Prípád 2510/2011/CK

⁴⁰ Prípád 277/2012/RA

⁴¹ Prípád 1108/2012/RT

⁴² Prípád 1013/2012/MHZ

⁴³ Prípád 1560/2010/FOR



Inštitucionálne záležitosti a záležitosti politiky

Ombudsmanka zastáva názor, že koncepcia nesprávneho úradného postupu sa nevzťahuje ani na podstatu právnych predpisov EÚ, ani politickú prácu Európskeho parlamentu.

Komisia a legislatívne návrhy

V rámci hodnotenia činnosti Komisie pri formulovaní legislatívnych návrhov úlohou ombudsmanky nie je nahradiť svojím hodnotením hodnotenie Komisie. Jej úlohou je skôr skontrolovať, či sa dodržali správne postupy a či nedošlo k zjavným chybám v posudzovaní. Komisia by mala byť schopná predtým, ako odošle svoj legislatívny návrh na preskúmanie Európskemu parlamentu a Rade, poskytnúť úplné a zrozumiteľné vysvetlenie, aké kroky uskutočnila a ktoré subjekty boli zapojené.⁴⁴

Ako na úva ob anom a ob ianskej spoločnosti

Participatívna demokracia založená na zásadách rovnosti a transparentnosti posilňuje dôveru občanov v EÚ a v jej správu. Zvýšená dôvera v EÚ a v jej správu je kľúčovým prvkom pri zvyšovaní efektívnosti EÚ a jej správy.⁴⁵

V súvislosti s prípravou legislatívnych návrhov zo strany Komisie sa ombudsmanka zameriava na procesné aspekty. V článku 11 ZFEÚ je vymedzený poradný priestor, v rámci ktorého sa uskutočňujú interakcie inštitúcií EÚ s občanmi, reprezentatívnymi združeniami a občianskou spoločnosťou. Inštitúcie EÚ musia určiť „primeraný prostriedok“, prostredníctvom ktorého občanom a reprezentatívnym združeniam poskytnú možnosť verejne sa vyjadriť a vymieňať si názory. Presný spôsob, ktorý umožní efektívne fungovanie participatívnej demokracie v danej situácii, bude závisieť od konkrétneho charakteru činnosti Únie. V tejto súvislosti inštitúcie EÚ majú nutne priestor na voľné konanie, najmä v oblastiach, ktoré sú z odborného hľadiska zložité. Vždy by však mali zabezpečiť, aby mohli objektívne zdôvodniť ako uplatňujú priestor na voľné konanie, ktoré nesmie byť diskriminačné, ani sa nesmie vnímať ako diskriminačné. Navyše je potrebné, aby konzultácie, ktoré sa uskutočňujú, boli rozsiahle.⁴⁶

V záujme toho, aby občania a reprezentatívne združenia mohli uplatňovať právo na demokratickú účasť vo všetkých oblastiach činnosti Únie, je potrebné poskytnúť im skutočnú možnosť vyjadriť svoje názory a zaistiť, aby tieto názory inštitúcie EÚ zohľadnili. Inštitúcie EÚ musia v záujme dosiahnutia tohto cieľa zabezpečiť v tejto súvislosti dostatočne včas rovnosť príležitostí pre všetky zúčastnené strany vrátane širokej verejnosti, mimovládnych organizácií a akademickej obce.⁴⁷

⁴⁴ Prípady 875/2011/JF

⁴⁵ Prípady 2558/2009/DK

⁴⁶ Prípady 1151/2008/ANA a 2097/2011/RA

⁴⁷ Prípady 1151/2008/ANA



Povinnosť zapojiť do dialógu občiansku spoločnosť nie je len otázkou poskytovania finančných prostriedkov pre určité činnosti. Skutočnosť, že sa Komisia rozhodne neprispieť na určitú iniciatívu, nemôže sama osebe viesť k záveru, že porušila svoju povinnosť začať dialóg s príslušnou organizáciou.⁴⁸

EÚ má udržiavať otvorený, transparentný a pravidelný dialóg aj s cirkvami, náboženskými združeniami alebo so spoločenstvami, filozofickými a nekonfesionálnymi organizáciami (článok 17 ZFEÚ). Zásada odluky cirkvi a štátu, ktorá v kontexte EÚ znamená odluku cirkvi a inštitúcií EÚ, znamená však, že cirkvi a náboženské organizácie by nemali mať žiadne neprimerané privilegované postavenie v súvislosti s ich dialógom s inštitúciami EÚ. Skutočnosť, že sa Komisia rozhodne nezapojiť do určitého dialógu podľa článku 17 ZFEÚ nemusí nevyhnutne znamenať, že účasť občianskej spoločnosti nie je možné zabezpečiť iným spôsobom, najmä podľa článku 11 Zmluvy o EÚ. Komisia má široký priestor na voľné konanie, pokiaľ ide o vymedzenie jej priorít a určenie tém, ktoré si zvolí na prediskutovanie v rámci dialógu podľa článku 17 ZFEÚ. Komisia by však voľné konanie mala vždy uplatňovať nediskriminačným spôsobom. Toto je taká vec, ktorá sa dá za bežných okolností určiť až po dostatočne dlhom skúmaní postupov Komisie.⁴⁹

Článok 17 ZFEÚ nie je o diskusiách o náboženstve alebo filozofii ako takých. V zásade však nie je problémom, že stanoviská, ktoré budú predkladať náboženské (a humanistické) spoločenstvá počas ich dialógu s inštitúciami, budú odrážať ich názory ako náboženských (a humanistických) spoločenstiev. Pokiaľ ide o pojem „pravidelný“ v článku 17 ZFEÚ, nič v článku 17 ZFEÚ nenaznačuje, že je potrebné zaistiť presnú rovnováhu medzi jednotlivými skupinami. Dôvodom na obavy by mohlo byť len, ak by z analýzy sledu stretnutí vyplynulo, že prístup Komisie je zjavne neprimeraný. Pokiaľ ide o pojem „transparentný“, Komisia je povinná v určitých oblastiach, najmä v prípade vykonávania vyšetrovacích a regulačných právomocí, vypracovať dostatočne podrobné záznamy. Pokiaľ ide o pojem „otvorený“, pokiaľ sa Komisii nepreukázalo, že konkrétny dialóg by bol v rozpore so základnými hodnotami Únie, Komisia sa môže voľne zapájať do otvorenej a úprimnej diskusie.⁵⁰

Komisia môže poskytnúť priestory na podujatia a financovať aktivity s cieľom podporiť diskusiu o problematike týchto podujatí alebo aktivít. To však nevyhnutne neznamená, že Komisia podporuje konkrétnu správu alebo obsah. Naopak, Komisia môže len jednoducho a legitímne chcieť podnietiť diskusiu. Sloboda prejavu je jednou zo základných hodnôt demokratickej spoločnosti.⁵¹

Napríklad fotografická výstava párov rovnakého pohlavia, ktorá sa konala v budove Komisie, vyvolala určitú nevôľu. Pravdou je, že inštitúcie EÚ môžu konať len v medziach právomocí, ktoré sú im výslovne alebo implicitne priznané v zmluve, a že EÚ nemá žiadnu právomoc v súvislosti s uznávaním manželstiev a registrovaných partnerstiev. Diskriminácia z dôvodu sexuálnej orientácie je predsa len zakázaná v rozsahu pôsobnosti právnych predpisov EÚ.

⁴⁸ Prípád 2097/2011/RA

⁴⁹ Prípád 2097/2011/RA

⁵⁰ Prípád 2097/2011/RA

⁵¹ Prípád 1640/2011/MMN



Je jasné, že EÚ má moc a aj povinnosť bojovať proti diskriminácii z dôvodu sexuálnej orientácie v rozsahu svojich právomocí. Komisia je teda zo zásady oprávnená sledovať tento cieľ priamymi, ako aj nepriamymi prostriedkami, napr. financovaním, poskytnutím priestorov alebo poskytnutím záštity nad výstavou, ktorej cieľom je presadzovanie nediskriminácie z dôvodu sexuálnej orientácie. Takéto konanie môže spadať do právomoci EÚ obzvlášť vtedy, keď údajná diskriminácia má vplyv na niektorú zo slobôd zaručených ZFEÚ, ako napríklad právo na voľný pohyb v rámci EÚ.⁵²

Aj keď určitá výstava súvisí so záležitosťou, ktorá spada do právomoci EÚ, a teda Komisia môže poskytnúť priestory na takéto podujatie alebo ho spolufinancovať, môže byť vhodné, aby Komisia uviedla právne upozornenie vylúčení zodpovednosti s cieľom vysvetliť, že vyhlásenia odrážajú stanoviská, ktoré nie sú nutne totožné s jej stanoviskami.⁵³

Ako zriadi expertné skupiny a na úva im

Mandát ombudsmanky je obmedzený na vyšetrovanie výberu/zloženia, činnosti a transparentnosti expertných skupín Komisie⁵⁴. Ombudsmanka nemôže posudzovať výsledky práce expertných skupín.⁵⁵

Úlohou ombudsmanky nie je opätovne posudzovať technické alebo vedecké hodnotenia, z ktorých niektoré sú dôležitým prvkom legislatívnej práce Komisie. Práca napríklad technických alebo vedeckých výborov musí byť založená na zásadách (i) technickej excelentnosti, (ii) nezávislosti a nestrannosti a (iii) transparentnosti. Úlohou ombudsmanky je zabezpečiť, aby sa dodržiavali dobré správne postupy a aby práva zaručené právnym poriadkom EÚ v rámci správnych postupov boli rešpektované, najmä povinnosť starostlivo a nestranne preskúmať všetky relevantné aspekty záležitosti a poskytnúť dostatočne odôvodnené rozhodnutie na základe príslušného právneho rámca. Ombudsmanka môže skúmať napríklad, či daný orgán EÚ má prístup k zložkám potrebným na zabezpečenie komplexnej analýzy konkrétnej záležitosti, či sa vysvetlili nejasné aspekty a či orgán EÚ poskytol vyhovujúce vysvetlenie k tomu, akým spôsobom uplatňoval príslušné právne predpisy. Rozdielne stanoviská, pokiaľ ide o technické záležitosti, samé osebe neznamenajú, že posúdenie uskutočnené orgánom EÚ je chybné.⁵⁶

Napríklad rozhodnutie v oblasti politiky výskumu, aj keď je vo svojej podstate odborné alebo úzkeho rozsahu, nemožno oddeliť od množstva iných environmentálnych, sociálnych a ekonomických aspektov. Všetky relevantné aspekty je potrebné zohľadniť a tvrdenie Komisie, že neexistuje „technologická zaujatosť“, nie je postačujúce. Komisia nie je oslobodená od povinnosti zabezpečiť objektivnosť na základe skutočnosti, že nie je viazaná riadiť sa odporúčaniami určitého výboru alebo skupiny zriadenej pod jej záštitou.⁵⁷

⁵² Prípád 1640/2011/MMN

⁵³ Prípád 1640/2011/MMN

⁵⁴ „Expertná“ skupina nemusí byť nevyhnutne „reprezentatívna“ skupina.

⁵⁵ Prípád 1682/2010/BEH

⁵⁶ Prípady 51/2011/AN a 2558/2009/DK

⁵⁷ Prípád 1151/2008/ANA



Keď Komisia menuje expertov, aby vykonali technické alebo vedecké hodnotenia, použitá metodika musí byť v súlade s platnými právnymi predpismi a zásadami dobrej správy a v hodnotení sa nesmú vyskytovať žiadne zjavné chyby. Potrebne je pripomenúť, že Komisia má široký priestor na voľné konanie pri rozhodovaní o tom, ako si vybrať externých expertov. Bežne používaný vhodný spôsob na nájdenie čo najväčšieho počtu expertov je zverejniť, že Komisia potrebuje expertov a vydať výzvu pre expertov, aby prejavili záujem. Porovnávacie hodnotenie expertov by sa potom malo riadne zdokumentovať, aby sa mohlo preukázať, že boli vybraní najvhodnejší uchádzači. Toto hodnotenie by malo byť verejne prístupné s náležitým zreteľom na potrebu súladu s pravidlami na ochranu údajov.⁵⁸

Dobré správne postupy – spôsob, ako zabezpečiť, aby občania rozumeli, čo sa deje a prečo

Všeobecnou zásadou práva EÚ je, že žiadateľ, ktorý žiada o zrušenie správneho rozhodnutia na základe procesnej chyby, musí preukázať aspoň možnosť, že by sa dosiahol iný výsledok správneho konania, ak by nedošlo k procesnej chybe uvedenej v sťažnosti. Každá procesná chyba však môže predstavovať prípad nesprávneho úradného postupu, aj keby táto procesná chyba v konkrétnom prípade nebola dôvodom zrušenia konkrétného rozhodnutia súdom.⁵⁹

Potrebné je pamätať na to, že poskytnúť zdôvodnenie rozhodnutí správy EÚ patrí k základným právam a na základe základného práva byť vypočutý pred správou sa rozhodnutie stane rozhodnutím s nepriaznivým vplyvom.⁶⁰

Pokiaľ ide o právo byť vypočutý, občan musí byť schopný vhodne predniesť svoje stanovisko v súvislosti s materiálom, na ktorom má byť rozhodnutie založené. Napríklad v súvislosti s oznámením o ukončení pracovnej zmluvy s vojenskou misiou EÚ⁶¹ ombudsman konštatoval, že toto ukončenie bolo neprijateľné, keďže zamestnanec bol chorý a najmä, keďže bol na nemocenskej dovolenke pre psychické problémy.⁶²

Keď Európsky úrad pre boj proti podvodom (OLAF) bude požadovať informácie od strany, ktorá je predmetom vyšetrovania, alebo ju bude vypočúvať, mal by túto stranu informovať o rozsahu vyšetrovania. Tieto informácie môžu byť obmedzené podľa charakteru tvrdení. Keď sa má prijať rozhodnutie, ktoré sa bude nepriaznivo dotýkať osoby, podľa formálneho práva byť vypočutý, sa vyžaduje, aby sa dotknutej osobe poskytla možnosť vyjadriť sa k dôkazom. V súvislosti s formálnym právom byť vypočutý Súdny dvor však konštatoval, že rozhodnutie úradu OLAF postúpiť informácie vnútroštátnym vyšetrovacím orgánom nepredstavuje konanie nepriaznivo dotýkajúce sa osoby, pretože vnútroštátne orgány sa môžu slobodne rozhodnúť posúdiť obsah týchto informácií. Úrad OLAF teda nemá právnu povinnosť priznať strane, ktorá je

⁵⁸ Prípád 2558/2009/DK

⁵⁹ Prípád 1560/2010/FOR

⁶⁰ článok 41 Charty základných práv EÚ a ďalej rozpracovaný v článkoch 16 a 18 *Európskeho kódexu dobrej správnej praxe*.

⁶¹ Služobný poriadok na nevyhnutnú službu na zamestnancov takýchto misií.

⁶² Prípád 1519/2011/AN



predmetom prešetrovania formálne právo byť vypočutý v takomto prípade (skôr vnútroštátne orgány majú zaručiť dodržanie práva na vypočutie). Koncepcia dobrej správy je však širšia ako koncepcia zákonnosti. Úrad OLAF môže podriadením svojich zistení kontrole a námietkam zvýšiť ich určitosť a platnosť. Úrad OLAF bude konať v súlade so zásadou dobrej správy, keď poskytne strane, ktorá je predmetom vyšetrovania, dostatočné informácie týkajúce sa tvrdení proti tejto strane a podporné dôkazy.⁶³

V súvislosti s postupmi úradu OLAF v prípade vyšetrovania viacerých osôb v súvislosti s tou istou vecou, môže nastať situácia, že fakty každého vyšetrovania nebudú rovnaké a že jednotlivé spisy prípadu budú obsahovať nerovnaké, rozdielne prvky, ktoré sa musia hodnotiť osobitne. Skutočnosť, že trvanie jednotlivých vyšetrovaní vykonávaných úradom OLAF bolo odlišné, nedokazuje teda, že došlo k diskriminácii. Primeranosť trvania vyšetrovania sa musí posudzovať vzhľadom na konkrétne okolnosti prípadu. Zásady dobrej správy si však vyžadujú, aby vyšetrojúce orgány zabezpečili uskutočnenie každého procesného kroku v primeranom čase po predchádzajúcom kroku.⁶⁴

System včasného varovania Komisie je počítačový systém na identifikáciu hrozieb pre finančné záujmy a reputáciu EÚ. Ombudsman riešil sťažnosť týkajúcu sa tzv. varovania W3b. Varovanie je zaregistrované, keď sa podľa rozhodnutia, ktorým sa zriaďuje tento systém, „v súvislosti s tretími stranami, najmä s tými, ktoré využívajú alebo využívali finančné prostriedky Spoločenstva, ... vie, že sú predmetom justičného konania za závažné administratívne pochybenia alebo podvod. Keď však k takémuto justičnému konaniu vedie vyšetrovanie uskutočňované úradom OLAF alebo úrad OLAF ponúkne pomoc alebo vykonáva opatrenia v nadväznosti na toto konanie, o aktiváciu zodpovedajúceho varovania W3b požiada úrad OLAF“. Príslušné varovanie zaregistroval úrad OLAF. V rozhodnutí o systéme včasného varovania nie je vymedzený pojem „justičné konanie“, ktoré v skutočnosti má odlišný význam v justičných systémoch jednotlivých členských štátov. Pri výklade tohto pojmu sa musí teda zohľadňovať účel a súvislosti systému včasného varovania a konkrétne účel a súvislosti varovania W3b v rámci rozhodnutia o systéme včasného varovania. Existuje jasný rozdiel medzi začiatkom súdneho procesu, v inkvizičnom alebo kontradiktórnom justičnom systéme a začiatkom fázy justičného vyšetrovania v inkvizičnom systéme. Začiatok fázy vyšetrovania v inkvizičnom systéme nemusí nevyhnutne znamenať, že určité fakty už boli zistené v súvislosti s osobou: znamená len, že existujú dostatočné dôvody na otvorenie justičného vyšetrovania. Začiatok súdneho procesu na druhej strane znamená, že tvrdenie proti osobe spolu s *prima facie* dôkazmi je dostatočne závažné a presvedčivé na opodstatnenie súdneho procesu. Ak by sa vydalo varovanie W3b bez toho, aby bol prípad predložený na súdny proces, hrozilo by, že podobné prípady sa nebudú riešiť podobným spôsobom. Dôvodom je, že pojem „justičné konanie“ má odlišné významy v závislosti od štátu. Z toho vyplýva, že varovanie W3b by sa malo vydať len vtedy, keď je prípad predložený súdu.⁶⁵

⁶³ Prípád 1560/2010/FOR

⁶⁴ Prípád 2515/2011/CK

⁶⁵ Prípád 637/2009/FOR



Ústretovos a zdvorilos – právo by braný vážne

Každý potrebuje mať pocit, že ho uznávajú a že ho počúvajú. Je tomu tak najmä v prípade, keď ide o občanov vo vzťahu k správe EÚ, ktorá je často vnímaná ako veľmi vzdialená, a to nielen geograficky. Správa EÚ sa musí usilovať správať tak, aby občania mali pocit, že sa ich obavy, otázky a žiadosti berú vážne.

Nejde o nič neobvyklé, keď občan nesúhlasí napríklad s politikou EÚ pre určitú oblasť. Samotná skutočnosť, že názory vyjadrené inštitúciou EÚ sa líšia od názorov navrhovateľa, ako taká však nemôže predstavovať nesprávny úradný postup. Nedostatok zdvorilosti môže predstavovať nesprávny úradný postup, avšak každé tvrdenie týkajúce sa nedostatku zdvorilosti musí byť podložené dôkazmi.⁶⁶

Ako príklad možno uviesť prípad, keď správa EÚ zobrala vážne obavy, ktoré vyjadril občan, ktorý požadoval náhradu od leteckej spoločnosti a následne podal sťažnosť orgánu zodpovednému za presadzovanie právnych predpisov. Orgán zodpovedný za presadzovanie právnych predpisov ho informoval, že nemá právomoc riešiť individuálne nároky na náhradu škody a Komisia potvrdila toto stanovisko vnútroštátneho orgánu. Po vyšetrowaní ombudsmana Komisia však prisľúbila zmeniť nejasné informácie v jej dokumente *Práva cestujúcich v leteckej doprave Európsky formulári sťažnosti* a ombudsman konštatoval, že Komisia prijala vhodné opatrenie na zabránenie každému ďalšiemu omylu v súvislosti s tým, čo vnútroštátny orgán zodpovedný za presadzovanie právnych predpisov môže urobiť v reakcii na sťažnosť.⁶⁷

Ďalší spôsob ako inštitúcie môžu vystupovať ústretovo a nápomocne, je zabrániť, aby sa začal zbytočný formálny postup, ak existuje menej formálny spôsob riešenia záležitosti k spokojnosti občana, ako napríklad v prípade, keď sa žiada o prístup k dokumentom podľa rôznych súborov pravidiel a poskytnú sa na základe jedného z nich. Často potom už nemá praktický význam pokračovať v posudzovaní žiadosti o prístup na základe iných pravidiel.⁶⁸

Problematika jazyka, ako už bolo uvedené, je tiež záležitosťou ústretovosti: Komisia by mala zabezpečiť, aby všetci európski občania mohli rozumieť jej verejným konzultáciám, ktoré by sa zásadne mali uverejňovať vo všetkých oficiálnych jazykoch.⁶⁹

Správa EÚ by navyše nemala podceňovať silu ospravedlnenia.

Zásady dobrej správy vyžadujú, aby si správa EÚ vedela uznať chyby a zvážila, ako môže takéto chyby napraviť. Prvým krokom je ospravedlnenie. Samotné vyjadrenie ľútosti bez prevzatia zodpovednosti za chybu nepostačuje. Správny spôsob je ospravedlniť sa, čo znamená priznanie si chyby.⁷⁰

⁶⁶ Prípád 2441/2010/OV

⁶⁷ Prípád 606/2012/OV

⁶⁸ Prípád 1108/2012/RT

⁶⁹ Prípád 875/2011/JF

⁷⁰ Prípád 312/2012/CK



Nedodržanie zásad dobrej správy, ako napríklad neodpovedať na korešpondenciu alebo neodpovedať v jazyku, ktorú použili občania, keď sa obrátili na správu EÚ, možno napraviť ospravedlnením a v prípade potreby vysvetlením.⁷¹

Oneskorenia v rámci správy

Oneskorenie spôsobuje, že občan má pocit, že ho neberú vážne najmä vtedy, ak správa EÚ neposkytne vysvetlenie. Právo každého, aby inštitúcie EÚ vybavovali jeho záležitosti v primeranej lehote, je základným právom ustanoveným v článku 41 ods. 1 Charty základných práv.

Ombudsman zistil, že zo strany Komisie došlo k nesprávnemu úradnému postupu, keď poriadne nevysvetlila svoje rozhodnutie nechať rok aj pol otvorenú sťažnosť na porušenie povinnosti napriek tomu, že zistila, že nedošlo k porušeniu povinnosti.⁷²

Sťažovatelia sa opakovane sťažujú na údajné oneskorenie pri vybavovaní žiadostí o prístup verejnosti k dokumentom podľa nariadenia 1049/2001.

Ak inštitúcia neodpovedá na žiadosť o prístup v stanovenej lehote, považuje sa to za negatívnu odpoveď, ktoré oprávňuje žiadateľa obrátiť sa na súd alebo na európsku ombudsmanku. Ak inštitúcia vie, že sa oneskorí so svojou odpoveďou, mala by o tomto oneskorení a jeho dĺžke informovať žiadateľa, ako aj o dostupných opravných prostriedkoch. Na základe týchto informácií sa žiadateľ môže rozhodnúť, či počká na odpoveď, alebo sa okamžite obráti na ombudsmanku.⁷³

Konflikt záujmov – Môžem veri , že správa EÚ koná v prospech EÚ a v môj prospech ako ob ana?

V záujme správneho fungovania EÚ a aby jej občania dôverovali, musí správa EÚ konať len v prospech EÚ. Každý úradník, ktorý vykonáva svoje povinnosti s tým, že myslí na vlastný záujem, nekoná v súlade so služobným poriadkom a nemal by zastávať miesto v správe EÚ. Správa EÚ musí zabezpečiť, aby nedochádzalo k takýmto situáciám.

Dôležité je, aby sa postup posudzovania možných konfliktov záujmov neobmedzil len na formalitu.⁷⁴

Skutočný konflikt záujmov existuje, ako vymedzila organizácia OECD, keď existuje „konflikt medzi verejnou funkciou a súkromnými záujmami verejného činiteľa, keď má verejný činiteľ súkromné záujmy, ktoré *by mohli* nepatrične ovplyvniť vykonávanie jeho služobných úloh a povinností (zdôraznené). To, či

⁷¹ Prípád 1708/2011/JF

⁷² Prípád 1786/2011/MHZ

⁷³ Prípád 1817/2010/RA

⁷⁴ Prípád 1533/2010/MMN



verejný činiteľ zmení svoje správanie skutočne v dôsledku konfliktu záujmov nie je dôležité, pretože ide o to, aby sa určilo, či existuje konflikt záujmov medzi súkromnými a verejnými záujmami verejného činiteľa, ktoré *by mohli* nepatrične ovplyvniť vykonávanie služobných úloh a povinností tejto osoby. Zásadné pre určenie, či existuje konflikt záujmov, je či existuje možnosť alebo dokonca pravdepodobnosť, že správanie verejného činiteľa by mohlo byť ovplyvnené súkromnými záujmami. Keďže každý konkrétny prípad konfliktu záujmov, ktorý skutočne mení správanie verejného činiteľa by bol skutočne veľmi závažný, skutočnosť, že nebol preukázaný žiadny takýto prípad, je irelevantná, pokiaľ ide o to, či existuje alebo neexistuje situácia konfliktu záujmov. Cieľom koncepcie konfliktu záujmov je zabezpečiť, aby nevznikla žiadna situácia, v ktorej by osoba *mohla byť ovplyvnená* súkromnými záujmami pri výkone verejnej funkcie. Cieľom koncepcie konfliktu záujmov je zamerať sa len na *možnosť* výskytu takéhoto vplyvu.⁷⁵

Legitímnosť EÚ v očiach občanov závisí nielen od predchádzania reálnym, ale aj zdanlivým konfliktom záujmov.⁷⁶

Nevyhnutné je, aby správa EÚ viedla záznamy o svojej analýze údajných konfliktov záujmov a vedela obhájiť svoje stanoviská, ak ju občania EÚ k tomu vyzvú. Samotné vyhlásenie, že ku konfliktu záujmov nedochádza, bez akéhokoľvek uvedenia dôvodov, nie je dostatočné. Nedostatočné vysvetlenia by si občania mohli vykladať aj tak, že ide o pokus zakryť, čo sa skutočne stalo.⁷⁷

Dobrou správnu praxou správy EÚ je jasne informovať zamestnancov odchádzajúcich z jej služieb o povinnostiach vyplývajúcich zo služobného poriadku, ako napríklad v prípade konfliktov záujmov.⁷⁸

Základné právo na ochranu osobných údajov nepredstavuje systematickú prekážku pre verejnú kontrolu toho, či v prípade fyzických osôb zapojených do lobistických aktivít (ktoré sa najčastejšie vykonávajú v súvislosti s Komisiou) môže dochádzať ku konfliktom záujmov. V záujme transparentnosti a najmä v záujme presadzovania participatívnej demokracie by Komisia mala systematicky informovať zástupcov záujmových skupín pred stretnutiami Komisie so zamestnancami a v súvislosti s písomnou komunikáciou medzi Komisiou a predstaviteľmi záujmových skupín, že Komisia má v úmysle zverejniť mená zástupcov záujmových skupín, ak bude o to požiadaná v súvislosti so žiadosťami o prístup k dokumentom podľa nariadenia 1049/2001.⁷⁹

V súvislosti s aktivitami, ktoré začali vykonávať bývalí komisári, skutočnosť, že bývalý komisár vyjadruje politickú podporu určitej záležitosti, nie je sama osebe dostatočná na to, aby došlo ku konfliktu záujmov v súvislosti s touto záležitosťou, pokiaľ táto záležitosť je legitímnym cieľom spoločného záujmu EÚ.⁸⁰

⁷⁵ Prípád 297/2013/FOR

⁷⁶ Prípád 51/2011/AN

⁷⁷ Prípád 51/2011/AN

⁷⁸ Prípád OI/12/2011/JF

⁷⁹ Prípád 277/2012/RA

⁸⁰ Prípád 1533/2010/MMN



Jedným z účelov pravidiel, podľa ktorého sa vyžaduje, aby členovia rozhodovacích orgánov Európskej centrálnej banky (ECB) konali nezávisle⁸¹, je zabezpečiť legitímnosť ECB v očiach občanov EÚ. Členovia rozhodovacích orgánov ECB musia okrem povinnosti konať nezávisle predchádzať konfliktu záujmov. Legitímnosť EÚ v očiach občanov závisí nielen od predchádzania reálnym, ale aj zdanlivým konfliktom záujmov. Legitímne je, keď sa členovia rozhodovacích orgánov ECB zapájajú do príslušných verejných a súkromných diskusií o otázkach súvisiacich s prácou ECB. Keď sa prezident ECB zúčastňuje na stretnutí, účel stretnutia, identita ostatných účastníkov a témy, o ktorých sa diskutuje, by sa mali bežne považovať za verejné informácie, pokiaľ neexistuje legitímny dôvod na zachovanie dôvernosti, ako napríklad potreba ochrany verejného záujmu v súvislosti s finančnou, menovou alebo hospodárskou politikou EÚ alebo členského štátu. Napríklad v súlade so zásadou transparentnosti by bolo, keby ECB zverejnila na svojej webovej lokalite skutočnosť, že jej prezident je členom skupiny G30, dokonca aj vtedy, keď skupina G30 nepatrí k lobistickým alebo záujmovým skupinám majúcim „spoločný záujem“, ktorý by mohol ohroziť nezávislosť ECB, ale je skôr diskusným fórom. „Záujmová skupina“ je skupina fyzických a/alebo právnických osôb majúca spoločný záujem v súvislosti so závažnou záležitosťou a usilujúca sa o podporovanie tohto spoločného záujmu prostredníctvom rôznych prostriedkov. „Lobby“ možno chápať ako záujmovú skupinu, ktorá sa usiluje podporovať svoj spoločný záujem prostredníctvom priameho ovplyvňovania tretích strán vrátane verejných činiteľov.⁸²

Informátorstvo

Zamestnanci EÚ, ktorí sa pri výkone svojich povinností dozvedia o domnelej nezákonnej činnosti vrátane podvodu alebo korupcie, ktorá poškodzuje záujmy EÚ, musia informovať svojich nadriadených.⁸³ Dôležitosť ochrany správneho vykonávania tohto ustanovenia o „informátorstve“ v služobnom poriadku (článok 22a) nemôže byť dostatočne zdôraznená, keďže, ako sa konkrétne konštatuje v správe Rady Európy⁸⁴, informátorov odrádza pocit, že ich varovanie sa nebude následne primerane riešiť.

Informácie by sa mali podľa článku 22a služobného poriadku jednoznačne považovať za zverejnenie, ak: (i) je uvedené, že informácie sa poskytujú podľa článku 22a služobného poriadku; (ii) obsah informácií zodpovedá tomuto úmyslu; (iii) informácie sú objektívne závažného charakteru a (iv) informácie boli získané pri výkone povinností bez ohľadu na ich povahu. Načasovanie poskytnutia takýchto informácií vo vzťahu k iným postupom (ako napríklad audit) nie je podstatné.⁸⁵

V súvislosti s informátorstvom existujú také situácie, ktoré sú odlišné od situácií, ktoré sú uvedené v služobnom poriadku. V týchto prípadoch nestačí len, aby správa EÚ informovala informátora, že spis bol uzavretý a aby

⁸¹ článok 130 ZFEÚ a štatút ECB

⁸² Prípád 1339/2012/FOR

⁸³ článok 22 písm. a) služobného poriadku

⁸⁴ K dispozícii na <http://assembly.coe.int/ASP/Doc/XrefViewHTML.asp?FileID=12302&Language=EN>

⁸⁵ Prípád 1697/2010/JN



poskytla len všeobecné výsledky. Treba pamätať na citlivé postavenie informátora pri hľadaní rovnováhy medzi prípadnou dôvernosťou informácií, o ktorých vie, a povinnosťou oznámiť niečo, čo informátor považuje za závažné, ako napríklad bezpečnosť. Podľa zásad dobrej správy sa vyžaduje, aby sa vecné posúdenie zverejnených informácií vykonalo starostlivo, nestranne a objektívne a bez ohľadu na prípadné rozhodnutie. Orgán, na ktorý sa informátor obráti, by mal uviesť dôvody svojich záverov, vďaka tomu sa predíde pochopiteľnému podozreniu zo strany informátora, že sa jeho prípad riadne neriešil alebo sa vôbec neriešil.⁸⁶

⁸⁶ Prípad 51/2011/AN



Komisia ako strážkyňa a zmlúv – zabezpečenie, aby členské štáty rešpektovali pravidlá EÚ

Komisia je „strážkyňou zmlúv“, čo znamená, že dohliada na to, či členské štáty správne uplatňujú predpisy EÚ. Ak sa domnieva, že členský štát neuplatňuje konkrétny aspekt právnych predpisov EÚ správne, môže túto záležitosť predložiť súdom EÚ, ktoré môžu následne o tejto záležitosti rozhodnúť. Občania nemôžu využívať súdy EÚ na kontrolu, ako vykonáva Komisia túto úlohu. Každý však môže predložiť sťažnosť ombudsmanke. Podľa názoru ombudsmanky Komisia pri plnení svojej úlohy ako strážkyne zmlúv musí byť otvorená a musí predchádzať chybám.

Vzťahy Komisie s občanmi, ktorí je predkladajú sťažnosť na porušenie právnych predpisov EÚ členskými štátmi, sa riadia predovšetkým oznámením Komisie, v ktorom je stanovené, ako sa má zaobchádzať s osobami, ktoré ju upozornia na údajné porušenie povinnosti podľa právnych predpisov EÚ.⁸⁷ Komisia koná v súlade so zásadami dobrej správy, ak sa pri vybavovaní sťažností na porušenie povinnosti riadi týmto oznámením⁸⁸. Napríklad v oznámení sa uvádza, že Komisia spravídla prešetří sťažnosti s cieľom dospieť k rozhodnutiu vydať formálne oznámenie alebo uzavrieť prípad najviac do jedného roka odo dňa, keď bola sťažnosť zaregistrovaná. Ombudsman konštatoval, že Komisia by mala jasne a presvedčivo vysvetliť, prečo v konkrétnom prípade, potrebovala viac času na riešenie sťažnosti.⁸⁹

Komisia má pri plnení svojich úloh ako strážkyne zmlúv rozsiahly priestor na voľné konanie pri rozhodovaní o tom, či pokračovať alebo nepokračovať v konaní vo veci porušenia povinnosti proti členským štátom v súvislosti s porušením práva EÚ. Podľa ombudsmanky pri riešení sťažností Komisia musí voči sťažovateľovi vystupovať otvorene a musí mu poskytnúť informácie, po prvé, či sa domnieva alebo nedomnieva, že došlo k porušeniu právnych predpisov EÚ a prečo a po druhé o tom, ako sa rozhodne vykonávať svoju právomoc v tejto súvislosti. Len v prípade svojvoľných rozhodnutí v tejto súvislosti by ombudsmanka usudzovala, že Komisia koná mimo svojho priestoru na voľné konanie.

Pri riešení sťažnosti na porušenie povinnosti, sťažovateľ má právo očakávať od Komisie dostatočnú mieru starostlivosti pri rozhodovaní o tom, čo je najvhodnejšie na zistenie, či došlo alebo nedošlo k tomuto porušeniu.⁹⁰

Ombudsmanka môže zvážiť, či rozhodnutie uzavrieť jeden prípad porušenia práva znamená nesprávny úradný postup, ak Komisia nevysvetlí svoje rozhodnutie primerane, urobí procesnú chybu alebo zjavnú chybu v posúdení, jasne zle vysvetlí právny predpis⁹¹ alebo zohľadňuje nepodstatné záležitosti.⁹²

⁸⁷ Oznámenie Komisie o aktualizácii oznámenia o vzťahoch so sťažovateľom v prípadoch uplatňovania práva Únie [COM(2012) 154 final].

⁸⁸ Prípady 1738/2012/RT

⁸⁹ Prípady 412/2012/MHZ

⁹⁰ Prípady 1786/2011/MHZ

⁹¹ Prípady 846/2010/PB a 1786/2011/MHZ

⁹² Prípady 1738/2012/RT



Komisia by mala v súvislosti s povinnosťou vysvetliť svoje rozhodnutie výslovne alebo implicitne riešiť záležitosti predložené sťažovateľom. Ak sa Komisia domnieva, že sa nemá uplatňovať právo EÚ, na ktoré sa odvoláva sťažovateľ, alebo ak je názoru, že právo EÚ nebolo porušené, mala by vhodným spôsobom vysvetliť prečo.⁹³ Vo všeobecnosti by takéto vysvetlenia na to, aby sa mohli považovať za dostatočné, koherentné a primerané: (i) mali by byť zamerané na príslušné argumenty sťažovateľa⁹⁴; (ii) mali by byť v primeranej miere v súlade so všeobecnými postupmi, komunikáciou a politikami Komisie v danej oblasti a (iii) mali by byť také, aby sa dotknutí občania vedeli v budúcnosti lepšie rozhodnúť, či je vhodné sa sťažovať v prípade podobných záležitostiach.⁹⁵

V konkrétnom prípade porušenia povinnosti ombudsman zistil, že Komisia neposkytla dostatočné dôvody pre svoje rozhodnutie, a teda nekonala transparentne. V tomto konkrétnom prípade Komisia zmenila svoju pozíciu, v rámci ktorej poslala formálnu výzvu príslušnému členskému štátu, na pozíciu, v rámci ktorej jednoducho prípad uzavrela. Komisia vysvetlila, že k tejto zmene pozície došlo na základe „interných konzultácií“. Ombudsman dospel k záveru že toto nebolo primerané vysvetlenie podstaty konečného rozhodnutia Komisie.⁹⁶

Ombudsman odporučil ďalej Komisii, aby prijala diferencovanejší prístup k otvorenosti v prípade prípadov o porušení povinnosti. Komisia je názoru, že zverejňovanie dokumentov vymenených s členskými štátmi v priebehu konania o porušení povinnosti nutne poškodí účel tohto konania, ktoré má zabezpečiť správne uplatňovanie právnych predpisov EÚ. Toto stanovisko evidentne nie je správne. Možno si predstaviť také konania o porušení povinnosti, kde by zverejnenie rôznych stanovísk a argumenty práve z dôvodu masívneho zapojenia verejnej mienky a občianskej spoločnosti na vnútroštátnej, ako aj na európskej úrovni skutočne pomohlo alebo uľahčilo ukončenie takéhoto porušovania. Dá sa dokonca reálne predpokladať, že by k takýmto prípadom patrilo zverejnenie dokumentov v konaniach o porušení povinnosti v environmentálnej oblasti. Aj keď judikatúra Súdneho dvora v tejto oblasti naznačuje určité smerovanie, treba si uvedomiť, že súd používa na skúmanie prípadov prísnejší súbor postupov a pravidiel ako ombudsmanka. Ombudsmanka na rozdiel od súdu môže dokázať identifikovať systémové možnosti, ktoré by napomohli väčšej otvorenosti postupov Komisie.⁹⁷

⁹³ Prípady 846/2010/PB, 1708/2011/JF a 786/2011/MHZ

⁹⁴ Prípady 846/2010/PB a 786/2011/MHZ

⁹⁵ Prípady 846/2010/PB a 1708/2011/JF

⁹⁶ Prípad 412/2012/MHZ

⁹⁷ Prípady 1947/2010/PB a 2207/2010/PB



Plnenie zmlúv a grantov

Správa EÚ uzatvára zmluvy v mnohých oblastiach nielen na dodávky a služby, ale aj v prípade napríklad programov financovaných EÚ. Správa EÚ sa obvykle nezapája do sporov medzi jej dodávateľmi a subdodávateľmi. Napriek tomu by správa EÚ mala byť v závislosti od konkrétnej situácie a v záujme dobrého mena EÚ vnímavá a mala by sa konštruktívne postaviť k záležitostiam, na ktoré bola upozornená.⁹⁸

Je vhodné, aby sa strany, ako napríklad správa EÚ a jej zmluvní partneri dohodli na výklade záležitostí, ktoré nie sú výslovne uvedené v písomnej zmluve. E-mailová korešpondencia odoslaná správou EÚ v súvislosti s takouto otázkou by sa spravidla nemala považovať za „neoficiálnu“. V rámci kultúry služieb autori oznámení vydaných správou EÚ, musia prevziať zodpovednosť za ich obsah.⁹⁹

V súvislosti s výberom expertov na projekty EÚ, správa EÚ má široký priestor na vlastné konanie a môže sa slobodne rozhodnúť, či uprednostní prácu s niektorým expertom namiesto iného, napríklad na zabezpečenie účinnej spolupráce s jej službami. Pred výmenou experta, najmä z dôvodu údajného nevhodného správania, správa EÚ by mala vždy poskytnúť expertovi možnosť uviesť jeho pohľad na vec (právo na vypočutie sa uvádza aj v časti týkajúcej sa transparentnosti).¹⁰⁰

⁹⁸ Prípady OI/11/2010/AN

⁹⁹ Prípady 940/2011/JF

¹⁰⁰ Prípady 2441/2010/OV



Zadávanie zákaziek úspešným uchádzačom a udelenie grantov

Zákazky a granty tiež znamenajú zmluvné vzťahy s EÚ. Používanie finančných prostriedkov EÚ na tieto účely jasne opodstatňuje potrebu transparentnosti postupov a spravodlivého zaobchádzania so žiadateľmi. Vyhodnotenie ponúk by malo byť jasne vysvetlené v postupoch zadávania zákaziek a uchádzačom by sa malo poskytnúť čo najviac informácií o vyhodnotení ich ponúk.¹⁰¹

V usmerneniach k dohodám o grante sa musia poskytnúť presné a jasné kritériá pre vymedzenia a pre uplatňovanie ustanovení.¹⁰²

Pri preskúvaní hodnotení vedeckých návrhov vznikajú zložité vedecké otázky a vecné preskúmanie, ktoré vykonáva ombudsmanka, je vo všeobecnosti obmedzené na posúdenie, či sa v odôvodnení napadnutého rozhodnutia nevyskytuje zjavná chyba. Ak správa EÚ má vnútorný mechanizmus na opätovné uskutočnenie hodnotenia, je vhodné, aby sa uskutočnenie takéto hodnotenia zvažilo len v prípade dôkazov o (i) procesných chybách; (ii) faktických chybách alebo (iii) zjavne nesprávnom posúdení.¹⁰³

Hlavnou úlohou Komisie v prípade projektov pomoci, ktoré financuje, je zabezpečiť, aby všetky pridelené finančné prostriedky EÚ na projekt sa vynaložili v súlade s dohodnutým plánom výdavkov a aby sa splnili ciele projektu. Okrem potreby zabezpečiť správne používanie finančných prostriedkov EÚ, ako aj úspešný výsledok projektu je v záujme dobrej správy, aby Komisia zabezpečila, aby sa príjemcovia finančných prostriedkov EÚ správali spravodlivo a korektne k partnerom v projektoch, ktoré financuje. Napriek obmedzeným možnostiam na intervenciu do zmluvného vzťahu, v ktorom nie je zmluvnou stranou, by Komisia mala teda prijať vhodné opatrenia, aby mohla byť informovaná o problémoch, ktoré by mohli vzniknúť, a aby mohla pomôcť, ak je to možné, pri riešení sporov týkajúcich sa týchto problémov. Dalo by sa to dosiahnuť organizovaním stretnutí, individuálne a medzi stranami sporu a ponúknutím možnosti, že bude vystupovať ako mediátor.¹⁰⁴

¹⁰¹ Prípád 1653/2011/DK

¹⁰² Prípád 137/2013/RT

¹⁰³ Prípád 2111/2011/RA

¹⁰⁴ Prípád 2100/2011/OV



Personálne otázky – v dvojakom zmysle

Zamestnávateľ by sa mal správať k svojim zamestnancom v správe EÚ korektne. U zamestnancov, ktorí sú rešpektovaní a ktorí sa cítia byť súčasťou organizácie, je väčšia pravdepodobnosť, že budú so zánietením vykonávať svoje úlohy, a tak vykonávať lepšiu prácu v prospech občanov EÚ. Európsky ombudsman by nemal byť orgánom, ktorý sa primárne zaoberá riešením záležitostí týkajúcich sa zamestnancov, pretože tieto záležitosti sa spravidla lepšie riešia na úrovni bližšej k zdroju problému. Zásady dobrej správy by sa však mali uplatňovať aj v tejto oblasti správy EÚ a ombudsmanka môže preto pomôcť, najmä pri identifikácii a hľadaní riešení systémových problémov.

V tejto oblasti pri prijímaní svojich rozhodnutí ombudsmanka preverí, či správa EÚ riadne uplatňuje príslušné pravidlá bežne uvedené (alebo vyplývajúce zo) služobného poriadku.¹⁰⁵ Záväzok správy EÚ riešiť problémy¹⁰⁶ a prijatie prístupu, ktorý nie je príliš formalistický¹⁰⁷, predstavujú dôležité aspekty dobrej správy v oblasti týkajúcej sa personálnych záležitostí. Napríklad v súvislosti s pracovnými podmienkami miestnych zamestnancov v jej delegáciách je vhodné, aby sa správa EÚ pri hľadaní spravodlivého riešenia oboznámila s bežnými postupmi v pracovných vzťahoch v príslušnej krajine.¹⁰⁸

¹⁰⁵ Prípád 1986/2011/JF

¹⁰⁶ Prípád 1286/2011/TN

¹⁰⁷ Prípád 2178/2011/KM

¹⁰⁸ Prípád 706/2010/RT



Konkurzy a výberové konania

Postupy náboru zamestnancov do správy EÚ by mali byť transparentné.

Aj keď konania výberových komisií vystupujúcich v postupoch pre nábor zamestnancov EÚ by mali byť tajné¹⁰⁹, toto ustanovenie by sa nemalo vykladať nesprávne tak, že sa týka niečoho v súvislosti s výberovou komisiou (pozri aj vyššie v časti týkajúcej sa *práva na prístup k dokumentom*). Potreba zachovať dôvernosc individuálnych stanovísk členov výberovej komisie s cieľom chrániť objektivitu a nestrannosť výberových konaní neoprávňuje utajovanie identity týchto členov.¹¹⁰ V ideálnom prípade by mená členov výberovej komisie mali byť vždy zverejnené a takéto zverejnenie by nemalo byť obmedzené len na tých uchádzačov, ktorí o to výslovne požiadajú.¹¹¹

Hranica pre zaradenie do rezervného zoznamu úspešných uchádzačov oprávnených na prijatie do zamestnania by mala byť v rámci postupu náboru oznámená uchádzačom o zamestnanie, ako aj individuálne hodnotenie získané v písomnej a ústnej skúške.¹¹²

V roku 2008 sa Európsky úrad pre výber pracovníkov (EPSO) zaviazal ombudsmanovi, že v rámci náborových postupov bude uchádzačom o zamestnanie poskytovať podrobnejšie informácie v súvislosti s ich výkonom v testoch. Úrad EPSO súhlasil, že okrem celkového hodnotenia poskytne čiastočné hodnotenia priznané za každé hodnotiace kritérium stanovené v oznámení o výberovom konaní. Ombudsman zistil, že nový štýl výberových konaní, v ktorých sa uchádzačom poskytuje osvedčenie o spôsobilosti, je vhodný na poskytnutie štruktúrovaných a kompletných informácií o výkone uchádzača. V prípadoch, keď sa v osvedčení o spôsobilosti neuvádzajú čiastočné hodnotenia v súvislosti so znalosťami uchádzača týkajúcimi sa konkrétneho pracovného miesta, t. j. keď neposkytuje hodnotenie za každé hodnotiace kritérium stanovené v oznámení o výberovom konaní, si úrad EPSO neplní svoj skorší záväzok týkajúci sa transparentnosti.¹¹³

¹⁰⁹ článok 6 prílohy III k služobnému poriadku

¹¹⁰ Prípád 2111/2011/RA

¹¹¹ Prípád OI/12/2011/JF

¹¹² Prípád 2044/2012/LP

¹¹³ Prípady 2022/2011/RT a 2430/2011/RT



V prípade, že máte záujem o túto publikáciu vo verzii pre slabozrakých, obráťte sa na úrad európskeho ombudsmana. Na požiadanie sa vynasnažíme zabezpečiť aj audio nahrávku.

Táto publikácia je dostupná na nasledujúcej internetovej stránke:

www.ombudsman.europa.eu

© Európska únia, 2014

Reprodukcia na účely vzdelávania a nekomerčné účely
je povolená pod podmienkou uvedenia zdroja.

Použité písmo FrutigerNext a Palatino.