

**Univerzita Palackého v Olomouci
Právnická fakulta**



**Mgr. Nikola Coufalová
Institut evropského ombudsmana jako prostředek
ochrany práv občanů EU**

Diplomová práce

Olomouc 2019

Čestné prohlášení

Prohlašuji, že jsem diplomovou práci na téma **Institut evropského ombudsmana jako prostředek ochrany práv občanů EU** zpracovala sama. Veškeré prameny a zdroje informací, které jsem použila k sepsání této práce, byly citovány v poznámkách pod čarou a jsou uvedeny v seznamu použitých pramenů a literatury.

V Brně 29. března 2019

.....
Mgr. Nikola Coufalová

Poděkování

Na tomto místě bych ráda poděkovala svému vedoucímu diplomové práce, panu **JUDr. Ondreji Hamulákovi, Ph.D.**, za možnost vypracování tohoto pro mne zajímavého tématu a odborné vedení diplomové práce. Velké díky patří i všem mým **blízkým a rodině**, bez jejichž podpory by tato diplomová práce jen stěží vznikla.

Obsah

Seznam obrázků.....	6
Seznam pojmů a zkratk.....	7
1 Úvod.....	8
2 Institut ombudsmana.....	11
2.1 Stručný historický exkurz.....	11
2.2 Obecně k institutu ombudsmana	12
2.3 Komparace modelových typů ombudsmana ve světě.....	14
3 Institut evropského ombudsmana – prostředek ochrany práv občanů EU.....	18
3.1 Historický vývoj vedoucí k založení institutu evropského ombudsmana	18
3.2 Právní základ institutu evropského ombudsmana v legislativě EU	22
3.3 Koncepce institutu evropského ombudsmana.....	28
3.4 Rozsah přezkumu institutu evropského ombudsmana.....	32
3.5 Mandát institutu evropského ombudsmana a přípustnost stížnosti	34
3.6 Průběh šetření a rozhodovací pravomoc institutu evropského ombudsmana	45
3.6.1 Oblasti šetření.....	45
3.6.2 Zahájení a průběh šetření	47
3.6.3 Výsledky šetření evropského ombudsmana.....	49
4 Institut evropského ombudsmana v praxi	52
4.1 Profily dosud úřadujících evropských ombudsmanů.....	52
4.1.1 Jacob Söderman.....	52
4.1.2 P. Nikiforos Diamandouros.....	54
4.1.3 Emily O'Reilly	55
4.2 Způsobilost institutu evropského ombudsmana ovlivnit fungování institucí EU	57
4.2.1 Řešení a doporučení přijatá institucemi ve sledovaném období.....	60
4.2.2 Odpovědi institucí na poznámky/návrhy na zlepšení ve sledovaném období	62
4.2.3 Míra celkového plnění ze strany institucí ve sledovaném období	65
5 Závěr.....	69
Použité zdroje.....	72

Knižní publikace	72
Časopisecké články	73
Judikatura.....	73
Internetové zdroje	73
Právní předpisy a právní dokumenty	75
Obrázky	76
Abstrakt	78
Abstract.....	78

Seznam obrázků

Obrázek 1: Logo evropského ombudsmana	30
Obrázek 2: Jacob Söderman	52
Obrázek 3: Nikiforos Diamandouros	52
Obrázek 4: Emily O'Reilly	52
Obrázek 5: Cíle strategie "Směrem k r. 2019"	56
Obrázek 6: Řešení a doporučení přijatá institucemi v r. 2015	60
Obrázek 7: Řešení a doporučení přijatá nebo částečně přijatá institucemi v r. 2016	61
Obrázek 8: Řešení přijatá nebo částečně přijatá institucemi v r. 2017	62
Obrázek 9: Doporučení přijatá nebo částečně přijatá institucemi v r. 2017	62
Obrázek 10: Uspokojivé odpovědi na poznámky učiněné institucemi v r. 2015	63
Obrázek 11: Uspokojivé odpovědi na poznámky učiněné institucemi v r. 2016	64
Obrázek 12: Uspokojivé odpovědi institucí na návrhy na zlepšení v r. 2017	65
Obrázek 13: Míra celkového plnění ze strany institucí v r. 2015	66
Obrázek 14: Míra celkového plnění ze strany institucí v r. 2016	67
Obrázek 15: Míra celkového plnění ze strany institucí v r. 2017	68

Seznam pojmů a zkratk

ČR	–	Česká republika
EHS	–	Evropské hospodářské společenství
ESUO	–	Evropské společenství uhlí a oceli
EU	–	Evropská unie
evropský ombudsman	–	evropský veřejný ochránce práv
Listina základních práv EU	–	Listina základních práv Evropské unie
Prováděcí ustanovení	–	Rozhodnutí evropské veřejné ochránkyně práv, kterým se přijímají prováděcí pravidla
Služební řád	–	Nařízení Rady (EHS, Euratom, ESUO) č. 259/68 ze dne 29. února 1968, kterým se stanoví služební řád úředníků a pracovní řád ostatních zaměstnanců Evropských společenství a kterým se zavádějí zvláštní opatření dočasně použitelná na úředníky Komise
Smlouva o ES	–	Smlouva o založení Evropského společenství
Smlouva o EU	–	Konsolidované znění Smlouvy o Evropské unii
Smlouva o fungování EU	–	Konsolidované znění Smlouvy o fungování Evropské unie
Společenství	–	Evropská společenství
Statut	–	Rozhodnutí Evropského parlamentu o pravidlech a obecných podmínkách pro výkon funkce veřejného ochránce práv
VOP	–	veřejný ochránce práv
výroční zpráva	–	výroční zpráva evropského ombudsmana

1 Úvod

I na poli EU platí, že lidé musí nejdříve vědět, jaká jsou jejich práva, než začnou přemýšlet o jejich ochraně. Je známo, že svého statusu občanů EU si je vědomo 87 % Evropanů, což je dokonce více než dříve. Nicméně konkrétní obeznámenost s určitými právy vyplývajícími z občanství EU zůstává nízká. Faktem tedy je, že svá práva zná stále nedostatečné množství občanů EU a nic na tom nezměnily ani Listina základních práv EU a Lisabonská smlouva, která dává Listině základních práv EU právní závaznost. Tyto posilují roli evropských občanů ve vztahu ke správě EU, umožňují větší zapojení občanů do rozhodovacího procesu v EU a zavádí právo na řádnou správu. Změnit tento stav by mělo být prioritou pro celou EU, protože jen ti občané, kteří znají svá práva a vědí kam se obrátit, pokud nastanou problémy, je mohou efektivně využít.

Mezi hlavní problémy, které v EU ve vztahu k evropské veřejnosti vyvstávají, patří např. nedostatečná transparentnost při rozhodování nebo odmítnutí přístupu k dokumentům a informacím, porušení základních práv či smluvní záležitosti. Jednou z možností, kam se mohou občané EU v takovýchto momentech obracet, je institut evropského ombudsmana.

Ten pomáhá evropskému lidu při styku s orgány, institucemi a jinými subjekty EU. Nejen proto je často vnímán jako článek spojující evropské občany se správou EU. Jednou z jeho hlavních priorit je napomoci správě EU k tomu, stát se transparentnější, efektivnější a vstřícnější vůči občanům EU. Tento institut se navíc snaží informovat evropské občany o jejich nových právech, která přinesla Lisabonská smlouva a Listina základních práv EU.

Své navazující magisterské studium na Právnické fakultě Univerzity Palackého v Olomouci bych ráda završila diplomovou prací věnující se právě tomuto zajímavému institutu. Výběr tohoto tématu diplomové práce ve velké míře ovlivnila skutečnost, že jsem autorkou bakalářské práce s názvem *Veřejný ochránce práv v systému kontroly veřejné správy*, v rámci které jsem si dala za cíl zhodnotit postavení a význam českého ombudsmana v systému kontroly veřejné správy a příp. nastínit možné úpravy de lege ferenda. Jejím výstupem je vyvrácení v některých kruzích nepochopitelně rozšířeného předsudku o nadbytečnosti této instituce v ČR a naopak prokázání její mimořádné nezbytnosti.

S ohledem na výše uvedené tedy předesílám, že tato diplomová práce je jakousi „nadstavbou“ mého předešlého výzkumu v podobě výše zmíněné bakalářské práce

a de facto ho rozvíjí z národní úrovně na úroveň nadnárodní v podobě analýzy evropského protějšku ombudsmanského institutu. Jelikož obě tyto kvalifikační práce vycházejí ze stejného „jádra“, dovolím si upozornit na skutečnost, že tato diplomová práce obsahuje v první části některé pasáže shodné s pasážemi z práce bakalářské. Ty i nyní poslouží jako „základní kámen“ pro osvětlení ombudsmanské instituce obecně.

Cílem diplomové práce je prokázat znalost a orientaci v dané problematice v podobě vlastního uceleného odborného textu, ale primárně především verifikace, popř. vyvrácení hypotézy, že evropský ombudsman je ve většině případů schopen úspěšně ovlivnit výstupy institucí EU, a tím se nezanedbatelným způsobem podílet na mimosoudní ochraně práv občanů EU. Ověření, popř. odmítnutí hypotézy je dedukováno z odpovědi na výzkumnou otázku, kterou je míra způsobilosti institutu evropského ombudsmana ovlivnit fungování institucí EU.

Co se týče obsahu diplomové práce, tak aby se čtenáři dostalo o evropském ombudsmanovi ucelenému přehledu, bude úvodní kapitola práce věnována institutu ombudsmana obecně. Zaměří se na vznik instituce ombudsmana ve světě, jeho postupné expandování do světa včetně obecné charakteristiky tohoto specifického institutu. Následovat bude klasifikace ombudsmana ve spojení se stručnou komparací tohoto institutu ve třech vybraných zemích ve vztahu k jeho zakotvení, postavení a rozsahu působnosti.

Předmětem další kapitoly se pak stane sám evropský ombudsman. Nejdříve kapitola na úvod osvětlí historický vývoj vedoucí k založení institutu evropského ombudsmana, následně bude obsahovat podrobné vysvětlení úlohy evropského ombudsmana, včetně právního základu jeho práce, popisu jeho působnosti a požadavků na přípustnost stížností a důvodů pro zahájení šetření. Zahrnuje mj. i příklady již projednaných případů k doložení uvedených kritérií a zmíněných skutečností. Kapitola bude uzavřena přehledem postupů evropského ombudsmana při vyřizování stížností a provádění šetření.

Poslední kapitola bude analyzovat činnost evropského ombudsmana v praxi, nejenže představí jednotlivé osobnosti, které jsou spojené s úřadem evropského ombudsmana a jejich hlavní úspěchy, které počas jejich mandátu dosáhly, bude mít za cíl i ověřit, popř. vyvrátit výše uvedenou hypotézu, a to prostřednictvím nastolené výzkumné otázky.

Avizuji, že se jedná se o téma s poměrně malým množstvím české odborné literatury, a naopak s převažujícím množstvím elektronických zdrojů v cizím jazyce, čemuž odpovídá i mimořádně malý mediální zájem českých sdělovacích prostředků a v neposlední řadě i

samotné české veřejnosti o tuto problematiku. Pro zpracování diplomové práce je proto využito dostupného odborného literárního zázemí zejm. v anglickém jazyce (konkrétně odborných publikací a časopiseckých článků) a dále pak právních předpisů, informací a dokumentů uveřejněných na oficiálních webových stránkách evropského ombudsmana, informací z jeho výročních zpráv a základní judikatury týkající se této oblasti. Z hlediska metodologického je v textu diplomové práce použito zejm. postupu analýzy, syntézy a komparace.

Doufám, že se tato diplomová práce stane alespoň malým přínosem či inspirací k dalšímu zkoumání či hlubší analýze institutu evropského ombudsmana a poskytne veřejnosti přehledný zdroj užitečných informací. Na závěr je třeba poznamenat, že tato diplomová práce s ohledem na předpokládanou dobu vzniku zachycuje právní stav platný ke dni 01.03.2019.

2 Institut ombudsmana

2.1 Stručný historický exkurz

Někdy se uvádí, že určitý předobraz ombudsmanské funkce lze spatřovat už ve starověké Číně v podobě římského tribunu lidu, nebo že sami panovníci plnili jakousi funkci quasiombudsmana, když se zabývali tzv. stížnostmi na vrchnost. Lze konstatovat, že právě tato „ombudsmanská“ funkce panovníků se v moderní podobě zachovala v některých státech i nadále, a to v případě, kdy se hlavy států zabývají stížnostmi občanů na veřejnou správu (kupř. v USA nebo v ČR). Na našem území bychom mohli z hlediska úlohy instituce a jejích činností najít určitý předobraz ombudsmana v existenci Sboru defenzorů (17. stol.), kteří působili k ochraně náboženské víry a svobody. Ačkoliv ve všech případech nalezneme do určité míry styčná místa, uvedené historické modifikace však nelze považovat za ombudsmanské v pravém slova smyslu.¹

Za kolébku zrodu prvního opravdového ombudsmana lze označit až Švédsko², kde došlo k významnému impulsu, a to ke zřízení úřadu Královského Nejvyššího Ombudsmana v r. 1713 tehdejším králem Karlem XII. Tento kancléř justice, jak byl později označován, byl ve svých počátcích úzce spjat s vládou, nicméně po tom, co došlo k výraznému posílení postavení parlamentu, se stal na určitou dobu jeho orgánem. Kancléř justice v jeho parlamentní podobě se později stal předlohou pro vytvoření (parlamentního) ombudsmana, který byl v r. 1809 přímo zakotven ve švédské ústavě a o rok později zvolen, čímž se v budoucnu prakticky stal významným vodítkem pro zřizování institutu ombudsmana v některých ostatních zemích. Je zajímavé, že v 19. stol. byla dozorčí aktivita ombudsmana převážně zaměřena na vlastní inspekční činnost v oblasti soudů, státního zastupitelství, policie a vězeňství, nikoliv na šetření na základě individuálních stížností. Teprve na počátku 20. stol. v souvislosti s nárůstem nových úřadů nebo rozšiřováním stávajících, se střed ombudsmanova zájmu přeorientoval na veřejnou správu.³

R. 1919 je tato instituce zřízena ve Finsku a následně se v 2. polovině 20. stol. rozšiřuje do zbývajících severských zemí Norska a Dánska, dále následují státy jako je

¹ SLÁDEČEK, Vladimír. *Zákon o Veřejném ochránci práv*. Komentář. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2011, s. 6.

² Ačkoliv samotný název „ombudsman“ je původu švédského (označující osobu, jež vystupovala jako zástupce, zmocněnec či mluvčí dalších osob), jeho prapůvod lze vystopovat už ve středověké slově „umbup“ (moc, autorita), patrně pocházejícího z islandštiny.

³ SLÁDEČEK, 2011, op. cit., s. 6–7.

Německo, Nový Zéland, v 60. a 70. letech dochází k abnormálnímu nárůstu⁴ nových ombudsmanských institucí, díky kterému se začínají pyšnit existencí tohoto institutu státy jako např. Velká Británie, Havaj, Nebraska, Izrael, Fidži, Francie, Aljaška, Portugalsko, Austrálie, Rakousko, Španělsko, ale také i kupodivu africké země. Ani v 80. letech, v návaznosti na ekonomickou recesi, snahy zřizovat ombudsmanské instituce zcela neustávají, důkazem toho jsou státy jako Barbados, Pákistán, Nizozemsko, Irsko, Uganda, Namibie a Polsko. 90. léta jsou typická pro zřizování institutu ombudsmana v postsocialistických a postsovětských zemích, nicméně je zaznamenáno jeho expandování i do jiných zemí než se zmíněnou minulostí. V současnosti lze výskyt ombudsmanů různých typů a na různých úrovních odhadovat přibližně v 90 státech světa včetně ČR.⁵

Zřizování institutu ombudsmana je možné obecně označit za přirozený důsledek společenského vývoje. K jeho rychlému šíření po celém světě přispělo zejm. postupné prosazování idejí demokratického právního státu v důsledku druhé světové války a celosvětově zesilující trend k zajištění vyšší, kvalifikovanější ochrany lidských práv a svobod a s tím později spojený nadměrný nárůst počtu orgánů veřejné správy, potažmo stoupající kvantita byrokracie. Tento proces později způsobil, že i erudovaný odborník měl problém se ve vzniklé rozsáhlé neorganizované administrativní mašinérii vyznat a orientovat, natož obyčejné, právnicky nedotčené individuum. Není divu, že proto docházelo k velkým konfliktům, a tudíž i k pochopitelným rozporům mezi obyčejnými občany a necitlivým byrokratickým systémem. Ombudsman se tak stal nepostradatelnou součástí moderního demokratického státu s cílem přispět k odstranění či alespoň zmírnění třecích ploch mezi těmito subjekty.

2.2 Obecně k institutu ombudsmana

Soudobých definic, které se pokoušejí charakterizovat a vymezit ombudsmana, nalezneme nepřeborné množství. Uvádět nekonečný výčet definic tohoto institutu podaný nejrůznějšími autory nepovažuji vzhledem k účelu této práce za žádoucí a navíc se domnívám, že žádná z nich neobsahuje přesnou, vyčerpávající a přitom laikům srozumitelnou formulaci. Z tohoto důvodu jsem se rozhodla uvést podle mého názoru nejkomplexnější a zároveň nejčastěji uváděnou definici Mezinárodní asociace

⁴ Tento proces bývá často označován význačným názvem „ombudsmánie“.

⁵ SLÁDEČEK, 2011, op. cit., s. 8–11.

právníků, která charakterizuje ombudsmana jako „úřad (instituci) zřízený ústavou, legislativním aktem nebo parlamentem, v jehož čele stojí nezávislý, vysoce postavený veřejný činitel, odpovědný zákonodárnému sboru nebo parlamentu (responsible to the legislature or parliament), který přijímá stížnosti občanů na vládní úřady, úředníky a zaměstnance, nebo který jedná ze své vlastní iniciativy, a který má pravomoc vyšetřovat, doporučovat nápravná opatření a vydávat zprávy“⁶.

Původně byla aktivita ombudsmana zaměřena spíše na sledování dodržování zákonů a jiných právních předpisů a řádné plnění povinností úředníky bez jakéhokoliv bližšího vztahu k lidským právům. Určitou změnu v působnosti ombudsmana přinesl vznik jeho nových podob a modifikací (ačkoliv pouze v menším měřítku), kdy se činnost ombudsmana zaměřila především na přeshetřování stížností proti nespravedlnostem vzniklým v důsledku špatné správy, což většina odborné literatury považuje za určitý projev zúžení kompetence. Vznikem nových institucí (zvláště po r. 1990) došlo k další postupné proměně institutu, která však měla jistý extenzivní nádech.⁷ V působnosti ombudsmana se začal klást důraz také na lidskoprávní dimenzi, což bylo důsledkem hned několika faktorů. Výrazně k tomu přispěly zejm. některé akty evropských orgánů (Doporučení Výboru ministrů členských států Rady Evropy R/85/13 o instituci ombudsmana, Rezoluce Výboru ministrů 85/8 o spolupráci ombudsmanů členských států navzájem a s Radou Evropy a Doporučení Výboru ministrů členských států Rady Evropy R/97/4 o ustavení nezávislých celostátních institucí pro lidská práva) doporučující zvážit možnost ustanovit ombudsmana (tam, kde, se tak ještě nestalo), ale také ho v rámci obecné působnosti „vybavit“ specifickými oprávněními v oblasti lidských práv.⁸ Podporu širšímu zapojení ombudsmanů do ochrany lidských práv vyslovil mj. i Daniel Jacoby na 3. statutárním sjezdu Asociace ombudsmanů a mediátorů frankofonie v r. 2003.⁹ Nemalý vliv měla svým způsobem i změna politické situace některých států v souvislosti s pádem totalitního fašistického (Španělsko, Portugalsko) či komunistického (státy střední a východní Evropy) režimu, příp. s poválečnou situací (Bosna a Hercegovina), kde dlouho

⁶ PAVLÍČEK, Václav a kol. *Ústavní právo a státověda. I. Díl. Obecná státověda*. Praha: Linde Praha, 1998, s. 352.

⁷ SLÁDEČEK, 2011, op. cit., s. 12.

⁸ SLÁDEČEK, Vladimír. Ombudsman a jeho role při ochraně práv. In: HRABCOVÁ, Dana. (ed.). *Postavení a role ombudsmana v demokratické společnosti: sborník příspěvků přednesených na mezinárodní vědecké konferenci dne 14. května 2002*. 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2002, s. 16.

⁹ ŠABATOVÁ, Anna. *Ombudsman a lidská práva*. 1. vydání. Brno: Doplněk, 2008, s. 62.

nepůsobily žádné instituce ochranu lidským právům poskytující.¹⁰ Vztah k ochraně základních práv a svobod není v jednotlivých státech příliš jednotný, nicméně je třeba zmínit, že alespoň u většiny institucí ombudsmana, jež působí v moderních demokratických státech, je tato ochrana integrálním, minimálně významným těžištěm jejich zájmu.¹¹

Není tedy neobvyklé, že se pojetí a význam instituce ombudsmana může stát od státu lišit. Výjimkou není ani její samotné pojmenování. Pojem „ombudsman“ lze označit za druhové a zároveň konkrétní označení institutu, který má v jednotlivých státech, ve kterých byl zřízen, rozmanité názvy, jejichž obsah obvykle vystihuje určité znaky a přívlastky tohoto institutu. Pro zajímavost uvedu, že např. v Rakousku se ombudsman nazývá advokát lidu (Volksanwalt), v Polsku se označuje jako mluvčí občanských práv (Rzecznik praw obywatelskich), v Rusku si pro jeho označení vybrali slovo zplnomocněnec pro lidská práva (upolnomočennyj po pravam čelověka) a ve Francii a většině frankofonních států se ujalo pojmenování mediátor (Médiateur de la République).¹²

Řada zemí, kde instituce ombudsmana působí, podchytila její vznik a působení na ústavní úrovni. Ve většině případů se jedná o stručnou úpravu, která jen zřídka obsahuje detailnější vymezení a současně odkazuje na konkrétní prováděcí zákon. Lze konstatovat, že není zvláštností ani ústavní zakotvení této instituce ex post, tedy až po určité době jejího působení (toliko na základě „normálního“ zákona). Obecně se však ústavní reglementace ombudsmana nepovažuje za nutnou podmínku pro jeho fungování, příkladem jsou státy jako Francie, Itálie, ale i ČR, nicméně je chápán jako určitý podklad pro posílení jeho formální autority a zároveň prostředek proti jeho případnému nežádoucímu zrušení.¹³

2.3 Komparace modelových typů ombudsmana ve světě

Na úvod je nutné zdůraznit, že obecně se rozlišují tři základní typy ombudsmanů – ombudsman moci zákonodárné, ombudsman moci výkonné a zvláštní ombudsman. Ombudsman moci zákonodárné nebo také parlamentní (legislativní) či „klasický“ ombudsman má svůj původ, jak již bylo zmíněno, ve Švédsku. Jedná se o historicky

¹⁰ SLÁDEČEK, Vladimír. Ombudsman a jeho role při ochraně práv. In: HRABCOVÁ, op. cit., s. 17.

¹¹ SLÁDEČEK, 2011, op. cit., s. 12.

¹² ŠABATOVÁ, op. cit., s. 59.

¹³ SLÁDEČEK, Vladimír. Ombudsman a jeho role při ochraně práv. In: HRABCOVÁ, op. cit., s. 9–10.

nejstarší a zřejmě nejrozšířenější model, který je odvozen od nejvyššího zastupitelského sboru, jenž ho zpravidla volí. Leč má vůči němu určité, zákonem regulované, závazky, nezávislost je jeho profilujícím rysem, čímž se vylučuje skutečnost, že by parlamentní ombudsman působil jako výkonná složka či orgán parlamentu. Oproti tomu ombudsman moci výkonné (zřizovaný předsedou vlády, příp. hlavou státu) a ombudsman speciální (zřizovaný jak mocí výkonnou, tak mocí zákonodárnou) jsou svému zřizovacímu orgánu přímo subordinováni či alespoň odpovědní. Z tohoto důvodu jsou označovány spíše za ombudsmany „nepravé“.¹⁴

V rámci „pravého“, resp. parlamentního typu ombudsmana se dále rozlišuje tzv. skandinávský model ombudsmana, kdy se lze na ombudsmana obracet přímo a britský model ombudsmana, který se vyznačuje tzv. poslaneckým filtrem, tzn. že dovolávat se u ombudsmana svých práv je nutné nepřímou, prostřednictvím poslance. Dále lze z hlediska věcné působnosti parlamentního ombudsmana rozčlenit na všeobecného, jehož působnost se vztahuje na obecně vymezený okruh společenských vztahů a speciálního, který se ve své činnosti zaměřuje na určitou specializovanou oblast. Ombudsmany s všeobecnou a speciální působností je možné dále dělit na ústřední (celostátní), zemské (státní) a místní (regionální). Vzhledem ke kvantitativnímu nárůstu správních úřadů a tím i úředníků se v některých státech objevují stále větší tendence dělby kompetencí mezi ombudsmana a jeho zástupce či dokonce více zástupců. Nezřídka také dochází k delegaci výkonu části působnosti všeobecného ombudsmana na ombudsmana speciálního, jež působí nezávisle vedle něj. Za určité novum lze bezpochyby považovat nejnovější sklony k zřizování tzv. soukromých ombudsmanů různých podniků a firem.¹⁵

Je třeba si uvědomit, že vzhledem k dlouhodobému fungování daného institutu došlo v mnoha zemích k výrazným odchylkám a modifikacím, a proto není v dnešní době zcela možné podřadit příslušný institut ombudsmana daného státu pod konkrétní výše uvedený modelový typ institutu. Navíc se jedná toliko o vymezení modelové, tedy ideální a právní úprava jednotlivých států nemusí dostatečně vypovídat o situaci faktické, tedy skutečné.¹⁶

¹⁴ SLÁDEČEK, 2011, op. cit., s. 3–4.

¹⁵ Tamtéž, s. 4–5.

¹⁶ SLÁDEČEK, Vladimír. Ombudsman a jeho role při ochraně práv. In: HRABCOVÁ, op. cit., s. 17.

Následuje stručné srovnání instituce ombudsmana ve třech vybraných zemích ve vztahu k jeho zakotvení, postavení a rozsahu působnosti.

Dánsko je jedna ze severovýchodních zemí, která institut ombudsmana jako další po vzoru Švédska, ve kterém tento institut vznikl, převzala v polovině 50. let 19. st. Není proto divu, že právě dánský ombudsman vykazuje s prvotním švédským ombudsmanem mnoho společných znaků. Avšak nalezneme i spoustu prvků, které ho od švédské instituce odlišují. Institut dánského ombudsmana byl ústavně zakotven v r. 1953 v Ústavě Dánského království a o rok později byl přijat i prováděcí zákon o ombudsmanovi. Oficiální název dánského ombudsmana je Ombudsman Lidové sněmovny a jeho úřad sídlí v Kodani. Dánského ombudsmana volí parlament (Lidová sněmovna) a jeho funkční období je podmíněno čtyřletým funkčním obdobím parlamentu, přičemž může být znovuzvolen neomezeně. Za vcelku zajímavou se zdá skutečnost, že ačkoli ústavní reglementace dává parlamentu možnost zvolit 1 či 2 ombudsmany, samotný prováděcí zákon počítá s monokratickým úřadem tvořeným pouze 1 osobou. Působnost ombudsmana zahrnuje všechny oblasti veřejné správy včetně samosprávných korporací a jiných subjektů vykonávajících veřejnou správu. Nezahrnuje však rozhodovací působnost soudů.¹⁷

V Italské republice plní úlohu ombudsmana občanský ochránce (*defensore civico*), který slouží především jako ochránce individuálních i kolektivních zájmů. Tento ombudsman se vyznačuje tím, že není klasicky zřízen na celostátní úrovni, ale působí na úrovni oblastní nebo na úrovni obcí. Z tohoto důvodu je jeho postavení upraveno ve statutech jednotlivých oblastí a v zákoně o organizaci místní samosprávy. Je považován za prostředek mimosoudní ochrany práv občanů a tuto ochranu realizuje na základě stížností nebo *ex officio*. V první řadě je prioritou občanského ochránce dospět s příslušným orgánem veřejné správy ke společným závěrům. V případě neúspěchu o této skutečnosti upozorní statutární orgán včetně návrhu na případné disciplinární opatření. V nejkrajnějších případech, kdy je zjištěno pochybení trestněprávního charakteru, je sdělí orgánům činným v trestním řízení.¹⁸

¹⁷ KOUDELKA, Z. Dánský ombudsman. In: HRABCOVÁ, op. cit., s. 29–32.

¹⁸ KROUPA, J. Ústavní systém Italské republiky. In: KROUPA, Jiří a kol. *Soudobé ústavní systémy*. 2. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2001, s. 57–58.

Zmíněnou instituci nalezneme i v zemi jako je Velká Británie, kde je integrální součástí ústavního systému již od r. 1967. Britský ombudsman je upraven pouze v zákoně.¹⁹ Nutno podotknout, že parlamentní komisař pro správu (Parliamentary Commissioner for Administration, the Parliamentary Ombudsman) není volen parlamentem, jak by na první pohled mohlo vyplývat z jeho názvu, nýbrž je jmenován na návrh vlády hlavou státu. Britský ombudsman sleduje porušování práv v oblasti výkonu veřejné správy, a to především takové, o kterém je informován poslanci Dolní komory parlamentu (tzv. poslanecký filtr). Britové se na svého ombudsmana původně nemohli obracet přímo, v průběhu času se však situace změnila a dnes se již na něj mohou v mnohých situacích obracet přímo. Zcela zásadní je, že komisař nemá formální pravomoc ke zjednání nápravy, tzn. že pokud zjistí, že správní orgán jednal nesprávně či nezákonně, pak se ohledně zajištění nápravy obrací na vládu a současně také informuje parlament. Vedle zmíněného parlamentního komisaře pro správu působí v současnosti komisaři pro zdraví, komisař pro severní Irsko a komisaři pro místní správu. Co se týká komisařů pro místní správu, tak v Anglii působí tři tito místní komisaři, ve Skotsku a ve Walesu po jednom. Zmínění komisaři mají pravomoc zjišťovat údaje, ověřovat doklady, vyslýchat zainteresované úředníky atp.²⁰

¹⁹ Právní řád Velké Británie ústavu ve formálním smyslu nezná. Britskou ústavu můžeme označit za ústavu v materiálním smyslu, tzn. že ji nenajdeme v jednom konkrétním ústavním dokumentu.

²⁰ SVATONĚ, J. Ústavní systém Velké Británie. In: KROUPA a kol., op. cit., s. 32.

3 Institut evropského ombudsmana – prostředek ochrany práv občanů EU

Tato kapitola na úvod osvětluje historický vývoj vedoucí k založení institutu evropského ombudsmana, následně obsahuje podrobné vysvětlení úlohy evropského ombudsmana, včetně právního základu jeho práce, popisu jeho působnosti a požadavků na přípustnost stížností a důvodů pro zahájení šetření. Zahrnuje mj. i příklady již projednaných případů k doložení uvedených kritérií a zmíněných skutečností. Kapitola končí přehledem postupů evropského ombudsmana při vyřizování stížností a provádění šetření, včetně většího využívání neformálních postupů usilujících o rychlé vyřešení stížnosti.

3.1 Historický vývoj vedoucí k založení institutu evropského ombudsmana

Světový boom ombudsmanských úřadů (tzv. „ombudsmánie“) zmíněný výše, do jisté míry odráží rostoucí uznání potřeby chránit jednotlivce před nesprávným úředním postupem a nepřiměřenými kroky ze strany orgánů veřejné moci. Dokonce i v zemích s vysoce rozvinutým systémem správního práva se zjistilo, že tradiční soudní opravné prostředky se ne vždy zdají být dostatečně rychlé, aby poskytly odpovídající nápravu. Není tedy náhoda, že právě na přelomu 60. a 70. let., kdy světový rozmach vrcholí, se rodí myšlenka zřízení podobné instituce i na poli tehdejšího Společenství.

Ani EU totiž není výjimkou v tom, že zde lze v posledních letech pozorovat enormní zvýšení vládní regulace každodenního života. Není tedy divu, že se začalo přemýšlet nad tím, jak negativní vlivy z toho plynoucí ve vztahu k jednotlivcům, vyvážit vhodnými opravnými prostředky. Došlo ke shodě, že již nestačí zajistit ochranu pouze základních lidských práv, ale je třeba obstarat i dodatečnou záruku ochrany před neoprávněným a škodlivým zásahem výkonné moci.²¹

Ačkoli první ohlasy obhajující zřízení instituce po vzoru národních ombudsmanských úřadů, avšak fungující na evropské úrovni, se objevily v 70. letech minulého století, následné zřízení tohoto úřadu v polovině 90. let signalizuje, že od samotné myšlenky zřídit ombudsmana i na evropské úrovni až k jmenování prvního evropského

²¹ EUROPEAN PARLIAMENT. *Report drawn up on behalf of the Legal Affairs Committee on the appointment of a Community Ombudsman by the European Parliament*, 6 April 1979 (PE 57.508/fin.). Dostupné z: <<https://www.ombudsman.europa.eu/cs/historical/en/4666>>.

ombudsmana uplynulo relativně mnoho let. Pojdme se tedy podívat, jaké okolnosti a skutečnosti vedly k založení institutu evropského ombudsmana.

Jak je již zmíněno výše, myšlenka založit instituci evropského ombudsmana se zrodila již v polovině 70. let, a to prostřednictvím písemných připomínek (tzv. „written question“) několika dánských poslanců Evropského parlamentu, kteří je s podporou svých britských protějšků adresovali Evropské komisi.²² Např. již v písemné připomínce z r. 1974 poslanec Evropského parlamentu Lord O'Hagen upozorňuje Evropskou komisi na skutečnost, že podle mnoha názorů začíná být Společenství ovládáno pro běžné občany členských států stále více nepřátelskou a vzdálenou byrokracií a vůbec poprvé naznačuje, že možnosti dostupné obrany běžných občanů členských států proti jednání orgánů vykonávajících správu v rámci Společenství jsou minimální a často nepostačující.²³ Ve své další písemné připomínce adresované Evropské komisi v r. 1975 již Lord O'Hagan poprvé výslovně zmiňuje instituci, která by měla pravomoc přijímat a vyšetřovat stížnosti občanů proti nesprávnému úřednímu postupu. Nazývá ji „ombudsman Společenství“ a její zřízení zdůvodňuje především potřebou překlenout vznikající propast mezi občany členských států a strukturami Společenství. Evropská komise však ve svých reakcích na uvedené písemné připomínky uvedla, že zatím nespatřuje důvod zvažovat návrhy na zřízení takové instituce, jelikož považuje ze zcela dostačující, že občané Společenství mají možnost podávat stížnosti na činnost Společenství, ať už jí samotné nebo prostřednictvím jedné z informačních kanceláří Společenství, které se nacházejí v jednotlivých členských státech, nebo je mohou směřovat jednotlivým poslancům Evropského parlamentu.²⁴

Částečný zlom přichází v r. 1978, kdy předsednictvo Evropského parlamentu požádalo Výbor pro právní záležitosti, aby projednal požadavek Skupiny evropských konzervativců, aby Evropský parlament jmenoval „ombudsmana Společenství“. Výbor pro právní záležitosti v této věci jmenoval zpravodaje pana Sira Dereka Walker-Smitha. Výsledkem je zpráva publikovaná 6. dubna 1979, jejímž předmětem je konkrétní návrh na zřízení instituce evropského ombudsmana včetně podnětných připomínek již

²² BIERING, Peter. The Danish Proposal to the Intergovernmental Conference on Political Union. In: DIAMANDOUROS, Nikiforos at al. *The European Ombudsman: Origins, Establishment, Evolution*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2005, s. 38.

²³ LORD O'HAGAN. Written question No 562/74 to the European Commission on "accessibility of the European Commission" (Official Journal 1975 C 55, p. 13; this includes the Commission's reply).

²⁴ LORD O'HAGAN. Written question No 663/74 to the European Commission on a "Community ombudsman" (Official Journal 1975 C 86, p. 54; this includes the Commission's reply).

fungujících ombudsmanů z členských států a doporučení adresované Evropskému parlamentu přijmout v tomto smyslu rezoluci, která obhajuje zřízení evropského ombudsmana a jejíž návrh je taktéž součástí této zprávy.²⁵

S ohledem na zprávu Výboru pro právní záležitosti přijal Evropský parlament v r. 1979 zmíněnou rezoluci o ustanovení evropského ombudsmana, ve které uvedl, že si je vědom toho, že právo Společenství stále více ovlivňuje životy běžných občanů, že stávající prostředky na nápravu občanů v souvislosti s opatřeními orgánů veřejné moci při správě práva Společenství nejsou vždy přiměřené a konstatoval, že zkušenosti z mnoha zemí ukázaly, že nezávislá mimosoudní instituce, jako je ombudsman, může poskytnout flexibilní a účinný systém kontroly výkonných orgánů a zajistit, aby bylo právo spravedlivě aplikováno ve prospěch občanů. Evropský parlament na závěr uvedl, že je v zásadě žádoucí zřídit evropského ombudsmana, který bude mít za úkol prošetřovat stížnosti občanů Společenství a poskytovat jim rady ohledně dostupných prostředků nápravy. Nicméně Evropská komise ani později nově ustanovený Evropský parlament neměli politickou vůli převést rezoluci ve skutečnost.²⁶

Trvalo dalších pět let, než byl v r. 1984, aby se touto záležitostí podrobněji zabýval, požádán Petiční výbor. Tentokrát Petiční výbor doporučil, aby Evropský parlament odmítl myšlenku zřízení evropského ombudsmana a místo toho posílil Petiční výbor – doporučení, o němž jednal Evropský parlament dne 11. června 1985. V červnu 1984 se návrh na zřízení ombudsmanského úřadu na evropské úrovni objevil na pořadu jednání na summitu ve Fontainebleau, následně v r. 1985 došlo k publikaci Chanterie Report, v němž bylo uvedeno, že založení evropského ombudsmana je zbytečné, protože taková instituce by vytvořila strukturu, která by se překrývala s prací Petičního výboru. Na žádost Dánska pak byla otázka projednána v r. 1985 na jednání v ad hoc výboru "Evropa občanů", jenž vznikl jako výsledek summitu ve Fontainebleau. Po předsedovi tohoto výboru byl pojmenován jeho hlavní výstup - tzv. Adonninova zpráva. Tato zpráva byla v r. 1985 přednesena Evropské radě a jejím předmětem byl přehled námětů, jak je možno řešit nedostatek vazeb evropských institucí na evropskou veřejnost. Mj. v ní byla

²⁵ EUROPEAN PARLIAMENT. *Report drawn up on behalf of the Legal Affairs Committee on the appointment of a Community Ombudsman by the European Parliament*, 6 April 1979 (PE 57.508/fin.). Dostupné z: <<https://www.ombudsman.europa.eu/cs/historical/en/4666>>.

²⁶ EUROPEAN PARLIAMENT. *Resolution on the appointment of a Community Ombudsman by the European Parliament*, 11 May 1979 (Official Journal 1979 C 140, p. 153). Dostupné z: <<https://www.ombudsman.europa.eu/cs/historical/en/4667>>.

krátce zmíněna i iniciativa a myšlenka na vytvoření úřadu evropského ombudsmana.²⁷ I nyní se však nesečkala s dostatečnou podporou, jelikož v zásadě duplikovala petiční právo k Evropskému parlamentu, a proto nebyla zařazena do Jednotného evropského aktu.²⁸

Průlom v politické vůli zřídít úřad ombudsmana přišel až na počátku 90. let. V r. 1991 se konala v Lucembursku a Nizozemí Mezivládní konference o politické unii, kde byla akceptována španělská iniciativa, která se týkala zavedení evropského občanství. Dle španělského návrhu mělo být přijetí katalogu specifických práv občanů EU posíleno zřízením zvláštního orgánu na jejich ochranu.²⁹ Ačkoliv původní návrh uvažoval nahrazení Petičního výboru Evropského parlamentu tímto zvláštním orgánem, nakonec zvítězila myšlenka jeho ponechání vedle nově vzniklého ombudsmanského úřadu.³⁰ Výsledky konference byly následně zapracovány do textu smlouvy, která byla o rok později přijata jako Maastrichtská smlouva.

Je třeba zmínit, že pro zařazení evropského ombudsmana do Maastrichtské smlouvy existovala značná politická shoda ze strany členských států.³¹ Lze se domnívat, že tomu bylo především z toho důvodu, že institut evropského ombudsmana v sobě de facto představuje sloučení dvou protichůdných tendencí. Zatímco Španělsko ve zřízení institutu evropského ombudsmana vidělo především posílení občanství EU, resp. integrační tendence obecně, Dánsko věřilo, že se v novém institutu ukrývá spíše efektivní mechanismus se schopností omezit pravomoci orgánů EU a napomoci zmírnit demokratický deficit EU³². Určitý nesouhlas k vytvoření této instituce vyjádřil snad jen

²⁷ BIERING, Peter. The Danish Proposal to the Intergovernmental Conference on Political Union. In: DIAMANDOUROS et al., op. cit., s. 39.

²⁸ GRMELOVÁ, Nicole. *Evropský veřejný ochránce práv* [online]. Praha, 2009 [cit. 08.02.2019]. Disertační práce. Vysoká škola ekonomická v Praze. Vedoucí práce Iva Chvátalová. Dostupné z: <<https://theses.cz/id/tf0qp6/>>.

²⁹ ŠKRÁBALOVÁ, Lenka. *The Roles of the European Ombudsman in the 21st Century: Institut a smluvní zakotvení Evropského ombudsmana*. [on-line]. vyd.: EUROPEUM, 2005 [cit. 10.02.2019]. Dostupné z: <<http://docplayer.cz/4250004-Institut-a-smluvni-zakotvenievropskehoombudsmanahistoriesoucasnost-a-vyhled-do-budoucna-the-roles-of-the-european-ombudsman-in-the-21st-century.html>>.

³⁰ GRMELOVÁ, Nicole. *Evropský veřejný ochránce práv* [online]. Praha, 2009 [cit. 08.02.2019].

³¹ HEEDE, Katja. *European Ombudsman: redress and control at Union level*. Hague – London – Boston: Wolters Kluwer International, 2000, s. 1.

³² SONG, Weiqing, DELLA SALA, Vincent. Eurosceptics and Europhiles in accord: the creation of the European Ombudsman as an institutional isomorphism. *Policy & Politics*. 2008, vol 36, no 4, p. 481–482.

Petiční výbor³³ Evropského parlamentu, který byl znepokojen možnou konkurencí, tj. ohrožením významu práva předkládat petice Evropskému parlamentu.³⁴ Nakonec se však ukázalo, že zmiňované obavy Petičního výboru Evropského parlamentu byly neopodstatněné, jelikož po zahájení činnosti evropského ombudsmana zájem občanů o využívání petičního práva rozhodně nepoklesl.³⁵

S účinností Maastrichtské smlouvy tedy došlo k 1. listopadu 1993 k vytvoření zcela nové instituce - evropského ombudsmana. Fakticky však začala být funkce evropského ombudsmana vykonávána až od r. 1995, kdy Evropský parlament zvolil historicky prvního ombudsmana EU.

3.2 Právní základ institutu evropského ombudsmana v legislativě EU

Právní základ institutu evropského ombudsmana lze aktuálně nalézt v několika různých aktech a dokumentech, a to jak primárního, tak sekundárního práva EU. Z hlediska primárního práva nelze rozhodně opomenout články 20, 24³⁶ a 228³⁷ Smlouvy o fungování EU a článek 43 Listiny základních práv EU.³⁸ Prvně zmíněný článek 20 Smlouvy o fungování EU, konkrétně jeho druhý odstavec, obsahuje výčet práv souvisejících s konceptem občanství EU³⁹, které bylo také zavedeno Maastrichtskou smlouvou a stanoví mj. i právo občanů EU, tj. každé osoby, která má státní příslušnost členského státu, obracet se na evropského ombudsmana. Článek 24 Smlouvy o fungování EU pak odkazuje na možnost občanů EU obracet se na evropského ombudsmana v souladu

³³ Petiční výbor Evropského parlamentu byl zřízen v r. 1987. Je překvapující, že ačkoliv bylo petiční právo k Evropskému parlamentu výslovně zakotveno do primárního práva až Maastrichtskou smlouvou, bylo upraveno v jednacím řádu tohoto zastupitelského orgánu už pro ESUO (v čl. 42 Jednacího řádu Parlamentního shromáždění ESUO z r. 1953) a později také pro EHS (v čl. 42 Jednacího řádu Parlamentního shromáždění EHS z r. 1958).

³⁴ CRAIG, Paul. *EU Administrative Law*. Oxford: Oxford University Press, 2012, str. 740.

³⁵ GRMELOVÁ, Nicole. *Evropský veřejný ochránce práv* [online]. Praha, 2009 [cit. 08.02.2019].

³⁶ Jedná se o bývalý článek 8d vložený původně Maastrichtskou smlouvou v souvislosti se zavedením funkce evropského ombudsmana do Smlouvy o ES (následně článek 21 po přečíslování Amsterodamskou smlouvou).

³⁷ Jedná se o bývalý článek 138e vložený původně Maastrichtskou smlouvou v souvislosti se zavedením funkce evropského ombudsmana do Smlouvy o ES (následně článek 195 po přečíslování Amsterodamskou smlouvou).

³⁸ EVROPSKÝ PARLAMENT. *Evropský veřejný ochránce práv - fakta a čísla o Evropské unii* [online]. europarl.europa.eu, 26.02.2019 [cit. 11.02.2019]. Dostupné z: <http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/cs/FTU_1.3.16.pdf>.

³⁹ Každý občan EU má mj. právo svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států, právo volit a být volen ve volbách do Evropského parlamentu a v obecných volbách v členském státě, v němž mají bydliště, za stejných podmínek jako státní příslušníci tohoto státu; právo na diplomatickou a konzulární ochranu jiným členským státem, pokud jejich členský stát nemá ve třetí zemi své zastoupení; petiční právo k Evropskému parlamentu a právo obracet se na evropského veřejného ochránce práv; právo obracet se na orgány a instituce EU v jednom z jazyků Smluv a právo obdržet odpověď ve stejném jazyce.

s podmínkami rozvedenými v již výše zmíněném článku 228. Článek 228 Smlouvy o fungování EU pak konkrétně vymezuje pravomoc evropského ombudsmana, okruh osob oprávněných se na něj obrátit, vyjmenovává orgány a instituce, na které si mohou oprávněné subjekty stěžovat, stanoví způsob jeho jmenování a odvolání a zdůrazňuje nezávislost výkonu jeho funkce. Co se týče Listiny základních práv EU, tak ta pak v hlavě páté s názvem Občanská práva, konkrétně v článku 43, dodává, že právo obracet se na evropského ombudsmana náleží každému občanovi EU, každé fyzické osobě s bydlištěm v členském státě nebo právnické osobě se sídlem v členském státě, a to v případě nesprávného úředního postupu orgánů, institucí nebo jiných subjektů EU, s výjimkou Soudního dvora EU při výkonu jeho soudních pravomocí.

Nicméně samotná výše uvedená ustanovení primárního práva by nebyla pro faktické fungování úřadu evropského ombudsmana zcela postačující. Z tohoto důvodu bylo třeba přistoupit ke jmenování prvního představitele tohoto nového úřadu a vypracování prováděcích opatření, kterými se bude jeho činnost regulovat. Článek 228 odst. 4 Smlouvy o fungování EU zmocnil Evropský parlament k předložení návrhu Statutu, který by stanovil pravidla a obecné podmínky upravující výkon činnosti evropského ombudsmana. Statut byl nakonec přijat ve formě rozhodnutí (Lisabonská smlouva nahrazuje pojem „rozhodnutí“ pojmem „nařízení“) Evropského parlamentu ze dne 9. března 1994, po konzultaci s Evropskou komisí a se souhlasem Rady EU. Jeho rychlé přijetí zapříčinila především skutečnost, že poslanci mající mandát v Evropském parlamentu o užitečnosti tohoto úřadu nikterak nepochybovali, rovněž i snaha Evropského parlamentu jako takového o zvýšení svého postavení v rámci orgánů EU a v neposlední řadě také obecně přijímaný názor, dle něhož vztah obyvatel členských států vůči EU má být zvláště transparentní ve vztahu občanů vůči jednotlivým orgánům EU a pocit důvěry k nim je nezbytným předpokladem úspěšné činnosti veřejné správy i na unijní úrovni.⁴⁰ Statut⁴¹ není příliš rozsáhlý, jeho předmětem není např. otázka institucionálního zařazení evropského ombudsmana do struktury orgánů a institucí EU ani popis jeho činnosti. Doposud byl dvakrát pozměněn (v r. 2002 a 2008) a v současnosti se skládá z preambule a 17 článků upravujících zejm. postup evropského ombudsmana

⁴⁰ SKÁLA, Josef. Ombudsman v Evropě a evropský ombudsman. *Právník*, 1994, roč. 133, č. 9, s. 829.

⁴¹ Rozhodnutí Evropského Parlamentu 94/262/ESUO, ES, Euratom ze dne 9. března 1994 o pravidlech a obecných podmínkách pro výkon funkce veřejného ochránce práv (Úř. věst. L 113, 04.05.1994, s. 15), ve znění rozhodnutí ze dne 14. března 2002 (Úř. věst. L 92, 09.04.2002, s. 13) a ze dne 18. června 2008 (Úř. věst. L 189, 17.07.2008, s. 25).

při plnění jeho úkolů a povinností, a to především s důrazem na vymezení jeho vyšetřovacích pravomocí, které v primárním právu nenajdeme. Je otázkou, zda by nebylo vhodné úpravu vyšetřovacích pravomocí evropského ombudsmana (ale i např. Petičního výboru Evropského parlamentu) integrovat přímo do primárního práva EU tak, jak je tomu i u Účetního dvora EU.⁴² Nicméně zastávám spíše názor, že Smlouvy by měly zůstat toliko u základních informací a případné podrobnosti by potom měly být předmětem zejm. prováděcích aktů, a to především z důvodu přehlednosti a předejití zbytečné obsáhlosti Smluv.

Článek 14 Statutu pak dává evropskému ombudsmanovi možnost přijmout k němu prováděcí předpisy, které mají za úkol podrobněji představit fungování tohoto úřadu, ve vztahu k veřejnosti a občanům EU. Na základě toho tedy současná evropská ombudsmanka přijala Prováděcí ustanovení⁴³.

Další právní zakotvení lze potom nalézt ještě v Jednácím řádu Evropského parlamentu⁴⁴, a to v článcích 219–221, které stanoví postupy zvolení a odvolání evropského ombudsmana z funkce.

Pokud jde o volbu představitele evropského ombudsmana, tak ta většinou následuje po každých volbách do Evropského parlamentu, přičemž funkční období evropského ombudsmana kopíruje funkční období Evropského parlamentu. Děje se tomu tak, že na počátku každého volebního období, hned po svém zvolení, má předseda Evropského parlamentu za úkol zveřejnit v Úředním věstníku EU oznámení s výzvou k předložení nominací na obsazení úřadu evropského ombudsmana a zároveň v něm stanoví lhůtu, do kdy je tyto nominace možné předložit. Podmínkou však je, že navržení nominanti musí disponovat podporou nejméně čtyřiceti poslanců, kteří jsou státními příslušníky nejméně dvou členských států, přičemž každý poslanec může podporovat pouze jednoho nominovaného kandidáta. Nominace přitom musí obsahovat všechny nezbytné doklady, na základě kterých bude jednoznačně prokázáno, že kandidát splňuje všechny potřebné podmínky.⁴⁵ Tyto podmínky na výkon funkce evropského ombudsmana vymezuje Statut, který stanoví, že nominant na tuto funkci musí být

⁴² GRMELOVÁ, Nicole. *Evropský veřejný ochránce práv* [online]. Praha, 2009 [cit. 08.02.2019].

⁴³ Rozhodnutí evropské veřejné ochránkyně práv, kterým se přijímají prováděcí pravidla. Dostupné z: <<https://www.ombudsman.europa.eu/cs/legal-basis/implementing-provisions/cs>>.

⁴⁴ Jednací řád Evropského parlamentu (2014–2019). 8. volební období - září 2015. Dostupné z: <<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=//EP//NONSGML+RULESEP+20150909+0+DOC+PDF+V0//CS&language=CS>>.

⁴⁵ Článek 219 odst. 1 a 2 Jednacího řádu Evropského parlamentu.

občanem EU, musí mít způsobilost k právním úkonům, občanská a politická práva v plném rozsahu, poskytovat veškeré záruky nezávislosti a splňovat podmínky kladené na výkon nejvyšších soudcovských funkcí v členském státě anebo mít uznávanou způsobilost a zkušenost s výkonem činnosti veřejného ochránce.⁴⁶ Domnívám se tedy, že nemusí jít nutně o osobu s právnickým vzděláním, což se mimochodem potvrdilo i v praxi skutečností, že ne všechny osoby, jež doposud stály ve funkci evropského ombudsmana, měly právníké vzdělání.

Samotné volbě evropského ombudsmana předchází předání nominací Petičnímu výboru Evropského parlamentu a případná slyšení jednotlivých kandidátů před tímto výborem, kterých se mohou zúčastnit všichni poslanci. Následně se o jednotlivých kandidátech hlasuje v plénu. Ještě před zahájením hlasování je však povinností předsedy zajistit, aby v Evropském parlamentu byla přítomna nejméně polovina všech poslanců. Volba evropského ombudsmana se pak koná nejvýše ve třech kolech. Pokud nastane situace, že žádný kandidát nezíská v prvních dvou kolech absolutní většinu hlasů, pokračují pouze dva kandidáti, kteří získali ve druhém kole nejvyšší počet hlasů. Následně se ve třetím kole nadpoloviční většinou hlasů rozhodne o vítězném kandidátovi. Pokud by se stalo, že kandidáti získají stejný počet hlasů, vždy se rozhodne ve prospěch nejstaršího kandidáta.⁴⁷

Zvolený kandidát se ujímá funkce složením přísahy před Soudním dvorem EU. Určité gró této přísahy spočívá de facto v prohlášení, že evropský ombudsman bude svoji funkci vykonávat nezávisle v obecném zájmu Společenství a občanů EU. S tím souvisí především to, že při plnění funkce nesmí přijímat ani vyžadovat pokyny od žádné vlády, orgánu nebo jiného subjektu, tzn. že je povinen provádět svá šetření bez jakéhokoliv vnějšího vlivu a pokynů. Odepřen je mu rovněž výkon jiné politické nebo správní funkce a dále také výkon jakékoliv jiné výtěžné či nevýtěžné profesionální činnosti, a to v průběhu celého jeho funkčního období.⁴⁸

Prvek nezávislého výkonu funkce evropského ombudsmana je posílen nepochybně i výší jeho platu, který je na stejné úrovni jako v případě soudců Soudního dvora EU, a výsadami a imunitami, které se na něj a na úředníky a zaměstnance jeho sekretariátu

⁴⁶ KUCSKO-STADLMAYER, Gabriele. *European Ombudsman-Institutions: a comparative legal analysis regarding the multifaceted realisation of an idea*. Wien: Springer, 2008, s. 173.

⁴⁷ Článek 219 odst. 3–6 Jednacího řádu Evropského parlamentu.

⁴⁸ Tamtéž, článek 219 odst. 7 a článek 9 a 10 odst. 1 Statutu.

vztahují v souladu s články 11 až 15 a 17 Protokolu o výsadách a imunitách EU ve znění Lisabonské smlouvy ve stejném rozsahu jako na úředníky a jiné zaměstnance EU.⁴⁹ Protokol o výsadách a imunitách EU zajišťuje evropskému veřejnému ochránci práv mj. vynětí z pravomoci soudů pro úkony spojené s výkonem jeho funkce, včetně ústních a písemných projevů, a osvobození od vnitrostátních daní z platů, mezd a požitků, které mu poskytuje Evropská unie.⁵⁰ Určitým dalším privilegiem mandátu rovněž je, že osoba v čele úřadu evropského ombudsmana může být zvolena opakovaně.⁵¹

Mandát evropského ombudsmana končí za běžných podmínek uplynutím jeho funkčního období, přípustnou variantou ukončení mandátu je i dobrovolné odstoupení ze strany evropského ombudsmana v průběhu funkčního období a počítá se logicky i s variantou úmrtí. V prvních dvou výše zmíněných situacích, za kterých jeho mandát končí, vykonává evropský ombudsman svoji funkci vždy až do okamžiku, kdy je jmenován jeho nástupce.⁵² Existuje však i možnost evropského ombudsmana zbavit jeho mandátu proti jeho vůli odvoláním, které je oprávněna žádat jedna desetina všech poslanců. K tomuto kroku se však lze uchýlit pouze, pokud evropský ombudsman přestane splňovat podmínky nepostradatelné k výkonu své funkce nebo se dopustí závažného pochybení. Samotný návrh na odvolání evropského ombudsmana se podává Petičnímu výboru Evropského parlamentu s tím, že pokud Petiční výbor uzná jeho oprávněnost, postoupí ho Evropskému parlamentu k hlasování, ve kterém musí být naplněny stejné podmínky jako při volbě evropského ombudsmana. Současně se adresuje i samotnému evropskému ombudsmanovi, který má právo být před hlasováním vyslyšen a kdykoliv v průběhu tohoto procesu sám odstoupit z funkce. Jestliže je na základě hlasování žádost o odvolání evropského ombudsmana schválena a on následně odmítne odstoupit ze svého úřadu, předseda Evropského parlamentu nejpozději na následujícím dílčím zasedání požádá Soudní dvůr, aby neprodleně vydal rozhodnutí o jeho odvolání. Ačkoliv tedy proces odvolání může iniciovat Evropský parlament, výkon této pravomoci potom už náleží Soudnímu dvoru EU, který, jak jsme se právě dozvěděli, vydává konečné rozhodnutí o jeho odvolání.⁵³

⁴⁹ Článek 10 odst. 2 a 3 Statutu.

⁵⁰ Článek 11 a 12 Protokolu (č. 7) o výsadách a imunitách Evropské unie (Úř. věst. C 326, 26.10.2012, s. 266–272). Dostupné z: <<https://eurlex.europa.eu/legalcontent/CS/TXT/?uri=CELEX%3A12012E%2FPRO%2F0>>.

⁵¹ Článek 6 odst. 1 Statutu.

⁵² Článek 219 odst. 8 Jednacího řádu Evropského parlamentu.

⁵³ Tamtéž, článek 221.

Co se týče financování úřadu evropského ombudsmana, evropský ombudsman v současné době disponuje samostatným oddílem v rozpočtu EU. Nebylo tomu tak však od počátku. Zmíněné financování si prošlo určitým historickým vývojem, kdy na počátku evropský ombudsman nedisponoval samostatnou položkou v souhrnném rozpočtu EU, ale jeho rozpočet byl původně součástí rozpočtu Evropského parlamentu. S tím byla spojena určitá nevýhoda spočívající v tom, že Evropský parlament nebyl oprávněn měnit odhady výdajů navržené evropským ombudsmanem před tím, než byly předány Evropské komisi. Evropský ombudsman se pyšní oddílem VIII souhrnného rozpočtu EU ode dne 1. ledna 2000. Při sestavování rozpočtu se evropský ombudsman, po vzoru ostatních orgánů a institucí, které vlastní samostatné oddíly v rozpočtu, tedy řídí finančním nařízením⁵⁴ a jeho prováděcími předpisy.⁵⁵ Je však nutné si uvědomit, že ačkoliv evropský ombudsman vlastní samostatný rozpočtový oddíl v souhrnném rozpočtu EU, nejedná v této finanční oblasti zcela autonomně, protože veškeré jeho návrhy na změny rozpočtu, musí být schváleny Radou EU a Evropským parlamentem, jakožto rozpočtovými orgány.⁵⁶

Skladbu výdajů evropského ombudsmana tvoří v celkovém souhrnu tři hlavy. První hlava rozpočtu, která takřka představuje až 90% podíl z celkových výdajů evropského ombudsmana, pokrývá náklady na personál, zejm. na platy, příspěvky a další výdaje spojené se zaměstnanci. Druhá část zahrnuje náklady na budovy, zařízení a různé provozní výdaje. Třetí pak obsahuje výdaje spojené s obecnými činnostmi, které úřad vykonává (např. příspěvky na mezinárodní ombudsmanské organizace). Nutno zmínit, že z důvodu zamezení zbytečného zdvojení administrativních a technických výdajů využívá úřad evropského ombudsmana administrativní a technické zázemí Evropského parlamentu, kterému platí zejm. za pronájem kanceláří, překladatelské a tlumočnické služby, administrativní výdaje, účetní služby, tisk, bezpečnost a služby související s výpočetní technikou. Za účelem úhrady těchto služeb byl na základě dohody o spolupráci mezi Evropským parlamentem a evropským ombudsmanem zřízen zvláštní účet (tzv. liaison account). Na zmíněnou rámcovou dohodu ze dne 22. září 1995, jež je

⁵⁴ Nařízení Rady (ES, Euratom) č. 1605/2002 ze dne 25. června 2002, kterým se stanoví finanční nařízení o souhrnném rozpočtu Evropských společenství (Úř. věst. L 248, 16.09.2002, s. 1.).

⁵⁵ FABRA VALLÈS, Juan Manuel. The European Ombudsman's Resources – the Budget and Related Issues, In: DIAMANDOUROS et al., *op. cit.*, s. 211.

⁵⁶ GRMELOVÁ, Nicole. *Evropský veřejný ochránce práv* [online]. Praha, 2009 [cit. 08.02.2019].

pravidelně obnovována, pak navazují dohody o administrativní, rozpočtové a finanční spolupráci ze dne 12. října 1995.⁵⁷

Evropský ombudsman má samozřejmě povinnost vůči Evropskému parlamentu hradit pronájem za umístění svého sídla, které se podle Statutu nachází v sídle Evropského parlamentu. Přestože však má Evropský parlament, jak je obecně známo, sídlo ve třech různých městech, evropského ombudsmana najdeme nakonec pouze v budově Evropského parlamentu ve Štrasburku, kde je jeho hlavní kancelář a v pomocné kanceláři (tzv. antenne) v budově Evropského parlamentu v Bruselu.⁵⁸

Ani evropský ombudsman není výjimkou a podléhá rozpočtové kontrole. Stejně jako ostatní instituce EU je vystaven externí kontrole hospodaření s prostředky EU Evropského účetního dvora a od r. 2009 i vlastnímu internímu auditorovi, který má za úkol pravidelně provádět kontrolu systémů vnitřní kontroly a finančních operací úřadu evropského ombudsmana.⁵⁹ Do r. 2009 prováděl vnitřní audit interní auditor Evropského parlamentu.⁶⁰

3.3 Koncepce institutu evropského ombudsmana

Dovolím si tvrdit, že koncepce evropského ombudsmana je založena na stejné základní myšlence, na níž je vybudována koncepce činnosti ombudsmanů vnitrostátních. Je vcelku lehce pochopitelná: jde o ústavou nebo jiným legislativním aktem zřízený úřad, v jeho čele je (zpravidla) parlamentu odpovědný, nicméně v zásadě zcela nezávislý vysoce postavený veřejný činitel, který od občanů přijímá stížnosti na činnost správních orgánů, úředníků a zaměstnanců a který je oprávněn provádět šetření, doporučovat opravná opatření a podávat o tom zprávy.⁶¹

Evropský ombudsman pak má konkrétně za cíl detekovat a identifikovat nesprávný úřední postup při činnosti orgánů a institucí EU s výjimkou Soudního dvora a Soudu prvního stupně při výkonu jejich soudní pravomoci. Za tímto účelem přijímá

⁵⁷ FABRA VALLÈS, Juan Manuel. The European Ombudsman's Resources – the Budget and Related Issues, In: DIAMANDOUROS et al., op. cit., s. 214.

⁵⁸ HARDEN, Ian. When Europeans Complain. The Work of the European Ombudsman. In: DASHWOOD, Alan, SPENCER, J R. (eds.) *The Cambridge Yearbook of European Legal Studies*. vol. III, Oxford: Hart Publishing, 2000, s. 213-214.

⁵⁹ EVROPSKÝ VEŘEJNÝ OCHRÁNCE PRÁV. *Výroční zpráva o činnosti evropského veřejného ochránce práv za rok 2009* [online]. [cit. 28.02.2019]. Dostupné z: <<https://www.ombudsman.europa.eu/cs/publications>>.

⁶⁰ EVROPSKÝ VEŘEJNÝ OCHRÁNCE PRÁV. *Výroční zpráva o činnosti evropského veřejného ochránce práv za rok 2008* [online]. [cit. 28.02.2019]. Dostupné z: <<https://www.ombudsman.europa.eu/cs/publications>>.

⁶¹ SKÁLA, Josef. Proč ombudsman aneb ubi ius ibi remedium. *Právník*, 1994, roč. 133, č. 2, s. 114.

stížnosti od kteréhokoli občana Unie nebo od kterékoli fyzické osoby s bydlištěm nebo právnické osoby se statutárním sídlem v členském státě, tyto stížnosti přezkoumává a podává o nich zprávu.⁶²

Zjednodušeně lze říci, že zřízení evropského ombudsmana dává občanům Unie instituci, která je pro ně lehce dostupná, pokud chtějí dát najevo svou nespokojenost. Poskytuje jim také instituci, která s porozuměním přijímá jejich podání a pokud je shledá oprávněnými, navrhuje nápravu namítaného rozhodnutí nebo jednání. V opačném případě postupuje stěžovateli zdůvodnění oprávněnosti činnosti orgánů a institucí EU. To samo o sobě odstraňuje nebo alespoň zmírňuje občanské pohoršení a nespokojenost. De facto tak evropskou byrokracii přibližuje jednotlivým občanům a činí ji srozumitelnější. Na to se samozřejmě nabalují s tím související další pozitivní důsledky v podobě jejího humanizování a zlidšťování.⁶³

Každodenní nárůst byrokratizace totiž způsobuje i růst její složitosti a propletenosti. Není tajemstvím, že se výrazně zvětšila možnost disharmonie rovněž mezi samotnými správními úředníky – zatímco většina svým intelektem, důstojností a odpovědností přesvědčuje o tom, že patří na úřednické místo, u jiných nelze vyloučit nebezpečí korupce, nekompetentnosti nebo psychické nezpůsobilosti. I to svědčí pro zvýšení a zlepšení ochrany proti možnému zneužívání výkonné a administrativní moci. To jistě platí ve skryté míře pro všechny země a troufám si říct, že i pro EU.⁶⁴

Na druhou stranu ale činnost evropského ombudsmana poskytuje ochranu kromě občanům i úředníkům a zaměstnancům EU, a to před neřešením neoprávněných a nespravedlivých obvinění. V případě, že jsou výhrady oprávněné a evropský ombudsman se rozhodne navrhnout opravná opatření, poskytuje orgánům a institucím EU možnost zvážit a zlepšit metody své činnosti tak, aby zbytečně nesužovaly jednotlivce a tím neznevažovaly vlastní správní činnost.⁶⁵

Zkrátka evropský ombudsman usiluje o spravedlivé výsledky stížností proti orgánům EU, podporuje transparentnost a propaguje administrativní kulturu služby. Za jeho cíl lze považovat především budování důvěry prostřednictvím dialogu mezi občany a EU a podporování nejvyšších standardů chování v orgánech EU.⁶⁶

⁶² Článek 228 odst. 1 Smlouvy o fungování EU.

⁶³ SKÁLA, Josef. Ombudsman v Evropě a evropský ombudsman. *Právník*, 1994, roč. 133, č. 9, s. 833.

⁶⁴ SKÁLA, Josef. Proč ombudsman aneb ubi ius ibi remedium..., s. 121.

⁶⁵ SKÁLA, Josef. Ombudsman v Evropě a evropský ombudsman..., s. 833.

⁶⁶ EVROPSKÝ VEŘEJNÝ OCHRÁNCE PRÁV. *Výroční zpráva o činnosti evropského veřejného ochránce práv za rok 2009* [online]. [cit. 28.02.2019].

Role evropského ombudsmana spočívá dále v zajištění dobré správy, která slouží k tomu, aby občané mohli využívat svých práv. Jejím zajištění napomáhá zejm. tím, že poskytuje občanům efektivní nápravu v případě porušení jejich práv (ombudsmanova reaktivní role), ale rovněž se snaží zlepšit dobrou správu a šířit informace o své funkci (ombudsmanova proaktivní role).⁶⁷

Úsilí evropského ombudsmana oslovit rozsáhlé spektrum adresátů a při tom připomínat identitu a hodnoty instituce evropský ombudsman odráží především jeho logo, jenž bylo přijato v r. 2010 u příležitosti 15. výročí existence úřadu evropského ombudsmana a je koncipováno tak, že modrá a žlutá barva má za úkol evokovat evropskou vlajku, tvar kruhu reprezentuje jednotu a shodu, obousměrné šipky uvnitř něj symbolizují výměnu a dialog, což jsou hlavní rysy metody práce charakteristické pro evropského ombudsmana a vrstvené šipky vytvářejí rovnítko, které představuje rovnost a spravedlnost.⁶⁸



Obrázek 1: Logo evropského ombudsmana
(Design: Studio Philippe Apeloig)

Tím, že má evropský ombudsman povinnost podávat zprávy o své činnosti Evropskému parlamentu a dalším institucím, umožňuje jim náhled na hodnocení a na případné zpětné působení, které vyvolává jejich administrace u řadových občanů, a tím pádem způsobuje růst důvěry obyvatelstva v jejich činnost. Výsledky z činnosti evropského ombudsmana a informace jím zprostředkované jsou klíčové především pro úspěšné fungování Evropského parlamentu jako zastupitelské instituce, ale zejm. pro jednotlivce, kteří tuto instituci tvoří, tj. pro poslance. Úroveň spokojenosti s jejich

⁶⁷ ŠKRÁBALOVÁ, Lenka. *Co všechno potřebujete vědět o Evropském ombudsmanovi* [on-line] euractiv.cz, 09.08.2005 [cit. 28.02.2019]. Dostupné z: <<https://euractiv.cz/section/aktualne-v-eu/opinion/co-vechno-potebujete-vdt-o-evropskm-ombudsmanovi/>>.

⁶⁸ EVROPSKÝ VEŘEJNÝ OCHRÁNCE PRÁV. *Výroční zpráva o činnosti evropského veřejného ochránce práv za rok 2010* [online]. [cit. 28.02.2019]. Dostupné z: <<https://www.ombudsman.europa.eu/cs/publications>>.

činností, která se odráží mj. ve stížnostech adresovaných evropskému ombudsmanu, bude totiž ve významné míře rozhodující pro jejich opětovné zvolení.⁶⁹

Bez ohledu na řadu odlišností ve funkcích a kompetencích úřadů ombudsmana v jednotlivých státech lze najít určité prvky, jež jsou pro všechny ombudsmany společné, tedy i pochopitelně pro ombudsmana evropského. Obecně požívá ombudsman až v překvapující míře nezávislosti, a to rovněž na legislativní moci, jež ho zpravidla zřizuje.⁷⁰ Jak jsme již zjistili, Evropský parlament získal při nominaci evropského ombudsmana exkluzivní pravomoci. To de facto i předurčuje, že se evropský ombudsman zařadil k historicky nejstaršímu a nejrozšířenějšímu modelu, a to k ombudsmanovi tzv. parlamentního typu.⁷¹ Pro instituci ombudsmana (tzn. i pro evropského ombudsmana) je rovněž příznačné, že projednává případy zpravidla rychle, levně a neformálně. Nejenže je jeho úřad dobře dosažitelný, podání stížnosti není spojeno s žádnými poplatky ani s nezbytností právního zastoupení. Nejvíce příznačný element, na kterém stojí celý koncept ombudsmanské instituce, je pak pro mnohé překvapující skutečnost, že ombudsman nemá pravomoc nařizovat nebo bezprostředně svým rozhodnutím cokoli měnit či ukládat sankce. Není oprávněn měnit nebo pozastavovat výkon správních rozhodnutí, nýbrž může pouze podávat zprávy, doporučovat a upozorňovat. V neposlední řadě se může uchýlit – a to je zřejmě jeho „nejsilnější zbraň“ – k veřejnému poukazování na všechny nedostatky, s nimiž se během své činnosti setká.⁷²

Můžeme tedy shrnout, že smysl činnosti evropského ombudsmana nelze spatřovat v usvědčení viníka a uložení mu trestu, jak je tomu především u soudních orgánů, nýbrž spíše v nalezení kompromisního řešení usilujícího o prosazení řešení, které bude přijatelné pro obě strany, tj. jak pro stěžovatele, tak pro dotčený orgán nebo instituci.⁷³ Nalezení takového „smírného řešení“ vyžaduje především prvky mediační, které jsou evropskému ombudsmanovi vlastní, tzn. vyjednávání a navrhování způsobů sjednání nápravy.⁷⁴

⁶⁹ SKÁLA, Josef. Ombudsman v Evropě a evropský ombudsman..., s. 833.

⁷⁰ SKÁLA, Josef. Proč ombudsman aneb ubi ius ibi remedium..., s. 114.

⁷¹ ŠKRÁBALOVÁ, Lenka. *Co všechno potřebujete vědět o Evropském ombudsmanovi* [on-line] euractiv.cz, 09.08.2005 [cit. 28.02.2019].

⁷² SKÁLA, Josef. Proč ombudsman aneb ubi ius ibi remedium..., s. 114–115.

⁷³ EVROPSKÝ VEŘEJNÝ OCHRÁNCE PRÁV. *Výroční zpráva o činnosti evropského veřejného ochránce práv za rok 2008* [online]. [cit. 28.02.2019].

⁷⁴ GRMELOVÁ, Nicole. *Evropský veřejný ochránce práv* [online]. Praha, 2009 [cit. 08.02.2019].

Evropský ombudsman se dále odlišuje od soudních orgánů tím, že jakkoli soudy sehrávají rozhodující úlohu při nápravě zneužívání moci exekutivou, činí tak mnohdy na rozdíl od ombudsmana nákladným a z hlediska stěžovatele zpravidla velmi pomalým způsobem. Soudům nepřísluší provádět neformální šetření, musí se podřítit předepsaným náležitostem a musí následovat stanovená pravidla pro získávání důkazů. Nutno podotknout, že před soudy pak neprobíhá zpravidla řízení smírčí, ale v zásadě odpůrčí.⁷⁵

Rovněž správní soudnictví – jakkoli usiluje o neformální řízení – vykazuje v zásadě charakter řízení odpůrčího. Zastupování právním zástupcem bývá pravidlem a náklady a další případná zatížení jdou k tíži stěžovatele. Správní soudy pracují pomalým tempem a důvody protahování konečného rozhodnutí nemusí být stěžovatelem chápány vždy jako objektivní příčina.⁷⁶

Analogii či dokonce určitou konkurenci mezi soudy a úřadem ombudsmana tedy může namítat jen osoba zcela neznalá pravomocí jak soudů, tak i ombudsmana. Zatímco první spor řeší rozsudkem, druhý „jen“ vydává své stanovisko a event. nezávazný návrh řešení nebo nápravy. Tím, že ombudsman vychází vstříc občanům, kterým primárně nejde o vyjasnění všech právnických jemností, ale je pro ně důležitější rychlé a zasvěcené objektivní přezkoumání, které se klidně zřekne soudních formalit, je vítaným doplňkem kontroly státních orgánů, resp. u evropského ombudsmana orgánů EU, ze strany jednotlivců, ale i samotného soudnictví. Soudci v existenci úřadu ombudsmana spatřují především pozitivum, jež spočívá v odlehčení soudních podání od drobnějších sporů či stížností, které občané raději adresují úřadu ombudsmana.⁷⁷

3.4 Rozsah přezkumu institutu evropského ombudsmana

Rozdíly mezi soudními orgány a evropským ombudsmanem nalezneme i v případě rozsahu jejich přezkumu. Zatímco správní soudy EU se omezují na přezkum dodržení zásady legality, šetření evropského ombudsmana zahrnuje nadto i posuzování souladu s normami *soft law*.⁷⁸

⁷⁵ SKÁLA, Josef. Proč ombudsman aneb ubi ius ibi remedium..., s. 124.

⁷⁶ Tamtéž.

⁷⁷ SKÁLA, Josef. Proč ombudsman aneb ubi ius ibi remedium..., s. 124.

⁷⁸ HOFMANN, Herwig et al. *Administrative Law and Policy of the European Union*. Cambridge: Cambridge University Press, 2011, s. 787.

Pod normami spadajícími do kategorie *soft law* si můžeme představit především jednání splňující zásady řádné správní praxe, přičemž přezkum legality právních a správních aktů je zaměřen toliko na dodržení zásady proporcionality, zákazu diskriminace a principu legitimních očekávání. Soudci, jenž je vázán závaznými prameny práva, nepřísluší provádět kontrolu souladu s normami *soft law*.⁷⁹ Naopak evropský ombudsman může jít oproti soudnímu rozhodování v konkrétním případě mnohem hlouběji, tzn. že jeho působnost přesahuje otázky pouhého porušení práva a neposuzuje věc toliko v úzkém rámci „řádného pořadu práva“. Předmětem šetření evropského ombudsmana tak mohou být věci, které ve správním soudnictví není možné vůbec přezkoumávat.⁸⁰ Zmínka je především o zásadách řádné správy, které jdou mnohem dále a vyžadují, aby orgány a instituce EU nejen dodržovaly své povinnosti vyplývající z právních předpisů, ale také chápaly svou činnost jako službu veřejnosti a usilovaly o to, aby se s občany jednalo řádným způsobem a aby občané mohli plně požívat svých práv.⁸¹

Základní princip činnosti evropského ombudsmana vyjadřuje stanovisko, že řádná správa věcí veřejných vyžaduje více než pouhé dodržování zákona. Evropský ombudsman překračuje hranice rozhodování soudů, které se obecně soustředí pouze na soulad určitého jednání se zákonem. Evropský ombudsman 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.⁸²

Je nutné si uvědomit, že každé protiprávní jednání je logicky rovněž nesprávné, avšak nesprávný úřední postup neznamená automaticky jednání protiprávní, které by mělo být předmětem soudního stíhání.⁸³ Pokud už se ale stane, že Soudní dvůr konstatuje porušení *soft law*, nemá to obvykle ve výsledku žádný vliv na platnost právního nebo správního aktu. Jasnou ukázkou je např. neposkytnutí odpovědi

⁷⁹ HEEDE, op. cit., s. 90 a 92.

⁸⁰ SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 2. vydání, Praha: ASPI, 2009, s. 374 a násl.

⁸¹ EVROPSKÝ VEŘEJNÝ OCHRÁNCE PRÁV. *Výroční zpráva o činnosti evropského veřejného ochránce práv za rok 2008* [online]. [cit. 28.02.2019].

⁸² O'REILLY, Emily. *Řádná správa v praxi: rozhodnutí evropské veřejné ochránkyně práv v roce 2013* [on-line]. ombudsman.europa.eu, 15.09.2014 [cit. 02.03.2019]. Dostupné z: <<https://www.ombudsman.europa.eu/cs/publication/cs/56331>>.

⁸³ Viz v této souvislosti rozsudky Tribunálu ze dne 28. října 2004 ve spojených věcech T-219/02 a T-337/02, *Herrera v Komise*, EU:T:2004:318 a ze dne 4. října 2006 ve věci T-193/04 R, *Hans-Martin Tillack v Komise*, EU:T:2006:292.

na faxovou zprávu ze strany Evropské komise, kdy Soudní dvůr shledal, že toto jednání sice představuje zanedbání pravidel řádné správy, nicméně nevyvolává žádné právní následky.⁸⁴

Lze tedy uzavřít, že určitou přidanou hodnotou evropského ombudsmana je, že realizuje přezkum zákonnosti nad rámec přezkumu prováděného soudními orgány EU a tím, že kombinuje přezkum souladu s právními předpisy s přezkumem souladu s normami *soft law*, je způsobilý jednotlivci poskytnout „mnohem víc“ než tyto soudní orgány. Pokud však v rámci šetření vyjdou na povrch skutečnosti, které podle názoru evropského ombudsmana spadají do oblasti trestního práva, je povinen o tom informovat příslušné vnitrostátní orgány prostřednictvím stálých zastoupení členských států při EU a Evropský úřad pro boj proti podvodům (tzv. OLAF).⁸⁵

Na závěr nutno v souvislosti s výše uvedeným ještě podotknout, že evropský ombudsman není v žádném případě oprávněn intervenovat do soudních řízení ani zpochybňovat důvodnost soudních rozhodnutí. Lze konstatovat, že v praxi tuto povinnost evropský ombudsman naplňuje. Svůj respekt k soudním orgánům EU již několikrát vyjádřil ve svých výstupech, kde na judikaturu Soudního dvora často výslovně odkazuje. Mj. dal i několikrát najevo, že Soudní dvůr respektuje coby nejvyšší orgán příslušný k výkladu práva EU.⁸⁶

3.5 Mandát institutu evropského ombudsmana a přípustnost stížnosti

Hlavní podmínkou toho, aby se evropský ombudsman začal věcí vůbec zabývat, je, že musí bezpodmínečně spadat do okruhu jeho působnosti. Článek 228 Smlouvy o fungování EU zmocňuje evropského ombudsmana k přijímání stížností od jakéhokoli občana EU nebo jakékoli fyzické či právnické osoby s bydlištěm nebo sídlem v členském státě týkajících se nesprávného úředního postupu orgánu, instituce nebo jiného subjektu EU s výjimkou Soudního dvora EU při výkonu jeho soudní pravomoci. Stížnost tedy náleží do působnosti evropského ombudsmana, jestliže:

1. je podaná osobou oprávněnou podat stížnost;

⁸⁴ Rozsudek Soudního dvora ze dne 19. října 1983 ve věci C-179/82, *Lucchini Siderurgica SpA v Commission of the European Communities*, EU:C:1983:280.

⁸⁵ Článek 4 odst. 2 Statutu.

⁸⁶ Např. Special Report by the European Ombudsman to the European Parliament following the own initiative inquiry into public access to documents. Dostupné z: <<https://www.ombudsman.europa.eu/cs/special-report/en/378>>.

2. je podaná na orgán, instituci nebo jiný subjekt Unie;
3. není podaná na postup Soudního dvora, Tribunálu nebo Soudu pro veřejnou službu při výkonu soudních pravomocí; a
4. se týká možného případu nesprávného úředního postupu.⁸⁷

Dříve ale než evropský ombudsman přistoupí k zahájení šetření stížnosti, je třeba posoudit, zda stížnost splňuje ještě další kritéria. Jedná se o skupinu kritérií přípustnosti nastolenou ve Statutu:

1. musí být identifikován autor a předmět stížnosti (čl. 2 odst. 3 Statutu);
2. stížnost musí být podána ve lhůtě dvou let ode dne, kdy se stěžovatel dozvěděl o skutečnostech, z nichž stížnost vychází (článek 2 odst. 4 Statutu);
3. stížnosti musí předcházet vhodné správní postupy vůči dotyčnému orgánu nebo instituci (článek 2 odst. 4 Statutu);
4. v případě stížností, jejichž předmětem jsou pracovněprávní vztahy mezi orgány a institucemi a jejich úředníky a dalšími zaměstnanci, musí být před podáním stížnosti vyčerpány možnosti vnitřních správních žádostí a stížností (čl. 2 odst. 8 Statutu);
5. evropský ombudsman nesmí zasahovat do řízení před soudy nebo zpochybňovat správnost rozhodnutí soudu (čl. 1 odst. 3 Statutu).⁸⁸

Všechny výše uvedené podmínky však musí být splněny nepochybně kumulativním způsobem. Jednotlivé podmínky budou nyní blíže rozvedeny na následujících řádcích.

Co se tedy rozumí pojmem „osoba oprávněná podat stížnost“? Pro mnohé bude překvapením, že nepůjde pouze o občany EU, jak by se mohlo na první pohled zdát, tj. občany jednotlivých členských států EU, ale do této definice spadají všechny fyzické osoby s bydlištěm a právnické osoby se sídlem na území EU. Pokud jde o podmínku bydliště na území EU, lze konstatovat, že ji je nutné brát spíše ve smyslu extenzivním. Tzn. že oprávnění podat stížnost k evropskému ombudsmanovi nelze vztahovat toliko na osoby s povoleným pobytem v EU, ale de facto postačuje pobyt faktický.⁸⁹ Dokladem toho je např. evropskému ombudsmanu adresovaná stížnost kolumbijského občana (stížnost 972/24.10.96/FMO/DE/DT), který v ní namítal údajné porušování jeho lidských

⁸⁷ EVROPSKÝ VEŘEJNÝ OCHRÁNCE PRÁV. *Výroční zpráva o činnosti evropského veřejného ochránce práv za rok 1996* [online]. [cit. 03.03.2019]. Dostupné z: <<https://www.ombudsman.europa.eu/cs/publications>>.

⁸⁸ Tamtéž.

⁸⁹ GRMELOVÁ, Nicole. *Evropský veřejný ochránce práv* [online]. Praha, 2009 [cit. 02.03.2019].

práv, kterého se měly dopustit německé orgány tím, že ho držely ve vězení místo toho, aby ho vydaly zpět do Kolumbie. Evropský ombudsman se domníval, že stěžovatel byl osobou oprávněnou podat stížnost, protože byl fyzicky přítomen na území EU. Stížnost však byla mimo rámec působnosti, protože nebyla namířena proti instituci nebo orgánu EU. Z tohoto důvodu evropský ombudsman vyšetřování stížnosti nakonec nezačal.⁹⁰

Shovívavý přístup evropského ombudsmana ve vztahu k okruhu osob, oprávněných se na něj obrátit, se rovněž odráží v tom, že nepožaduje, aby osoba, která se na něj se stížností obrací, byla dotčena jejím předmětem osobně. Tohoto benevolentního přístupu využívají poměrně často různé advokátní kanceláře v členských zemích EU, které usilují o zájmy svých klientů - děje se tak především ve věcech přístupu veřejnosti k dokumentům orgánů a institucí EU. Evropský ombudsman se rovněž neodmítá zabývat hromadnými stížnostmi a stížnostmi od řady zájmových skupin a asociací bez ohledu na to, zda mají právní subjektivitu, či nikoliv (v tomto smyslu se zabýval např. stížností španělské pobočky Greenpeace či španělské radnice).⁹¹ Toto nastavení poměrně širokého okruhu stěžovatelů oprávněných obrátit se na evropského ombudsmana já osobně vnímám velmi pozitivně, jelikož posláním evropského ombudsmana je vytvořit jakousi spojnicí mezi EU a evropskou veřejností, tudíž je logická a zcela pochopitelná tendence evropského ombudsmana umožnit k sobě přístup co nejvíce osob, jež jsou nespokojeny se správou EU.

Evropský ombudsman je rovněž nucen odmítnout se věcí zabývat, jelikož nespadá do jeho působnosti z důvodu, že jde o stížnost podanou na postup Soudního dvora, Tribunálu nebo Soudu pro veřejnou službu při výkonu jejich soudních pravomocí. Pro lepší představu lze zmínit např. případ německého občana, který adresoval evropskému ombudsmanovi stížnost (376/2008/CD), ve které odkazoval na rozsudek Soudního dvora, týkající se zrušení „příspěvku na bydlení“ v jeho zemi. Na základě tohoto rozsudku Soudní dvůr rozhodl, že tím, že Německo vyloučilo možnost dosáhnout na tento příspěvek rovněž osobám, které podléhají zdanění v Německu, ale pobývají v jiném členském státě, porušuje právo tehdejšího Společenství. Stěžovatel se obrátil na evropského ombudsmana s vizí zpochybnit způsob, jakým byl tento rozsudek v Německu vykonán. Tvrdil totiž, že úkolem Soudního dvora je zahrnout do svého rozsudku prováděcí opatření,

⁹⁰ EVROPSKÝ VEŘEJNÝ OCHRÁNCE PRÁV. *Výroční zpráva o činnosti evropského veřejného ochránce práv za rok 1996* [online]. [cit. 02.03.2019].

⁹¹ GRMELOVÁ, Nicole. *Evropský veřejný ochránce práv* [online]. Praha, 2009 [cit. 02.03.2019].

což lze považovat za zpochybnění soudních pravomocí Soudního dvora. Tato stížnost tedy nespádala do působnosti evropského ombudsmana, tudíž byl stěžovatel informován, že se může obrátit na petiční výbor německého spolkového parlamentu, nebo podat stížnost u Evropské komise, jež iniciovala žalobu na Německo u Soudního dvora.⁹²

Evropský ombudsman je dále zmocněn přijímat pouze stížnosti, jejímž předmětem je nesprávný úřední postup. Co si ale představit pod tímto neurčitým pojmem? Nutno zmínit, že sám evropský ombudsman nahlíží na nesprávný úřední postup jako na široký pojem a zastává přístup, že řádná správa vyžaduje mj. dodržování právních předpisů a zásad včetně základních práv. V souvislosti s tím se hodí uvést, že Listina základních práv EU, která je právně závazná, proklamuje právo na řádnou správu jako základní právo občanství EU (článek 41). Právě závazná povaha Listiny základních práv EU a z toho plynoucí možnost soudní ochrany jednotlivců má zásadní dopad práva na řádnou správu. Rovněž vynakládá evropský ombudsman nemalé úsilí o uplatňování řádné správy ve veřejném zájmu a v neposlední řadě je zde i zvýšená snaha hledání mimosoudních řešení problémů jednotlivců.⁹³

Oficiální definici nesprávného úředního postupu vytvořil evropský ombudsman po tom, co mu Evropský parlament předložil požadavek, aby byl tento pojem jasně definován. Definici pak evropský ombudsman představil ve své Výroční zprávě za r. 1997, kde uvádí: „*Pokud veřejný orgán nejedná v souladu s pravidlem nebo zásadou, které jsou pro něj závazné, jedná se o nesprávný úřední postup*“. V reakci na to Evropský parlament v r. 1998 přijal usnesení, v němž tuto definici přijal s kladnými ohlasy. V r. 1999 pak proběhla rovněž korespondence mezi evropským ombudsmanem a Evropskou komisí, ze které je patrné, že i Evropská komise tuto definici uvítala.⁹⁴

K uvedené definici je třeba poznamenat, že neomezuje nesprávný úřední postup na případy, kdy jsou pravidlo nebo zásada, jež jsou porušeny, „právně“ závazné. Zásady „řádné správy“ jdou dále než právo a vyžadují, aby orgány EU nejenže dodržovaly své právní povinnosti, nýbrž aby byly rovněž vstřícné a zajistily, aby se s osobami z řad veřejnosti řádně nakládalo a aby tyto osoby mohly plně využívat svých práv. A ačkoliv už

⁹² EVROPSKÝ VEŘEJNÝ OCHRÁNCE PRÁV. *Výroční zpráva o činnosti evropského veřejného ochránce práv za rok 2008* [online]. [cit. 03.03.2019].

⁹³ EVROPSKÝ VEŘEJNÝ OCHRÁNCE PRÁV. *Výroční zpráva o činnosti evropského veřejného ochránce práv za rok 2009* [online]. [cit. 03.03.2019].

⁹⁴ EVROPSKÝ VEŘEJNÝ OCHRÁNCE PRÁV. *Výroční zpráva o činnosti evropského veřejného ochránce práv za rok 2008* [online]. [cit. 03.03.2019].

to v této diplomové práci jednou zaznělo, nebude na škodu ještě jednou zopakovat, že i přestože nezákonnost představuje nutně nesprávný úřední postup, nesprávný úřední postup nesevědí automaticky o nezákonnosti. Závěr, k němuž evropský ombudsman dospěje s ohledem na nesprávný úřední postup, tudíž automaticky nemusí znít, že došlo k protiprávnímu jednání, které by mohlo být potrestáno soudem.⁹⁵

Ačkoliv se jedná o široký pojem, bylo potřeba nastavit určité hranice. Z tohoto důvodu evropský ombudsman přistoupil ke stanovení určitých omezení. Např. zastává názor, že politická práce Evropského parlamentu (politické otázky, legislativní činnost) nevyvolává otázku možného nesprávného úředního postupu - v důsledku toho tedy stížnosti na rozhodnutí výborů Evropského parlamentu, kupř. Petičního výboru, nespádají do působnosti veřejného ochránce práv.⁹⁶

Jako příklad stížnosti, která se netýkala nesprávného úředního postupu, lze demonstrovat stížnost řidiče dálkové automobilové dopravy (stížnost 2543/2009/F), který toto povolání vykonával po dobu 13 let. Stěžoval si, že po vstupu evropských předpisů o úpravě pracovní doby v souvislosti s činnostmi v silniční dopravě v platnost, se jeho pracovní podmínky významně zhoršily. Uvedl zejm., že uložení maximální týdenní pracovní doby a povinnosti vrátit se co dva týdny domů snížilo jeho příjmy, zkrátilo dobu volna a zvýšilo jeho výdaje. Jelikož se stížnost netýkala nesprávného úředního postupu, bylo stěžovateli doporučeno, aby podal petici Evropskému parlamentu.⁹⁷

Kromě toho, že stížnost musí být podána osobou oprávněnou podat stížnost a musí se týkat možného případu nesprávného úředního postupu, s výjimkou postupu soudů při výkonu jejich soudních pravomocí, poslední podmínka, která musí být splněna, aby stížnost spadala do působnosti evropského ombudsmana, je, že směřuje proti činnosti orgánu, instituce nebo jiného subjektu EU. Tato podmínka se však vyznačuje značnou nejednoznačností, jelikož zcela absentuje nějaký autoritativní výčet orgánů a institucí EU, proti jejichž (ne)činnosti lze u evropského ombudsmana brojit. Je třeba sem ale nepochybně podřadit nejen orgány vyjmenované v článku 13 Smlouvy o EU⁹⁸, ale

⁹⁵ EVROPSKÝ VEŘEJNÝ OCHRÁNCE PRÁV. *Výroční zpráva o činnosti evropského veřejného ochránce práv za rok 2009* [online]. [cit. 03.03.2019].

⁹⁶ EVROPSKÝ VEŘEJNÝ OCHRÁNCE PRÁV. *Výroční zpráva o činnosti evropského veřejného ochránce práv za rok 2008* [online]. [cit. 03.03.2019].

⁹⁷ EVROPSKÝ VEŘEJNÝ OCHRÁNCE PRÁV. *Výroční zpráva o činnosti evropského veřejného ochránce práv za rok 2009* [online]. [cit. 03.03.2019].

⁹⁸ Evropská rada, Rada EU, Evropský parlament, Evropská komise, Soudní dvůr EU, Evropská centrální banka, Účetní dvůr, Hospodářský a sociální výbor a Výbor regionů.

nesmíme opomenout i veškeré odborné agentury EU, které jsou po vstupu Lisabonské smlouvy v platnost povinny zpřístupňovat dokumenty veřejnosti (čl. 15 odst. 3 Smlouvy o fungování EU). Působnost evropského veřejného ochránce práv se po vstupu Lisabonské smlouvy v platnost rozšířila i na nový hlavní orgán EU – Evropskou radu a mimo to došlo k rozšíření věcného záběru evropského ombudsmana i na oblast bývalého druhého pilíře (společné zahraniční a bezpečnostní politiky). Naopak stížnostmi na veřejné orgány členských států se evropský ombudsman nezabývá, a to i v případě, že se tyto týkají záležitostí, které spadají do oblasti působnosti práva EU. Mnoho takových stížností totiž patří do mandátu národních a regionálních ombudsmanů v Evropské síti veřejných ochránců práv. Příkladem je stěžovatel, který ve svém podání k evropskému ombudsmanovi (stížnost 2769/2009/BEH) tvrdil, že řecké orgány od něj požadovaly předložení neúměrného počtu osvědčení a dokumentů za účelem uznání jeho (německého) diplomu. Dále uvedl, že orgány nedodržely čtyřměsíční lhůtu pro uznání diplomu, jak požaduje směrnice 2005/36/ES. Jak je patrné, stížnost byla podána na řecké orgány, a nikoli na orgán, instituci nebo jiný subjekt EU, a nespadala tak do působnosti evropského ombudsmana. Proto mu poskytl informace o tom, jak podat Evropské komisi stížnost týkající se porušení právních předpisů.⁹⁹

Kromě výše zmíněných stížností na vnitrostátní subjekty veřejné moci se často objevují i stížnosti, které brojí proti vnitrostátním nebo mezinárodním soudům či soukromým subjektům. V neposlední řadě se objevují často i případy, kdy se stěžovatelé ve svých stížnostech mylně domnívají, že je evropský ombudsman odvolacím orgánem pro činnost národních ombudsmanů.¹⁰⁰

Dalším typem stížností, které úřad neprojednává, jsou přímé stížnosti směřující proti jednotlivým výborům, kupř. komitologickým výborům. Tyto stížnosti evropský ombudsman projednává buď nepřímo, jako stížnosti směřující proti Evropské komisi, nebo existují i případy, kdy je odmítne projednat úplně.¹⁰¹ První pohled uvedený výše zastává např. i Tribunál, který již v několika svých rozsudcích konstatoval, že správní

⁹⁹ EVROPSKÝ VEŘEJNÝ OCHRÁNCE PRÁV. *Výroční zpráva o činnosti evropského veřejného ochránce práv za rok 2009* [online]. [cit. 06.03.2019].

¹⁰⁰ EVROPSKÝ VEŘEJNÝ OCHRÁNCE PRÁV. *Výroční zpráva o činnosti evropského veřejného ochránce práv za rok 2017* [online]. [cit. 07.03.2019]. Dostupné z: <<https://www.ombudsman.europa.eu/cs/publications>>.

¹⁰¹ GRMELOVÁ, Nicole. *Evropský veřejný ochránce práv* [online]. Praha, 2009 [cit. 02.03.2019].

dokumenty patřící komitologickému výboru de facto považuje za dokumenty samotné Evropské komise.¹⁰²

Než přejdeme k jednotlivým podmínkám přípustnosti stížností, ještě několik posledních slov na závěr k působnosti evropského ombudsmana. Evropský ombudsman každoročně dostává mnoho stížností o otázkách, které nespádají do jeho působnosti. Není proto překvapující, že se úřad snaží počet případů, které nespádají do jeho působnosti usilovně snižovat. Základem ale je, aby veřejnost nebyla zklamána, protože jim evropský ombudsman nemůže přímo pomoci. V r. 2016 poklesl počet těchto případů na rekordně nízkou úroveň – 1 169 (1 239 v předchozím roce). Tohoto výsledku bylo dosaženo především zásluhou účinné komunikace o činnosti úřadu a díky novému interaktivnímu průvodci na jeho internetových stránkách.¹⁰³

Kupř. o rok později (r. 2017) obdržel evropský ombudsman 751 stížností, které spadaly do působnosti jeho mandátu a více než 1 300 stížností, které naopak definoval mimo působnost jeho mandátu, přičemž největší počet těchto stížností pocházel ze Španělska, Polska a Německa. Tyto stížnosti mimo jeho mandát směřovaly ve většině případů proti vnitrostátním subjektům veřejné moci, vnitrostátním nebo mezinárodním soudům a soukromým subjektům. Velmi často byly rovněž založeny na nesprávné představě, že je evropský ombudsman nadřízeným odvolacím orgánem pro činnost národních ombudsmanů. Stížnosti se týkaly širokého spektra oblastí, ale tématy, která se objevovaly opakovaně, byly ochrana spotřebitelů, daně, sociální zabezpečení a zdravotní péče a otázky související s bankami.¹⁰⁴

Nelze ale říct, že by evropský ombudsman tyto stížnosti bez dalšího přecházel. Naopak s těmito stížnostmi zachází s velkou péčí a je-li to možné, podává doporučení nebo je předává jiným institucím, které by stěžovateli mohly být ku pomoci. U stížností, které vyjadřují nespokojenost s právními předpisy EU, evropský ombudsman stěžovateli obvykle doporučí, aby se obrátil na Evropský parlament. V případě složitých otázek souvisejících s uplatňováním předpisů se stěžovatelům doporučuje, aby se obrátili na

¹⁰² Např. Rozsudek Tribunálu ze dne 19. července 1999 ve věci T-188/97, *Rothmans International BV v Komise*, EU:T:1999:156.

¹⁰³ EVROPSKÝ VEŘEJNÝ OCHRÁNCE PRÁV. *Výroční zpráva o činnosti evropského veřejného ochránce práv za rok 2016* [online]. [cit. 08.03.2019]. Dostupné z: <<https://www.ombudsman.europa.eu/cs/publications>>.

¹⁰⁴ EVROPSKÝ VEŘEJNÝ OCHRÁNCE PRÁV. *Výroční zpráva o činnosti evropského veřejného ochránce práv za rok 2017* [online]. [cit. 07.03.2019].

Evropskou komisi nebo síť EU, jako jsou SOLVIT nebo Vaše Evropa – Poradenství. V neposlední řadě může být stěžovatel odkázán na národního ombudsmana.¹⁰⁵

Nyní již k jednotlivým kritériím přípustnosti, které vycházejí ze Statutu. Ze Statutu je zřejmé, že povolené nejsou žádné anonymní stížnosti. Ze stížnosti musí být předně zjevné, kdo je stěžovatelem. Pokud ale stěžovatel trvá na svém „utajení“, evropský ombudsman připouští možnost důvěrného projednání jeho stížnosti, kdy o projednání jeho stížnosti nebudou zveřejněny žádné podrobné informace. Podmínkou však je toto přání vyslovit již v podání vůči evropskému ombudsmanovi.¹⁰⁶ Nepostradatelnou součástí stížnosti je i přesné popsání skutkového stavu stěžovatelem a specifikace v jaké věci ji podává, neboť se jedná o stěžejní informace, podle kterých evropský ombudsman snadno odhalí, zda věc spadá do jeho působnosti, a pokud je tomu tak, zda je přípustná. V případě, že evropský ombudsman postrádá některé informace nebo je hodnotí jako nedostatečné, může před rozhodnutím o přípustnosti stížnosti vyzvat stěžovatele k poskytnutí dalších potřebných informací nebo dokumentů.¹⁰⁷

Dalším požadavkem kladeným na stěžovatele je dostát povinnosti spočívající v dodržení lhůty pro podání stížnosti k evropskému ombudsmanovi. Statut určuje lhůtu pro předložení stížnosti 2 roky ode dne, kdy se osoba oprávněná podat stížnost dozví o skutečnostech, jichž se stížnost týká. Evropský ombudsman se tak chce vyhnout stížnostem, které už nelze objasnit, příp. u kterých účelná náprava již není možná.¹⁰⁸

Rovněž je třeba zdůraznit, že evropskému ombudsmanovi není dovoleno zahajovat souběžná řízení o stížnosti k soudnímu řízení, který vede některý ze soudních orgánů EU. V případě, že stěžovatel iniciuje ve stejné věci žalobu k Soudnímu dvoru, Tribunálu anebo k Soudu pro veřejnou službu, evropský ombudsman je nucen stížnost prohlásit za nepřípustnou.¹⁰⁹

Poslední procesní požadavek nutí stěžovatele k vyčerpání interních opravných prostředků, které jsou mu k dispozici. Avšak je nutné dodat, že vyjma stížností, které se týkají pracovních vztahů mezi orgány a institucemi EU a jejich úředníky a ostatními zaměstnanci, není potřeba existující správní postupy vyčerpat. U výše zmíněných

¹⁰⁵ EVROPSKÝ VEŘEJNÝ OCHRÁNCE PRÁV. *Výroční zpráva o činnosti evropského veřejného ochránce práv za rok 2016* [online]. [cit. 08.03.2019].

¹⁰⁶ Článek 2 odst. 3 Statutu.

¹⁰⁷ Článek 3 odst. 1 Prováděcích ustanovení.

¹⁰⁸ Článek 2 odst. 4 Statutu.

¹⁰⁹ SVOBODA, Pavel. *Úvod do evropského práva*. 4. vyd. Praha: C.H.Beck, 2011, str. 65.

zaměstnaneckých stížností má dotyčná osoba povinnost vyčerpat všechny možnosti vnitřních správních žádostí a stížností, zejm. postupy uvedené v čl. 90 odst. 1 a 2 služebního řádu^{110,111} Zmiňovaný služební řád připouští, aby úředníci a zaměstnanci EU předkládali orgánu, který je jmenoval, žádosti. Tento orgán má pak povinnost vydat v jejich věci rozhodnutí, a to do čtyř měsíců ode dne podání žádosti. Jestliže do konce stanovené lhůty neadresuje úředníkovi nebo zaměstnanci EU žádnou odpověď na žádost, má se za to, že rozhodnutí je zamítavé a proti takovému rozhodnutí může úředník nebo zaměstnanec EU podat stížnost. Tato stížnost musí být podána do tří měsíců. Orgán oznámí dotyčné osobě své odůvodněné rozhodnutí do čtyř měsíců ode dne podání stížnosti. Jestliže úředník či zaměstnanec EU neobdrží do čtyř měsíců odpověď na svou stížnost, má se za to, že stížnost byla zamítnuta, proti čemuž lze podat žalobu k soudu.¹¹²

U nezaměstnaneckých stížností tento procesní požadavek být naplněn nemusí, nicméně evropský ombudsman zastává názor, že je žádoucí, aby se stěžovatel před podáním stížnosti alespoň s dotčeným orgánem EU pokusil navázat kontakt. Pokud totiž dotčený orgán EU zaujme k danému problému nějaké stanovisko nebo postoj, i evropský ombudsman si o věci udělá snadněji úsudek a může ve věci rychleji reagovat. Evropský ombudsman ale zohledňuje okolnosti a jednání dotčeného orgánu i po podání stížnosti, jelikož nesprávný úřední postup lze napravit i během samotného šetření stížnosti, a to až do jeho ukončení.¹¹³

Lze tedy shrnout, že po přijetí stížnosti evropský ombudsman v rámci počátečního zpracování stížnosti nejdříve prošetří, zda jsou výše uvedené podmínky naplněny a stížnost spadá do jeho působnosti, následně i zda je přípustná. Jestliže zjistí, že všechny výše rozebrané podmínky nejsou naplněny, neprodleně o tom spraví předkladatele a jeho stížnost je odložena. K odložení stížnosti může evropský ombudsman rovněž přistoupit, pokud zjistí, že předloženou stížnost ve výsledku vyřeší vhodnějším způsobem jiný orgán, kterému pak může se souhlasem stěžovatele dotčenou stížnost předat.¹¹⁴

V některých případech však nemusí evropský ombudsman zahájit řízení, i když stížnost spadá do mandátu evropského ombudsmana a současně splňuje i nutné

¹¹⁰ Nařízení Rady (EHS, Euratom, ESUO) č. 259/68 ze dne 29. února 1968, kterým se stanoví služební řád úředníků a pracovní řád ostatních zaměstnanců Evropských společenství a kterým se zavádějí zvláštní opatření dočasně použitelná na úředníky Komise (Úř. věst. L 56, 4.3.1968, s. 1-7).

¹¹¹ Článek 2 odst. 8 Statutu.

¹¹² Článek 90 odst. 1 a 2 služebního řádu.

¹¹³ HEEDE, op. cit., s. 155.

¹¹⁴ Článek 2 odst. 4 Prováděcích ustanovení.

podmínky přípustnosti. Jedná se o situace, kdy pro zahájení šetření nejsou dány dostatečné důvody. Článek 228 Smlouvy o fungování EU totiž stanoví, že evropský ombudsman „provádí šetření, která považuje za opodstatněná“. Příkladem stížností, u níž scházely důvody pro zahájení šetření je podání (stížnost 630/2007/WP), ve kterém stěžovatelka tvrdila, že má Evropská centrální banka v plánu poškodit budovu historické hodnoty a že s dopisem stěžovatelky, ve kterém na tuto záležitost upozorňuje, naložila arogantním a bezohledným způsobem. Poté, co si evropský ombudsman od stěžovatelky vyžádal kopii odpovědi Evropské centrální banky. Bylo v ní vysvětleno, že se Evropská centrální banka nechystá budovu poničit, nýbrž ji hodlá zrekonstruovat, využívat a udržovat. V korespondenci bylo navíc uvedeno, že Evropská centrální banka přikládá vyjasnění otázek vznesených stěžovatelkou velký význam a vyzvala ji, aby se na odborníky banky obrátila s případnými dalšími dotazy. Evropský ombudsman konstatoval, že předmětná odpověď byla přiměřená a vstřícná, a že tudíž neexistují důvody pro šetření.¹¹⁵ Je pochopitelné, že evropský ombudsman musí primárně brát zřetel na význam a účel zřízení jeho úřadu a ke každé jednotlivé stížnosti přistupovat individuálně. Nedostatečné důvody pro zahájení šetření ve výsledku vedou k odložení stížnosti a k předání informace stěžovatele o této skutečnosti.¹¹⁶

To ale ještě není vše. Evropský ombudsman zastává rovněž přístup, že pokud se již stížností zabýval Petiční výbor Evropského parlamentu ve formě petice, není pro šetření obvykle důvod, s výjimkou případů, kdy dojde k předložení zcela nových důkazů.¹¹⁷

V případech, kdy evropský ombudsman dojde k závěru, že stížnost je třeba odmítnout z důvodu, že není v jeho působnosti, protože stěžovatel nespĺňuje podmínku občanství EU, popř. bydliště nebo sídla na území EU, je určitá šance pro předkladatele, že evropský veřejný ochránce práv, i přes tuto procesní překážku, zahájí řízení z vlastní iniciativy, podmínkou však je, že předložená stížnost je dostatečně opodstatněná. Jestliže by evropský ombudsman shledal za zcela opodstatněnou anonymní stížnost, i v tomto případě platí, že by mohl přistoupit ve stejné věci k zahájení řízení z vlastní iniciativy. To samé de facto platí i za situace, kdy je stížnost předložena po dovolené lhůtě (tato lhůta byla rozebrána výše), kdy lze i tuto procesní překážku zahájením šetření z vlastní

¹¹⁵ EVROPSKÝ VEŘEJNÝ OCHRÁNCE PRÁV. *Výroční zpráva o činnosti evropského veřejného ochránce práv za rok 2007* [online]. [cit. 09.03.2019]. Dostupné z: <<https://www.ombudsman.europa.eu/cs/publications>>.

¹¹⁶ Článek 3 odst. 3 Prováděcích ustanovení.

¹¹⁷ EVROPSKÝ VEŘEJNÝ OCHRÁNCE PRÁV. *Výroční zpráva o činnosti evropského veřejného ochránce práv za rok 2007* [online]. [cit. 09.03.2019].

iniciativy evropským ombudsmanem překonat. Evropský ombudsman při vyšetřování stížnosti z vlastního podnětu disponuje stejnými pravomocemi jako u šetření na základě stížnosti.¹¹⁸

Vedle výše uvedených případů, kdy se evropský ombudsman může uchýlit k zahájení šetření z vlastního podnětu, může z vlastní iniciativy rovněž upozornit na záležitosti veřejného zájmu a zaměřit se na obecnější systémové otázky s dopadem na orgány a instituce EU a demokratický rozhodovací proces v rámci tzv. strategických šetření. Tato šetření mu dovolují proaktivně pracovat na obecnějších strategických otázkách.¹¹⁹

I když pravomoc evropského ombudsmana zahajovat šetření z vlastního podnětu vnímám jako velice přínosnou, domnívám se, že by tuto pravomoc neměl nadužívat a používat ji pouze v odůvodněných případech, tak jak tomu činí v současné době. Pokud by totiž evropský ombudsman neupřednostňoval stížnosti podané evropskou veřejností, dovolím si tvrdit, že by tím de facto docházelo k maření a nenaplnování účelu zřízení jeho úřadu.

Snad už jen dodám, že z Prováděcích ustanovení je očividné, že podávat stížnost směřující k evropskému ombudsmanovi je umožněno ve všech úředních jazycích EU, v reakci na to může překladatel stížnosti očekávat, že se mu dostane od úřadu evropského ombudsmana odpovědi a následné komunikace v tomtéž jazyce¹²⁰, přičemž stížnost lze podat on-line, poštou nebo faxem. Dovolená forma stížnosti je tedy pouze písemná, ať už její tištěná nebo elektronická podoba. Pro snadnější podávání stížností evropský ombudsman na svých webových stránkách spustil interaktivní formulář, který lze vyplnit a zaslat přímo on-line nebo následně vytisknout a zaslat klasicky poštou ve formě dopisu.¹²¹

Se samotným průběhem šetření, které evropský ombudsman zahájí v případě zjištění přípustnosti stížnosti v rámci prvotního zpracování stížnosti, se seznámíme v následující podkapitole této diplomové práce.

¹¹⁸ GRMELOVÁ, Nicole. *Evropský veřejný ochránce práv* [online]. Praha, 2009 [cit. 11.03.2019].

¹¹⁹ EVROPSKÝ VEŘEJNÝ OCHRÁNCE PRÁV. *Strategická šetření* [online]. [cit. 10.03.2019]. Dostupné z: <<https://www.ombudsman.europa.eu/cs/strategic-issues/strategic-inquiries>>.

¹²⁰ Článek 13 Prováděcích ustanovení.

¹²¹ EVROPSKÝ VEŘEJNÝ OCHRÁNCE PRÁV. *Průvodce stížnostmi* [online]. [cit. 10.03.2019]. Dostupné z: <<https://www.ombudsman.europa.eu/cs/make-a-complaint>>.

3.6 Průběh šetření a rozhodovací pravomoc institutu evropského ombudsmana

3.6.1 Oblasti šetření

Činnost a pravomoci evropského ombudsmana jsou zakotveny v primárních právních předpisech EU. Už bylo několikrát zmíněno, že podle článku 228 Smlouvy o fungování EU je evropský ombudsman zmocněn k přijetí „stížnosti od kteréhokoli občana Unie nebo od kterékoli fyzické osoby s bydlištěm nebo právnické osoby se statutárním sídlem v členském státě, které se týkají případů nesprávného úředního postupu orgánů, institucí nebo jiných subjektů Unie, s výjimkou Soudního dvora Evropské unie při výkonu jeho soudních pravomocí.“¹²² Stěžovatelé tedy mohou podat stížnost proti nesprávnému úřednímu postupu velmi širokého spektra orgánů Evropské unie. Analogicky k tomu je též vymezena i negativní pravomoc, a to v článku 2 odst. 1 Statutu evropského ombudsmana, který říká, že předmětem stížnosti nemůže být činnost jiných orgánů nebo osob. Co se v kontextu evropského ombudsmana rozumí pod pojmem „nesprávný úřední postup“ je definováno již v jiné kapitole této diplomové práce.

Webové stránky evropského ombudsmana rozdělují jeho oblasti šetření do sedmi hlavních kategorií, kterými jsou:

- Transparentnost – Evropský ombudsman se snaží zaručit transparentnost rozhodovacího procesu orgánů EU a s tím souvisejícího lobbingu. Do této kategorie řadíme rovněž možnost přístupu veřejnosti k dokumentům a informacím.
- Odpovědnost a inkluzivní rozhodování – Odpovědnost orgánů EU při jejich rozhodovací pravomoci, požadavek řádného vysvětlení a nutnost odpovídat na dotazy osob žádajících o objasnění. S tím souvisí také „zaručení práv občanů účastnit se rozhodovacího procesu EU, včetně jazykových práv a přístupnosti, a řádného fungování veřejných konzultací a evropské občanské iniciativy.“¹²³

¹²² Článek 228 Smlouvy o fungování EU.

¹²³ EVROPSKÝ VEŘEJNÝ OCHRÁNCE PRÁV. *Oblasti činnosti* [online]. [cit. 14.03.2019]. Dostupné z: <<https://www.ombudsman.europa.eu/cs/areas-of-work>>.

- Etika – Snaha zajistit, aby úředníci orgánů EU při výkonu jejich zaměstnání dodržovali etické normy. S tím souvisí též řešení střetů zájmů a ochrana oznamovatelů, snažících se upozornit na protiprávní jednání.
- Správa veřejných financí EU – Ověřování správného vedení a korektního a spravedlivého jednání při řešení finančních programů a zadávacích řízení, za které odpovídají orgány a instituce EU.
- Základní práva – Záruka toho, že orgány EU při své činnosti dodržují Listinu základních práv EU. Do této kategorie spadá rovněž ochrana osobních údajů a ochrana práv osob se zdravotním postižením.
- Správní řízení a postupy – Zajištění řádného chodu administrativního aparátu, jimž čelí jednotlivci, podniky či organizace při svých jednáních s orgány a institucemi EU, včetně jejich práva být vyslyšen, práva obdržet včasnou odpověď, práva na řádnou správu a zdvořilou veřejnou službu. Tzn. též zajištění, aby orgány zaujaly spravedlivý a vyvážený přístup k tomu, jak při vyřizování případů uplatňovat vlastní úsudek.
- Personální otázky EU – Evropský ombudsman se též snaží řešit *„problémy, jimž čelí stávající a bývalí zaměstnanci orgánů a agentur EU v souvislosti s pracovními podmínkami a právy, jakož i problémy, jimž čelí uchazeči o zaměstnání v subjektech EU.“*¹²⁴

Výroční zpráva evropského ombudsmana za rok 2017¹²⁵ uvádí jako klíčová témata, mimo výše uvedená, také: transparentnost lobbingu, agentury a jiné instituce EU, zakázky a granty EU a účast občanů na tvorbě politik EU.

Otevřenost institucí a orgánů EU ve vztahu k občanům je jedním z klíčových aspektů fungování EU, a jako taková je zakotvena i ve článku 15 Smlouvy o fungování EU. Ten mj. uvádí, že orgány, instituce a jiné subjekty EU by měly zajišťovat transparentnost své činnosti a stanovit ve svém jednacím řádu zvláštní ustanovení o přístupu ke svým dokumentům. Většina stížností týkajících se transparentnosti orgánů EU směřuje proti pochybením Evropské komise, následují agentury EU¹²⁶. Stížnosti na transparentnost orgánů jsou dlouhodobě nejčastějšími stížnostmi, kterými se evropský ombudsman

¹²⁴ EVROPSKÝ VEŘEJNÝ OCHRÁNCE PRÁV. *Oblasti činnosti* [online]. [cit. 14.03.2019].

¹²⁵ V době vzniku této diplomové práce je Výroční zpráva za rok 2017 nejnovější dostupnou.

¹²⁶ EVROPSKÝ VEŘEJNÝ OCHRÁNCE PRÁV. *Výroční zpráva o činnosti evropského veřejného ochránce práv za rok 2017* [online]. [cit. 15.03.2019].

zabývá, ani v r. 2017 tomu nebylo jinak¹²⁷. Z tohoto důvodu, a také proto, že v některých případech jsou žádané informace žadatelem vyžadovány urgentně, se úřad evropského ombudsmana rozhodl zavést institut zrychleného postupu při vyřizování těchto stížností. Po řádném podání stížnosti je při zrychleném postupu úřad ombudsmana zavázán k tomu, aby v průběhu pěti pracovních dnů od podání stížnosti posoudil její přípustnost, a v případě, že stížnost je přípustná, zahájil šetření. Evropský ombudsman se v případě zrychleného postupu „snaží přijmout rozhodnutí ve věci stížností týkajících se přístupu k dokumentům do 40 pracovních dnů (ode dne, kdy obdrží stížnost). V této lhůtě může danou věc konzultovat s dotčeným subjektem a/nebo nahlédnout do příslušných dokumentů.“¹²⁸

Dalším aspektem otevřenosti orgánů EU je také transparentnost při legislativním procesu. I zde se evropský ombudsman významně angažuje. V březnu 2017 bylo kupříkladu zahájeno strategické šetření týkající se otevřenosti při legislativní činnosti v Radě EU. Následně se uskutečnila veřejná konzultace, jejímiž tématy byly „otázky týkající se toho, jaká opatření by Rada mohla přijmout, aby usnadnila nalézání legislativních dokumentů, s jakými obtížemi se veřejnost potýká při snaze o získání dokumentů spojených s přípravnými orgány Rady a jak důležité je znát názory jednotlivých členských států.“¹²⁹

S tímto tématem souvisí též snaha evropského ombudsmana o regulaci lobbingu – skupin, které poskytují stanoviska odborníků – výsledkem rozsáhlého strategického šetření, které se uskutečnilo v r. 2016, byla zavedena opatření, která mají napomoci transparentnosti lobbingu, mj. se jedná o nutnost zápisu členů odborných skupin do rejstříku transparentnosti a zveřejňování „smysluplných a úplných“¹³⁰ zápisů z jednání a doporučení.

3.6.2 Zahájení a průběh šetření

Poté, co evropský ombudsman zjistí svoji příslušnost k řešení stížnosti, šetření je zahájeno. Do působnosti šetření ale nutně nemusí spadat všechna obvinění vznesená

¹²⁷ EVROPSKÝ VEŘEJNÝ OCHRÁNCE PRÁV. Výroční zpráva o činnosti evropského veřejného ochránce práv za rok 2017 [online]. [cit. 15.03.2019].

¹²⁸ EVROPSKÝ VEŘEJNÝ OCHRÁNCE PRÁV. „Zrychlený postup evropské veřejné ochránkyně práv – pomoc s rychlejším přístupem k dokumentům EU“ [online]. [cit. 16.03.2019]. Dostupné z: <https://www.ombudsman.europa.eu/cs/multimedia/infographics/cs/58?fbclid=IwAR2ZuwAlU4HJg0kzSY9VUfrmi_dX3cb1zIGLv0nTwSXoVcDQIQEO-gY83w>.

¹²⁹ EVROPSKÝ VEŘEJNÝ OCHRÁNCE PRÁV. Výroční zpráva o činnosti evropského veřejného ochránce práv za rok 2017 [online]. [cit. 17.03.2019].

¹³⁰ Tamtéž.

ve stížnosti – ombudsman tak vybere pouze ta, která jsou pro šetření relevantní¹³¹. O zahájení šetření je stěžovatel zpraven oficiálním dopisem. Evropský ombudsman nejen vynucuje pravidla dobré správy, ale sám je jimi vázán – jeho činnost by tedy měla být otevřená a transparentní, s čímž souvisí i to, jakým způsobem stížnosti projednává. Jedinou výjimkou jsou případy, kdy buď stěžovatel požádá o zachování důvěrnosti¹³², nebo pokud k důvěrným informacím dostane evropský ombudsman přístup v průběhu šetření. O zachování důvěrnosti šetření může rozhodnout též samotný evropský ombudsman, v případech nutnosti ochrany oprávněných zájmů stěžovatele nebo třetí strany¹³³.

Orgán nebo instituce EU, na kterou je stížnost směřována, je evropským ombudsmanem vyzván k vyjádření se k věci, která je předmětem stížnosti – dotčený orgán může být rovněž požádán „*aby ve vyjádření uvedl svá stanoviska ke konkrétním aspektům obvinění a ke konkrétním otázkám plynoucím ze stížnosti nebo s ní souvisejícím.*“¹³⁴ Lhůtu, potřebnou k vyjádření určuje evropský ombudsman sám, zpravidla by ale neměla být delší než 3 měsíce. Lhůtu pro vyjádření evropský ombudsman určuje vždy individuálně pro každý případ, hlavním kritériem pro určení její délky je složitost a naléhavost šetření. Pokud se evropský ombudsman domnívá, že na výsledku šetření závisí veřejný zájem, určí lhůtu pro vyjádření jako co možná nejkratší. Dotyčný orgán může v případě složitosti celého případu a z něj plynoucí možnosti nedodržení lhůty k vyjádření, požádat evropského ombudsmana o její prodloužení.

Možnost dožádat si k objasnění případů nesprávného úředního postupu součinnosti jak jiných orgánů EU, členských států EU prostřednictvím jejich stálého zastoupení, tak i orgánů stejného typu, které existují v některých členských státech, je pravděpodobně nejdůležitější pravomocí, kterou v rámci šetření evropský ombudsman disponuje. Pokud je to pro postup šetření nutné, může ombudsman dotčený orgán požádat o zaslání informací nebo dokumentů, nebo po předchozí konzultaci může rovněž vyjednat nahlédnutí do příslušných dokumentů. Specifické podmínky platí pro dokumenty důvěrné – přístup k utajovaným informacím je umožněn pouze při dodržení bezpečnostních pravidel stanovených orgánem nebo institucí, který je o informaci požádán. Evropský ombudsman musí být zároveň informován o faktu, že informace, které

¹³¹ Článek 4 odst. 1 Prováděcích ustanovení.

¹³² Viz článek 2 odst. 3 Statutu.

¹³³ Článek 9 odst. 7 Prováděcích ustanovení.

¹³⁴ Tamtéž, článek 4 odst. 2.

požaduje, jsou důvěrné. Tento postup platí zejm. v případě informací obsažených v citlivých dokumentech ve smyslu článku 9 nařízení (ES) č. 1049/2001. Statut ukládá evropskému ombudsmanovi při nakládání s informacemi, které jsou předmětem šetření, povinnost zachovat tyto informace v tajnosti. Pravidlo však má jednu výjimku, a to pro případ, že se v průběhu šetření dozví o skutečnostech, které podle jeho soudu spadají do oblasti trestního práva – tyto informace musí být předány příslušným orgánům.

Pokud je pro úspěšné dokončení šetření nezbytné podniknout další kroky, a nedostačuje pouhé vyjádření orgánu, státu nebo instituce, nebo toto vyjádření není dostačující, může být dotyčný subjekt požádán o schůzku s cílem vyjasnit otázky spadající do rozsahu šetření. Ve stejných případech může ombudsman také požádat o vysvětlení již předložených informací, a to obě strany šetření. *„Neposkytne-li orgán či členský stát veřejnému ochránci práv součinnost [...], veřejný ochránce práv dotyčnému orgánu nebo členskému státu připomene, jaká součinnost je nezbytná. Nelze-li po jednání s dotyčným orgánem či členským státem věc vyřešit ke spokojenosti veřejného ochránce práv, veřejný ochránce práv informuje Evropský parlament a požádá jej o přijetí opatření, které bude považovat za vhodné.“*¹³⁵

Součinnost může mít rovněž formu svědectví, v případech, kdy evropský ombudsman požádá úředníky nebo jiné zaměstnance orgánu EU, aby v předmětné věci podali svědectví. Ombudsman může rozhodnout o tom, že svědectví bude poskytnuto důvěrně. Pokud je to pro postup v šetření vhodné, může rovněž zadat vypracování studií nebo odborných zpráv, které považuje za relevantní pro dané šetření. V případech, že ombudsmanovi není poskytnuta potřebná součinnost, informuje o tom Evropský parlament, a ten podnikne náležité kroky.

3.6.3 Výsledky šetření evropského ombudsmana

Cílem šetření evropského ombudsmana je pomoci stěžovateli s nalezením spravedlivého řešení jeho problému.¹³⁶ Šetření však může být uzavřeno bez výsledku v případě, že je během něj v předmětné věci zahájeno soudní řízení. Evropský ombudsman svým šetřením může například iniciovat změnu rozhodnutí, proti kterému stížnost směřuje, nebo náhradu škody stěžovateli.

¹³⁵ Článek 4 odst. 9 Prováděcích ustanovení.

¹³⁶ EVROPSKÝ VEŘEJNÝ OCHRÁNCE PRÁV. *Výroční zpráva o činnosti evropského veřejného ochránce práv za rok 2017* [online]. [cit. 18.03.2019].

Nesprávný úřední postup nebyl zjištěn

Výsledkem šetření evropského ombudsmana může být konstatování, že k nesprávnému úřednímu postupu nedošlo. V r. 2017 bylo takto uzavřeno celých 45,2 % zahájených šetření.

Stížnost může být urychleně vyřízena

V případech, že evropský ombudsman zjistí, že stížnost může být vyřešena nalezením řešení společně s dotyčným orgánem, předloží tomuto orgánu návrh řešení – ten je povinen reagovat ve stanovené lhůtě, která obvykle nepřesáhne tři měsíce. *„Přesná lhůta pro vyjádření musí být přiměřená s přihlédnutím ke složitosti a naléhavosti šetření. Pokud má veřejný ochránce práv za to, že šetření je ve veřejném zájmu, bude lhůta pro vyjádření co možná nejkratší. Není-li dotyčný orgán schopen předložit veřejnému ochránci práv vyjádření ve stanovené lhůtě, podá podloženou žádost o její prodloužení.“*¹³⁷ Návrh řešení je po vyjádření dotyčného orgánu zaslán stěžovateli, kterému tím začíná běžet lhůta jednoho měsíce, během kterého se může k navrženému řešení vyjádřit zasláním připomínky evropskému ombudsmanovi. V případě, že evropský ombudsman zjistí, že k nesprávnému úřednímu postupu nedošlo, a šetření vedlo k nalezení řešení, je předmětné šetření uzavřeno vydáním rozhodnutí, ve kterém uvede svá zjištění. Rozhodnutí je následně zasláno stěžovateli i dotyčnému orgánu. V r. 2017 bylo takto ukončeno 45,7 % šetření.

Možné formy rozhodnutí při zjištění nesprávného úředního postupu

Pokud evropský ombudsman zjistí, že k nesprávnému úřednímu postupu došlo, předloží dotyčnému orgánu případná vhodná doporučení a požádá jej o předložení stanoviska k doporučením ve lhůtě tří měsíců. *„Ve stanovisku orgán uvede, zda doporučení provedl nebo je hodlá provést, a pokud ano, jak. Veřejný ochránce práv toto stanovisko přepošle stěžovateli, který může do jednoho měsíce zaslat své připomínky.“*¹³⁸ Poté, co dojde k prozkoumání stanoviska dotyčného orgánu a případných připomínek stěžovatele, může evropský ombudsman šetření uzavřít. Po ukončení šetření podá evropský ombudsman zprávu Evropskému parlamentu, dotyčnému orgánu či instituci a stěžovateli. Nesprávný úřední postup byl v r. 2017 zjištěn u 6,6 % zahájených šetření.¹³⁹

¹³⁷ Článek 5 odst. 2 Prováděcích ustanovení.

¹³⁸ Tamtéž, článek 6 odst. 3.

¹³⁹ EVROPSKÝ VEŘEJNÝ OCHRÁNCE PRÁV. *Výroční zpráva o činnosti evropského veřejného ochránce práv za rok 2017* [online]. [cit. 19.03.2019].

Závěrečné rozhodnutí evropského ombudsmana nejsou právně závazné, tudíž neukládají ani jedné ze stran šetření práva nebo povinnosti. Všechna rozhodnutí jsou zveřejněna na webových stránkách evropského ombudsmana.

4 Institut evropského ombudsmana v praxi

4.1 Profily dosud úřadujících evropských ombudsmanů

Podle mého názoru je velice důležité pečlivě zvážit výběr osoby, která má reprezentovat úřad evropského ombudsmana, a to především z toho důvodu, že se domnívám, že jeho osobnostní kvality de facto předurčují velkou měrou i kvalitu a pověst samotného úřadu. S ohledem na skutečnost, že při výkonu své funkce nemá evropský ombudsman k dispozici žádné mocenské nástroje, jeho největší zbraní by tedy měla být přirozená autorita. Dále by měl podle mého soudu oplývat nutnou dávkou schopnosti vzbudit respekt a důvěru v jeho schopnosti u občanů EU.

Za dobu existence úřadu evropského ombudsmana, tj. od r. 1995 až dosud, figurovaly v čele tohoto úřadu zatím celkem tři různé osobnosti, přičemž se jednalo o dva muže a jednu dámu. Jejich portréty si můžete prohlédnout na obrázcích níže. Pojdme si nyní na nadcházejících řádcích jednotlivé osobnosti ve stručnosti představit.



*Obrázek 3: Jacob Söderman
(úřadující v letech 1995–
2003)*



*Obrázek 2: Nikiforos Diamandouros
(úřadující v letech 2003–2013)*



*Obrázek 4: Emily O'Reilly
(úřadující v letech 2013–dosud)*

4.1.1 Jacob Söderman

Přání a touha vést instituce EU k větší transparentnosti a orientovanosti na občany tedy nakonec vyústila k vytvoření úřadu evropského ombudsmana a zvolení prvního představitele tohoto úřadu.¹⁴⁰ Dne 12. července 1995 byl zvolen Evropským parlamentem historicky první evropský ombudsman – Jacob Söderman – bývalý finský ombudsman a ministr spravedlnosti. Fakticky převzal úřad až složením přísahy před Soudním dvorem EU v září téhož roku, přičemž v r. 1999 byl do funkce evropského ombudsmana zvolen na

¹⁴⁰ KUCSKO-STADLMAYER, op. cit., s. 172.

druhé funkční období. Jacob Söderman tedy zastával tuto funkci po dvě funkční období, a to od zmiňovaného července 1995 do 31. března 2003.¹⁴¹

V raném období svého působení ve funkci byl nucen soustředit se především na otázky spojené s umístěním sídla svého úřadu a výběru svých spolupracovníků. Následně se začal zabývat stížnostmi, přičemž nejčastějším předmětem jemu adresovaných stížností byla problematika lidských práv, přístupu k dokumentům, ale také náboru nových zaměstnanců EU. Dále se Jacob Söderman zasadil o vymezení pojmu „nesprávný úřední postup“.¹⁴² Zásadním milníkem v rámci jeho mandátu byl r. 2001, kdy přijal Evropský parlament usnesení o schválení Evropského kodexu řádné správní praxe, který by orgány a instituce EU, potažmo jejich správní úřady i úředníci měli dodržovat při styku s veřejností. Jedná se de facto o procesní řád, který bere v úvahu zásady evropského správního práva obsažené v judikatuře Soudního dvora EU a čerpá inspiraci rovněž z právních předpisů členských států. Evropský ombudsman jej využívá, když šetří, zda došlo k nesprávnému úřednímu postupu, a při výkonu své kontrolní funkce se tedy opírá o jeho ustanovení. Kodex zároveň slouží jako vodítko úředníkům EU, a napomáhá tak dosažení co nejvyšších standardů v oblasti evropské administrativy.¹⁴³

Všechny výše zmiňované osoby zaujímaly, resp. stále zaujímají, v souvislosti s vedením úřadu evropského ombudsmana rozdílné přístupy. Literatura zmiňuje, že přístup prvního evropského ombudsmana by se dal charakterizovat jako severský legalistický. Tento přístup lze snadno demonstrovat např. na prvním šetření z vlastní iniciativy Jacoba Södermana ve věci přístupu veřejnosti k dokumentům orgánů a institucí EU, přičemž si v rámci tohoto šetření nedal za cíl prošetřit, jakým způsobem orgány a instituce EU vyřizují žádosti o poskytování dokumentů, nýbrž mu šlo o pouhé formální zjištění, zda na poli EU existují vůbec nějaká pravidla ve vztahu k poskytování dokumentů veřejnosti. Je patné, že první evropský ombudsman přehnaně apeloval na splnění procesních podmínek a plně odmítal jakoukoli kontrolu souladu s hmotně-právními předpisy. Přitom velké množství stížností, směřovaných hlavně od právnických osob, bojuje právě o přezkum legality. Často byl kritizován za to, že přijal příliš

¹⁴¹ ŠKRÁBALOVÁ, Lenka. *The Roles of the European Ombudsman in the 21st Century: Institut a smluvní zakotvení Evropského ombudsmana*. [on-line]. vyd.: EUROPEUM, 2005 [cit. 20.03.2019].

¹⁴² SÖDERMAN, Jacob. The Early Years of the European Ombudsman. In: DIAMANDOUROS at al., op. cit., s. 83–85.

¹⁴³ EVROPSKÝ VEŘEJNÝ OCHRÁNCE PRÁV. *Evropský kodex řádné správní praxe*. Lucemburk: Úřad pro úřední tisky Evropských společenství, 2005, s. 4 a 6.

úzké, právní a na pravidlech založené chápání nesprávného úředního postupu, které významně omezilo jeho užitečnost a které také značně snížilo rozsah, v jakém může být evropský ombudsman čitelně odlišen od soudů.¹⁴⁴

V průběhu svého druhého funkčního období Jacob Söderman učinil v r. 2003 rozhodnutí, že ze svého úřadu odejde, a to kvůli tomu, že již dosáhl věku 65 let, který je ve Finsku spojován s odchodem do důchodu.¹⁴⁵

4.1.2 P. Nikiforos Diamandouros

Po odchodu do důchodu byl Jacob Söderman ve své funkci nahrazen od 1. dubna 2003 P. Nikiforosem Diamandourose, a to do 14. března 2013, kdy podal demisi s účinností ode dne 1. října 2013. Tento Řek, který v minulosti zastával post národního ombudsmana ve své rodné zemi, byl nejdříve zvolen na omezenou dobu, tj. do konce mandátu svého předchůdce, a následně se mu podařilo obhájit dvě pětiletá funkční období, a to v lednu r. 2005 a v lednu r. 2010.¹⁴⁶

Po jeho nástupu do funkce se mu podařilo úspěšně navázat na práci výše zmíněného finského předchůdce. Významným způsobem rozšířil na počátku výkonu svého mandátu svůj tým z dvou členů na 38 pracovníků. Po celou dobu své činnosti se těšil dobrým vztahům s europoslanci, hlavně v Petičním výboru Evropského parlamentu. Po svém znovuzvolení si v rámci svého druhého funkčního období Nikiforos Diamandouros vymezil tři hlavní priority – zabezpečit respektování práv občanů na všech úrovních EU, zajistit dodržování co možná nejvyšších standardů řádné administrativy institucemi EU a garantovat efektivní a účinné řízení úřadu evropského ombudsmana.¹⁴⁷ Jeho významným úspěchem, který je třeba zmínit, bylo předložení předsedovi Evropského parlamentu návrhu úpravy svého Statutu v r. 2006, který podpořily Petiční výbor, Evropský parlament a Rada EU. Jeho změnou dosáhl zejm. posílení a vyjasnění

¹⁴⁴ DE LEEUW, Magdalena E. *An Empirical Study into the Norms of Good Administration as Operated by the European Ombudsman in the Field of Tenders. EUI Working Papers*. RSCAS 2009/20. Robert Schuman Center for Advanced Studies. Florence: European University Institute, 2009, s. 7.

¹⁴⁵ ŠKRÁBALOVÁ, Lenka. *The Roles of the European Ombudsman in the 21st Century: Institut a smluvní zakotvení Evropského ombudsmana*. [on-line]. vyd.: EUROPEUM, 2005 [cit. 20.03.2019].

¹⁴⁶ GRMELOVÁ, Nicole. *Evropský veřejný ochránce práv* [online]. Praha, 2009 [cit. 10.02.2019].

¹⁴⁷ ŠKRÁBALOVÁ, Lenka. *The Roles of the European Ombudsman in the 21st Century: Institut a smluvní zakotvení Evropského ombudsmana*. [on-line]. vyd.: EUROPEUM, 2005 [cit. 20.03.2019].

úlohy evropského ombudsmana, např. pokud se jedná o přístup k dokumentům a oznamování informací, které by mohly spadat do jeho působnosti, úřadu OLAF.¹⁴⁸

Oproti svému předchůdci kladl druhý evropský ombudsman větší důraz na proaktivnost a flexibilitu. Tyto prvky se u něj projevovaly zejm. tendencí ve větší míře vnímat svou roli jako odlišnou od role soudů a odklonit se od severského legalistického modelu. Svou činnost rovněž výrazně spojoval se službou veřejnosti.¹⁴⁹

4.1.3 Emily O'Reilly

Dne 1. října 2013 se po svém zvolení na dílčím zasedání Evropského parlamentu v červenci 2013 ujala funkce evropského ombudsmana bývalá irská ombudsmanka – Emily O'Reilly. Bezesporu největší zásluhou, kterou lze Emily O'Reilly připsat za dobu jejího úřadování, je posílení viditelnosti funkce evropského ombudsmana díky tomu, že se zaměřila na otázky, které jsou v popředí zájmu evropské veřejnosti, jako je zajištění větší transparentnosti ve věci lobbování, skupin odborníků, agentur EU (Evropská agentura pro pohraniční a pobřežní stráž, Frontex) a mezinárodních jednání (dohoda o transatlantickém obchodním a investičním partnerství, TTIP), jakož i zdokonalení pravidel pro tzv. whistleblowing a pro evropskou občanskou iniciativu.¹⁵⁰

V listopadu 2014 přijala Emily O'Reilly strategii evropského ombudsmana, kterou pojmenovala „Směrem k r. 2019“. Zmíněná strategie vytyčila cíle a priority na vysoké úrovni pro její mandát a od té doby slouží jako plán a základ toho, co zaměstnanci úřadu evropského ombudsmana učinili, aby svůj úřad povýšili na další úroveň vlivu, významu a účinnosti. Jejím cílem je především vytvořit ve prospěch občanů otevřenější správu EU více orientovanou na služby. Strategie spojuje a plní tři vzájemně se podporující cíle (viz obrázek 5 níže), a to zásadní význam v rámci EU a u všech zainteresovaných subjektů, vysokou viditelnost na podporu poslání úřadu a pozitivní vliv na správné orgány EU. Tyto tři hlavní cíle jsou zároveň podporovány interním cílem úřadu, kterým je efektivita.¹⁵¹

¹⁴⁸ EVROPSKÝ PARLAMENT. *Evropský veřejný ochránce práv - fakta a čísla o Evropské unii* [online]. europarl.europa.eu, 26.02.2019 [cit. 21.03.2019].

¹⁴⁹ DE LEEUW, op. cit., s. 7–8.

¹⁵⁰ EVROPSKÝ PARLAMENT. *Evropský veřejný ochránce práv - fakta a čísla o Evropské unii* [online]. europarl.europa.eu, 26.02.2019 [cit. 21.03.2019].

¹⁵¹ EVROPSKÝ VEŘEJNÝ OCHRÁNCE PRÁV. *Strategie evropského veřejného ochránce práv „Směrem k roku 2019“* [online]. [cit. 22.03.2019]. Dostupné z: <<https://www.ombudsman.europa.eu/cs/strategy/ourstrategy/cs>>.



Obrázek 5: Cíle strategie "Směrem k r. 2019"

Po posledních volbách do Evropského parlamentu v r. 2014 byla současná evropská ombudsmanka potvrzena ve funkci na dalších pět let. Po svém znovuzvolení se zavázala, že bude i nadále pokračovat v prosazování své strategie nazvané „Směrem k roku 2019“.¹⁵² Pokračuje tedy v jejím plnění a neostýchá se podnikat zásadní kroky, které jí mají k tomuto plnění a dosažení vytýčených cílů napomáhat. Vedle specifické komunikace se zúčastněnými subjekty (jako jsou např. podniky, spolky, nevládní organizace apod.) úřad usiluje rovněž o zvýšení mediální známosti evropské ombudsmanky a nově využívá sociální média k pravidelnému obeznámení o její činnosti, ke komunikaci o konkrétních případech a šíření informací o nových projektech. Evropská ombudsmanka v r. 2017 inovovala také své internetové stránky směrem k větší uživatelské vstřícnosti a pravidelně na nich oslovuje zúčastněné subjekty k poskytnutí zpětné vazby ohledně toho, jak je činnost jejího úřadu vnímána a jak by bylo možné ji zdokonalit. Součástí zmíněné strategie je i snaha Emily O'Reilly udržovat úzké vztahy s různými orgány, agenturami a organizacemi. Proto se v posledních letech snaží zůstat v těsném kontaktu s Evropskou centrální bankou, Evropskou investiční bankou, evropským

¹⁵² EVROPSKÝ PARLAMENT. *Evropský veřejný ochránce práv - fakta a čísla o Evropské unii* [online]. europarl.europa.eu, 26.02.2019 [cit. 22.03.2019].

inspektorem ochrany údajů, Evropským podpůrným úřadem pro otázky azylu a Agenturou Evropské unie pro základní práva. Její úřad udržuje vztahy také s Radou Evropy ve Štrasburku.¹⁵³

Výše uvedené iniciativy v rámci strategie evropské ombudsmanky jsou dle mého názoru bezpochyby chvályhodné a zásadní, jelikož právě díky větší viditelnosti jsou občané lépe informováni, kam se mohou obrátit, mají-li problémy s orgány EU.

4.2 Způsobilst institutu evropského ombudsmana ovlivnit fungování institucí EU

Dostáváme se na samotný konec diplomové práce, kdy je mým úkolem na závěr verifikovat, popř. vyvrátit hypotézu nastíněnou v úvodu diplomové práce, že evropský ombudsman je ve většině případů schopen úspěšně ovlivnit výstupy institucí EU, a tím se nezanedbatelným způsobem podílet na mimosoudní ochraně práv občanů EU. Ověření, popř. odmítnutí hypotézy bude dedukováno z odpovědi na výzkumnou otázku, kterou je míra způsobilosti institutu evropského ombudsmana ovlivnit fungování institucí EU.

Zajisté vás v průběhu četby této diplomové práce napadla otázka: „*Do jaké míry evropského ombudsmana orgány EU vlastně poslouchají a plní jeho návrhy?*“ Cílem této podkapitoly je poskytnout statistickou odpověď na tuto otázku, a to na základě shody orgánů s nezávaznými „rozhodnutími“ evropského ombudsmana. Pro úplnost je třeba uvést, že tato část práce používá termín „instituce“ nebo „orgán“ pro označení všech institucí, orgánů, úřadů a subjektů EU.

Primárně bude tato část diplomové práce vycházet z každoročních zpráv s názvem *Putting it Right? – How the EU institutions responded to the Ombudsman* (v překladu do češtiny: *Provádění nápravy? – Jak orgány EU reagovaly na zjištění evropského ombudsmana*). Tyto zprávy zveřejňuje evropský ombudsman až od r. 2011 a obsahují úplný popis toho, jak instituce EU reagují na návrhy evropského ombudsmana na zlepšení správy EU v daném roce. Míra plnění je pak bezpochyby stěžejní pro měření účinku a významu činnosti evropského ombudsmana a dopadu jeho činnosti na správu EU. Zmíněné návrhy evropského ombudsmana mají podobu řešení, doporučení a kritických a dalších poznámek.¹⁵⁴

¹⁵³ EVROPSKÝ VEŘEJNÝ OCHRÁNCE PRÁV. *Výroční zpráva o činnosti evropského veřejného ochránce práv za rok 2016* [online]. [cit. 23.03.2019].

¹⁵⁴ EVROPSKÝ VEŘEJNÝ OCHRÁNCE PRÁV. *Výroční zpráva o činnosti evropského veřejného ochránce práv za rok 2017* [online]. [cit. 25.03.2019].

Hlavním způsobem, jakým se evropský ombudsman snaží dosáhnout nápravy pro stěžovatele, je navrhnout konkrétní řešení na základě článku 3 odst. 5 Statutu. Evropský ombudsman se tedy snaží najít společně s dotyčným orgánem či institucí řešení, jímž by se dal nesprávný úřední postup napravit, a stížnost se uspokojivě vyřídila. Cílem takového návrhu je dosáhnout oboustranného výsledku, který uspokojí jak instituce EU, tak stěžovatele. Návrhy řešení mohou zahrnovat prozatímní zjištění nesprávného úředního postupu, nicméně evropský ombudsman často považuje za konstruktivnější vyhnout se tomu, aby ani prozatímně uváděl, že mohlo dojít k nesprávnému úřednímu postupu. Namísto toho identifikuje problém nebo nedostatek v chování instituce EU, který by mohl být vyřešen, kdyby dotčená instituce přijala navrhované řešení. Pokud by měla být poskytnuta vhodná náprava, je žádoucí, aby dotyčná instituce již v okamžiku, kdy obdrží stížnost, uznala svoji chybu a nabídla nápravu. Ta může mít formu náhrady škody stěžovateli nebo např. upřímné omluvy. Zatímco návrhy na řešení často dosahují dobrých výsledků pro stěžovatele, jsou jen zřídka účinným nástrojem k dosažení systémové změny ve veřejném zájmu.¹⁵⁵

Pokud instituce EU odmítne nedůvodně návrh na konkrétní řešení nebo je nepravděpodobné, že by takový návrh byl účinný, je dalším krokem obvykle to, co článek 3 odst. 6 Statutu označuje jako návrh doporučení. Je třeba zmínit, že pro všechny zúčastněné je obvykle mnohem výhodnější, pokud instituce přistoupí na navrhované řešení, než kdyby nejprve odmítla tento návrh řešení a poté přijala návrh doporučení. Návrhy doporučení určené orgánům EU jsou současně zveřejňovány na internetových stránkách evropského ombudsmana. Evropský ombudsman se může rovněž rozhodnout upozornit veřejnost na konkrétní případ a na své úsilí o nalezení jeho řešení vydáním tiskové zprávy o zjištěném nesprávném úředním postupu. S cílem zamezit takové negativní publicitě by proto instituce měly raději zvážit, zda by pro jejich vlastní práci a pro obraz EU nebylo spíše přínosnější přijmout návrh smírného řešení a nečekat, až evropský ombudsman předloží návrh doporučení.¹⁵⁶

Odmítnutí návrhu řešení nebo návrhu doporučení může vést k několika dalším možným následkům, včetně uzavření případu kritickou poznámkou. Evropský ombudsman obvykle učiní kritickou poznámku i v případě, že dotčený orgán již nemůže

¹⁵⁵ EVROPSKÝ VEŘEJNÝ OCHRÁNCE PRÁV. *Putting it Right? - How the EU institutions responded to the Ombudsman in 2012* [online]. [cit. 25.03.2019]. Dostupné z: <<https://www.ombudsman.europa.eu/cs/annual/en/52846>>.

¹⁵⁶ Tamtéž.

nesprávný úřední postup napravit, tento nesprávný úřední postup zřejmě nemá obecné důsledky a podle všeho není třeba, aby evropský ombudsman činil následné kroky. Evropský ombudsman učiní kritickou poznámku rovněž tehdy, pokud se domnívá, že by návrh doporučení byl zbytečný. Kritická poznámka je de facto potvrzením stěžovateli, že jeho stížnost je oprávněná. Rovněž dotčený orgán informuje o tom, co učinil nesprávně, aby se tak orgán mohl v budoucnu podobných nesprávných úředních postupů vyvarovat. Je však nutné upozornit na skutečnost, že kritická poznámka nepředstavuje pro stěžovatele nulovou nápravu. V mnoha případech je tedy pro stěžovatele mnohem uspokojivější, když dotčený orgán vyřeší záležitost sám tím, že uzná nesprávný úřední postup a nabídne vhodnou satisfakci.¹⁵⁷

I v případě, že evropský ombudsman nezjistí nesprávný úřední postup nebo dospěje k závěru, že neexistují důvody pro další šetření, může vydat další poznámku, pokud zjistí, že existuje možnost zvýšení kvality správy dotčeného orgánu. Další poznámku tak lze chápat jako významný nástroj, který slouží veřejnému zájmu. Rozhodně by ale neměla být chápána jako kritika orgánu, jemuž je určena. Jejím účelem je spíše poskytnout danému orgánu doporučení, jak zlepšit konkrétní postup s cílem zvýšit kvalitu služeb poskytovaných občanům EU.¹⁵⁸

Upozorňuji, že dne 1. září 2016 vstoupila v platnost revidovaná Prováděcí ustanovení, která nově odrážejí specifické potřeby každého šetření. Poskytují evropskému ombudsmanovi větší flexibilitu, pokud jde o získání informací nebo dokumentů. Mj. nové Prováděcí ustanovení přinesla změny v používané terminologii. Např. výrazy „další poznámky“ a „kritické poznámky“ již nová Prováděcí ustanovení nepoužívají. Nahrazují koncept „dalších poznámek“ jasnějším a užitečnějším konceptem „návrhů na zlepšení“, jejichž cílem je zajistit systematické zlepšování správy EU. Podobně jako další poznámky nejsou návrhy na zlepšení založeny na zjištění nesprávného úředního postupu a neznamenaají kritiku institucí, kterým jsou určeny. Dále pak nahrazují koncept „kritických poznámek“ pojmem „zjištění nesprávného úředního postupu“. Pokud instituce odmítne návrh doporučení, je nově případ uzavřen se zjištěním nesprávného

¹⁵⁷ EVROPSKÝ VEŘEJNÝ OCHRÁNCE PRÁV. *Putting it Right? - How the EU institutions responded to the Ombudsman in 2012* [online]. [cit. 25.03.2019].

¹⁵⁸ Tamtéž.

úředního postupu. Avizují tedy, že od r. 2016 se u statistických dat uvedených níže tato změna v terminologii promítá.¹⁵⁹

Jen dodám, že sledované období je pro účely této diplomové práce rozmezí let 2015–2017. Koncový rok 2017 je zvolen především s ohledem na skutečnost, že zprávy obsahující míru plnění návrhů evropského ombudsmana ze strany institucí EU jsou publikovány za každý rok zpětně a potřebné statistické údaje za r. 2018 nebyly dosud zveřejněny a za r. 2019 budou publikovány pochopitelně až v r. 2020.

4.2.1 Řešení a doporučení přijatá institucemi ve sledovaném období

V r. 2015 instituce EU přijaly celkem 15 návrhů řešení, zároveň jimi bylo přijato 14 doporučení. Konkrétní počet řešení a doporučení přijatý jednotlivými institucemi je patrný z obrázku 6. Evropská komise v r. 2015 zamítla tři doporučení, ačkoli ve všech třech případech následně poskytla pozitivní reakci na navazující kritické poznámky.¹⁶⁰

Obrázek 6: Řešení a doporučení přijatá institucemi v r. 2015

Institution	Solutions Accepted	Recommendations accepted
European Parliament		3
European Commission	5	7
European External Action Service (EEAS)	1	
European Economic and Social Committee (EESC)	1	
Committee of the Regions	1	
European Personnel Selection Office (EPSO)	1	
European Aviation Safety Agency (EASA)	2	1
European Chemicals Agency (ECHA)	2	1
European Food Safety Authority (EFSA)	1	
Education, Audiovisual, and Culture Executive Agency (EACEA)	1	
Executive Agency for Small and Medium-sized Enterprises (EASME)		2
Total	15	14

¹⁵⁹ EVROPSKÝ VEŘEJNÝ OCHRÁNCE PRÁV. *Putting it Right? - How the EU institutions responded to the Ombudsman in 2016* [online]. [cit. 25.03.2019]. Dostupné z: <<https://www.ombudsman.europa.eu/cs/annual/en/87679>>.

¹⁶⁰ EVROPSKÝ VEŘEJNÝ OCHRÁNCE PRÁV. *Putting it Right? - How the EU institutions responded to the Ombudsman in 2015* [online]. [cit. 25.03.2019]. Dostupné z: <<https://www.ombudsman.europa.eu/cs/annual/en/74247>>.

V r. 2016 přijaly instituce EU celkem o šest návrhů řešení méně než v roce předchozím (viz obrázek 7). Jeden návrh řešení byl Evropskou komisí zamítnut. V tomto případě Evropská komise návrh řešení odmítla, ale nakonec přijala následné doporučení. Aby se předešlo dvojímu započítávání, je v tomto případě ve statistice zaznamenáno pouze doporučení, a nikoli návrh řešení.¹⁶¹

V r. 2016 instituce EU rovněž přijaly nebo částečně přijaly celkem 14 doporučení, tzn. stejný počet jako v předchozím roce (viz taktéž obrázek 7). K částečnému přijetí doporučení pro účely statistiky dojde, pokud instituce konstruktivně reagovala na ústřední body doporučení. Evropská komise zamítla dvě doporučení a dvě byla zamítnuta Evropským úřadem pro výběr personálu (EPSO), přestože instituce ve třech případech kladně navázaly na následné kritické poznámky. Jeden případ týkající se Evropské komise pak vedl k závěru o nesprávném úředním postupu.¹⁶²

Obrázek 7: Řešení a doporučení přijatá nebo částečně přijatá institucemi v r. 2016

Institution	Solutions Accepted	Recommendations accepted
European Parliament	1	
Council of the European Union	1	
European Commission	6	6
European Personnel Selection Office (EPSO)		4
European Anti-Fraud Office (OLAF)		3
Fundamental Rights Agency (FRA)	1	
Research Executive Agency (REA)		1
Total	9	14

Dostáváme se k r. 2017, kdy lze z obrázku 8 vyčíst, že instituce EU přijaly celkem 20 návrhů řešení v souvislosti s případy uzavřenými v tomto roce. Ve dvou z těchto případů sice neexistoval žádný formální návrh řešení, ale instituce přijaly návrhy předložené evropským ombudsmanem již v průběhu šetření. Výsledek těchto případů byl zaznamenán jako „řešení (částečně) dosaženo“. Ve čtyřech případech instituce odmítly návrhy řešení a následná doporučení. Aby se opět předešlo dvojímu započítávání,

¹⁶¹ EVROPSKÝ VEŘEJNÝ OCHRÁNCE PRÁV. *Putting it Right? - How the EU institutions responded to the Ombudsman in 2016* [online]. [cit. 25.03.2019].

¹⁶² Tamtéž.

statistiky obsahují v těchto případech pouze negativní následná opatření. Evropská komise z toho zamítla v tomto roce dva návrhy řešení.¹⁶³

Obrázek 8: Řešení přijatá nebo částečně přijatá institucemi v r. 2017

Institution	Solutions (partly) achieved
European Commission	9
European External Action Service	1
European Investment Bank	2
European Anti-Fraud Office (OLAF)	1
European Border and Coast Guard Agency (Frontex)	4
European Food Safety Authority	1
Education, Audiovisual and Culture Executive Agency	2
Total	20

Instituce EU přijaly nebo částečně přijaly celkem 11 doporučení v souvislosti s případy uzavřenými v r. 2017 (viz obrázek 9), přičemž Evropská komise zamítla pět doporučení, jedno bylo odmítnuto Evropskou službou pro vnější činnost, jedno Evropskou investiční bankou a Evropským úřadem pro boj proti podvodům. Tyto případy byly uzavřeny se zjištěními nesprávného úředního postupu.¹⁶⁴

Obrázek 9: Doporučení přijatá nebo částečně přijatá institucemi v r. 2017

Institution	Recommendations (partly) accepted
European Commission	7
European Central Bank	1
European External Action Service	1
European Economic and Social Committee	2
Total	11

4.2.2 Odpovědi institucí na poznámky/návrhy na zlepšení ve sledovaném období

V r. 2015 bylo v 19 „rozhodnutích“ učiněno 22 kritických poznámek, zatímco ve 30 „rozhodnutích“ bylo učiněno 76 dalších poznámek. Je třeba uvést na pravou míru, že jedno „rozhodnutí“ může obsahovat více než jednu poznámku a do téhož „rozhodnutí“ mohou

¹⁶³ EVROPSKÝ VEŘEJNÝ OCHRÁNCE PRÁV. *Putting it Right? - How the EU institutions responded to the Ombudsman in 2017* [online]. [cit. 22.05.2019]. Dostupné z: <<https://www.ombudsman.europa.eu/cs/annual/en/110768>>.

¹⁶⁴ Tamtéž.

být zahrnuty oba druhy poznámek. Instituce EU byly vyzvány, aby na poznámky odpověděly ve lhůtě šesti měsíců. S jednou výjimkou byly obdrženy odpovědi na všechny poznámky vznesené v r. 2015, i když v některých případech došlo ke zpoždění.¹⁶⁵

Pokud uvažujeme kritické a další poznámky dohromady, byla v r. 2015 míra jejich celkového uspokojivého plnění až 81 %, což je méně než rekordní úroveň z r. 2014 ve výši 94 %. Plnění dalších poznámek bylo uspokojivé v 92 % případů, zatímco míra uspokojivého plnění kritických poznámek byla 41 %, což je dosavadní rekordní minimum. Nejvyšší dosud zaznamenaná hodnota je z r. 2008 100 %, pokud jde o pozitivní plnění dalších poznámek, a 88 % v r. 2014, pokud jde o pozitivní plnění kritických poznámek.¹⁶⁶

Obrázek 10: Uspokojivé odpovědi na poznámky učiněné institucemi v r. 2015

Institution	Critical and further remarks	Satisfactory replies	% of satisfactory replies
European Commission	69	57	83%
European Court of Auditors (ECA)	1	1	100%
European External Action Service (EEAS)	1	1	100%
European Economic and Social Committee (EESC)	1	0	0%
European Investment Bank (EIB)	2	1	50%
European Personnel Selection Office (EPSO)	2	2	100%
European Anti-Fraud Office (OLAF)	2	1	50%
European Aviation Safety Agency (EASA)	3	1	33%
European Banking Authority (EBA)	1	1	100%
European Food Safety Authority (EFSA)	2	0	0%
European Institute for Gender Equality (EIGE)	3	3	100%
Europol	1	1	100%
Frontex	8	8	100%
Executive Agency for Small and Medium-sized Enterprises (EASME)	2	2	100%
Total	98	79	81%

Z následné kontroly odpovědí institucí na kritické poznámky evropským ombudsmanem vyplývá, že i po skončení šetření některé instituce nadále zpochybňují zjištění evropského ombudsmana a ohání se stejnými argumenty, které předložily během vyšetřování. I když je do určité míry pochopitelné, že s ohledem na veřejnou kritiku ze

¹⁶⁵ EVROPSKÝ VEŘEJNÝ OCHRÁNCE PRÁV. *Putting it Right? - How the EU institutions responded to the Ombudsman in 2015* [online]. [cit. 25.03.2019].

¹⁶⁶ Tamtéž.

strany evropského ombudsmana je někdy pro instituce obtížné konstruktivně reagovat, je důležité, aby instituce byly ochotny poučit se z šetření evropského ombudsmana a usilovat o snížení rizika vzniku podobných problémů v budoucnu.¹⁶⁷

V r. 2016 bylo v 11 „rozhodnutích“ učiněno 16 kritických poznámek, zatímco 47 návrhů/dalších poznámek bylo učiněno v 26 „rozhodnutích“. Návrhy na zlepšení využil evropský ombudsman převážně ve svých „rozhodnutích“ o uzavření šetření z vlastního podnětu. Stejně jako v předchozím roce byly instituce vyzvány, aby ve lhůtě šesti měsíců reagovaly na tyto návrhy/poznámky. Odpovědi byly doručeny ke všem návrhům/poznámkám vzneseným v tomto roce, i když v některých případech došlo opět ke zpoždění. Plnění kritických poznámek bylo 63 %. To je mnohem vyšší hodnota než loňských 41 %, což bylo rekordní minimum. Plnění návrhů/dalších poznámek bylo uspokojivé v 94 % případů. To je více než loňská míra 92 %.¹⁶⁸

Kritické poznámky a návrhy/další poznámky dohromady dosáhly míru uspokojivého plnění 86 %, což je vyšší míra než loňská míra 81 % a nižší než rekordní míra v r. 2014 94 %.¹⁶⁹

Obrázek 11: Uspokojivé odpovědi na poznámky učiněné institucemi v r. 2016

Institution	Critical remarks and suggestions/ further remarks	Satisfactory replies	% of satisfactory replies
European Commission	32	24	75%
Court of Justice of the European Union	3	3	100%
European External Action Service (EEAS)	2	2	100%
European Economic and Social Committee (EESC)	1	1	100%
European Personnel Selection Office (EPSO)	12	11	92%
European Anti-Fraud Office (OLAF)	2	2	100%
European Centre for Disease Prevention and Control (ECDC)	3	3	100%
European Medicines Agency (EMA)	5	5	100%
European Network for Information Security (ENISA)	2	2	100%
Eurojust	1	1	100%
Total	63	54	86%

Ve 26 případech, které byly uzavřeny v r. 2017, bylo vypracováno evropským ombudsmanem celkem 58 návrhů na zlepšení. K většina z těchto návrhů se evropský

¹⁶⁷ EVROPSKÝ VEŘEJNÝ OCHRÁNCE PRÁV. *Putting it Right? - How the EU institutions responded to the Ombudsman in 2015* [online]. [cit. 25.03.2019].

¹⁶⁸ EVROPSKÝ VEŘEJNÝ OCHRÁNCE PRÁV. *Putting it Right? - How the EU institutions responded to the Ombudsman in 2016* [online]. [cit. 25.03.2019].

¹⁶⁹ Tamtéž.

ombudsman uchýlil na základě šetření z vlastního podnětu. Následné plnění těchto návrhů ke zlepšení bylo uspokojivé v 84 % případů, což je méně než loňská míra plnění 94 %.¹⁷⁰

Obrázek 12: Uspokojivé odpovědi institucí na návrhy na zlepšení v r. 2017

Institution	Suggestions	Satisfactory replies	% of satisfactory replies
European Parliament	1	0	0%
European Commission	35	28	80%
European External Action Service	3	3	100%
European Economic and Social Committee	1	1	100%
European Investment Bank	1	1	100%
European Personnel Selection Office	7	6	86%
European Environment Agency	1	1	100%
European Food Safety Authority	1	1	100%
European Medicines Agency	5	5	100%
European Asylum Support Office	1	1	100%
Education, Audiovisual, and Culture Executive Agency	2	2	100%
Total	58	49	84%

4.2.3 Míra celkového plnění ze strany institucí ve sledovaném období

Celková hodnota z hlediska souladu s návrhy evropského ombudsmana v r. 2015 činí 83 %. Jednalo se o dosud historicky druhý nejvyšší podíl hned po r. 2014, kdy se dosáhlo výsledku 90 %. Lze tedy konstatovat, že ve více než čtyřech z pěti případů jednájí instituce EU podle toho, co od nich evropský ombudsman žádá. Míra tohoto souladu vychází z počtu kladných odpovědí na návrhy řešení, doporučení, kritických a dalších poznámek učiněných v případech uzavřených v roce 2015. Ze 130 případů poskytly instituce EU 108 pozitivních odpovědí. Instituce pak vyřešily dalších 135 šetření, které evropský ombudsman zahájil.¹⁷¹

Jak je zřejmé z obrázku 13 níže, míra shody se u jednotlivých institucí výrazně liší – od 100% v mnoha případech po 33% v nejhorším případě. Zatímco tyto statistiky jsou často založeny na velmi malém počtu případů, každý výsledek nižší než 100 % znamená,

¹⁷⁰ EVROPSKÝ VEŘEJNÝ OCHRÁNCE PRÁV. *Putting it Right? - How the EU institutions responded to the Ombudsman in 2017* [online]. [cit. 22.05.2019].

¹⁷¹ EVROPSKÝ VEŘEJNÝ OCHRÁNCE PRÁV. *Putting it Right? - How the EU institutions responded to the Ombudsman in 2015* [online]. [cit. 25.03.2019].

že instituce návrh evropského ombudsmana nedodržela. 12 z 18 zkoumaných institucí získalo 100 %, zatímco Evropská komise – proti které většina stížností adresovaná evropskému ombudsmanovi směřuje – dosáhla 82 %. Například Evropský parlament, agentura Frontex a Evropská agentura pro chemické látky (ECHA) návrhy splnily ze 100 %.¹⁷²

Obrázek 13: Míra celkového plnění ze strany institucí v r. 2015

Institution	Remarks and recommendations	Satisfactory replies	satisfactory replies
European Parliament	3	3	100%
European Commission	84	69	82%
European Court of Auditors (ECA)	1	1	100%
European External Action Service (EEAS)	2	2	100%
European Economic and Social Committee (EESC)	2	1	50%
Committee of the Regions	1	1	100%
European Investment Bank (EIB)	2	1	50%
European Personnel Selection Office (EPSO)	3	3	100%
European Anti-Fraud Office (OLAF)	2	1	50%
European Aviation Safety Agency (EASA)	6	4	67%
European Banking Authority (EBA)	1	1	100%
European Chemicals Agency (ECHA)	3	3	100%
European Food Safety Authority (EFSA)	3	1	33%
European Institute for Gender Equality (EIGE)	3	3	100%
Europol	1	1	100%
Frontex	8	8	100%
Education, Audiovisual, and Culture Executive Agency (EACEA)	1	1	100%
Executive Agency for Small and Medium-sized Enterprises (EASME)	4	4	100%
Total	130	108	83%

V r. 2016 splnily instituce EU návrhy evropského ombudsmana z 85 %, míra plnění tedy mírně vzrostla z 83% výsledku, kterého se dosáhlo v r. 2015. Instituce reagovaly pozitivně na 77 z 91 návrhů, které evropský ombudsman učinil s cílem napravit nebo zlepšit jejich jednání. Tato míra souladu vychází z počtu kladných odpovědí na návrhy řešení, doporučení, kritických připomínek, návrhů/dalších připomínek v případech uzavřených v r. 2016. V dalších 132 případech evropský ombudsman došel k závěru, že by měly instituce učinit kroky ke zkvalitnění jejich práce. Jak je zřejmé z tabulky níže, míra shody se opět v jednotlivých institucích liší – od 100% v mnoha případech po 77% v nejhorším případě (nárůst oproti 33 % v roce 2015). 12 ze 14 zkoumaných institucí zaznamenalo 100 %, zatímco v případě Evropské komise – na kterou opět připadá

¹⁷² EVROPSKÝ VEŘEJNÝ OCHRÁNCE PRÁV. *Putting it Right? - How the EU institutions responded to the Ombudsman in 2015* [online]. [cit. 25.03.2019].

největší podíl šetření evropského ombudsmana – byly návrhy splněny na 77 %. Evropská služba pro vnější činnost (ESVČ), Rada Evropské unie a Evropská agentura pro léčivé přípravky (EMA) dosáhly např. 100% míry plnění návrhů.¹⁷³

Obrázek 14: Míra celkového plnění ze strany institucí v r. 2016

Institution	Solutions, recommendations, remarks and suggestions	Satisfactory replies	% of Satisfactory replies
European Parliament	1	1	100%
Council of the European Union	1	1	100%
European Commission	47	36	77%
Court of Justice of the European Union	3	3	100%
European External Action Service (EEAS)	2	2	100%
European Economic and Social Committee (EESC)	1	1	100%
European Personnel Selection Office (EPSO)	18	15	83%
European Anti-Fraud Office (OLAF)	5	5	100%
European Centre for Disease Prevention and Control (ECDC)	3	3	100%
European Medicines Agency (EMA)	5	5	100%
European Network for Information Security (ENISA)	2	2	100%
Fundamental Rights Agency (FRA)	1	1	100%
Eurojust	1	1	100%
Research Executive Agency (REA)	1	1	100%
Total	91	77	85%

Jak je zřejmé z obrázku 15 níže, v r. 2017 byla celková míra plnění s návrhy evropského ombudsmana 81 %. Instituce reagovaly pozitivně na 80 z 99 návrhů, které evropský ombudsman učinil s cílem opravit nebo zlepšit jejich správní postupy. Míra shody je založena na počtu pozitivních odpovědí na návrhy řešení, doporučení a návrzích ke zlepšení v případech uzavřených v r. 2017. V dalších 148 případech evropský ombudsman rozhodl, že by měly instituce učinit kroky ke zlepšení fungování jejich práce.¹⁷⁴

Obrázek 15 ukazuje, že míra souladu se u jednotlivých institucích liší. Osm ze 14 zkoumaných institucí mělo 100% míru shody (např. Evropská centrální banka, Evropská agentura pro léčivé přípravky, Evropská agentura pro životního prostředí, Evropský úřad

¹⁷³ EVROPSKÝ VEŘEJNÝ OCHRÁNCE PRÁV. *Putting it Right? - How the EU institutions responded to the Ombudsman in 2016* [online]. [cit. 25.03.2019].

¹⁷⁴ EVROPSKÝ VEŘEJNÝ OCHRÁNCE PRÁV. *Putting it Right? - How the EU institutions responded to the Ombudsman in 2017* [online]. [cit. 22.05.2019].

pro bezpečnost potravin). Co se týče Evropská komise, tak ta v tomto roce dosáhla míry shody 76 %.¹⁷⁵

V r. 2017 byla u doporučení evropského ombudsmana dosažena nižší míra plnění než u návrhů řešení nebo návrhů na zlepšení. Instituce přijaly 11 z 19 vydaných doporučení evropského ombudsmana.¹⁷⁶

Obrázek 15: Míra celkového plnění ze strany institucí v r. 2017

Institution	Solutions, recommendations, suggestions	Satisfactory replies	% of Satisfactory replies
European Parliament	1	0	0%
European Commission	58	44	76%
European Central Bank	1	1	100%
European External Action Service	6	5	83%
European Economic and Social Committee	3	3	100%
European Investment Bank	4	3	75%
European Personnel Selection Office	7	6	86%
European Anti-Fraud Office (OLAF)	2	1	50%
European Border and Coast Guard Agency (Frontex)	4	4	100%
European Environment Agency	1	1	100%
European Food Safety Authority	2	2	100%
European Medicines Agency	5	5	100%
European Asylum Support Office	1	1	100%
Education, Audiovisual, and Culture Executive Agency	4	4	100%
Total	99	80	81%

¹⁷⁵ EVROPSKÝ VEŘEJNÝ OCHRÁNCE PRÁV. *Putting it Right? - How the EU institutions responded to the Ombudsman in 2017* [online]. [cit. 22.05.2019].

¹⁷⁶ Tamtéž.

5 Závěr

Pro nikoho zřejmě není překvapením, že správní činnosti v EU neustále přibývá a dnes a denně vzniká nebezpečí (ať již úmyslného či neúmyslného) zneužití správní moci, a to už jen proto, že vzhledem k stále narůstající agendě a stále se zvyšujícímu pracovnímu vytížení správních úředníků nemusí být nezbytně všem záležitostem věnována tak pečlivá pozornost. Všichni, dokonce i ti nejzkušenější, nejvzdělanější a nejdovednější, dělají chyby a nemusejí vždy nutně jednat podle zavedených a osvědčených vzorů a pravidel. Za poslední dekádu se však administrativa EU stala mnohem transparentnější, přátelštější k veřejnosti a zaměřenou na služby pro občany EU. Nemalou zásluhu na tomto stavu má právě činnost úřadu evropského ombudsmana.

Málokterý jiný úřad podává tak ochotně jednotlivci ruku tam, kde se cítí být zmaten, oklamán nebo poškozen evropskou správou a sotva který jiný nabízí prostřednictvím humanizace administrativy EU tolika lidem tolik zadostiučinění. Z tohoto důvodu jsem ráda, že jsem v závěru svého studia dostala příležitost zabývat se pro mne tak zajímavým a užitečným institutem.

Aby se čtenáři dostalo o evropském ombudsmanovi ucelenému přehledu, byla úvodní kapitola práce věnována institutu ombudsmana obecně. Zaměřila se na vznik instituce ombudsmana ve světě, jeho postupné expandování do světa včetně obecné charakteristiky tohoto specifického institutu. Následovala klasifikace ombudsmana ve spojení se stručnou komparací tohoto institutu ve třech vybraných zemích ve vztahu k jeho zakotvení, postavení a rozsahu působnosti.

Předmětem další kapitoly se pak stal sám evropský ombudsman. Nejdříve kapitola na úvod osvětluje historický vývoj vedoucí k založení institutu evropského ombudsmana, následně obsahuje podrobné vysvětlení úlohy evropského ombudsmana, včetně právního základu jeho práce, popisu jeho působnosti a požadavků na přípustnost stížností a důvodů pro zahájení šetření. Zahrnuje mj. i příklady již projednaných případů k doložení uvedených kritérií a zmíněných skutečností. Kapitola končí přehledem postupů evropského ombudsmana při vyřizování stížností a provádění šetření.

Lze shrnout, že institut evropského ombudsmana byl do institucionálního prostředí EU zaveden v r. 1995 Maastrichtskou smlouvou a jedná se o mimosoudní prostředek, prostřednictvím něhož mohou být bezplatně vyslyšeny a projednány stížnosti týkající se

špatně poskytnutých služeb ve veřejné správě EU.¹⁷⁷ Pokud chceme upozornit na jedinečnost tohoto úřadu, je nejpříznačnější vlastností tohoto institutu jeho nezávislost. Zjednodušeně lze říct, že se zabývá stížnostmi týkajícími se nesprávného úředního postupu orgánů, institucí, úřadů a agentur EU, přičemž není vyloučeno zahájení šetření i z vlastní iniciativy. Možnost obrátit se na evropského ombudsmana mají občané členských států EU, příp. fyzické a právnické osoby s bydlištěm nebo registrovaným sídlem v členském státu EU.¹⁷⁸ Volba evropského ombudsmana přísluší vždy nově zvolenému EP, z čehož vyplývá, že funkční období ombudsmana činí pět let. V případě, že je stížnost důvodná, se ombudsman ještě v samotném průběhu šetření uchyluje k informování dotčeného orgánu o problému za účelem jeho vyřešení. Pokud k tomu nedojde, snaží se v první řadě najít smírné řešení, jestliže se však tento postup neosvědčí, navrhne dotčenému orgánu opatření k nápravě. Pokud i přesto dotčený orgán návrh nepřijme, je ombudsman nucen předložit zvláštní zprávu Evropskému parlamentu, který posléze může rozhodnout k přijetí politických opatření. Současnou funkci evropského ombudsmana zastává od října 2013 Emily O'Reillyová.¹⁷⁹

Cílem diplomové práce byla verifikace, popř. vyvrácení hypotézy, že evropský ombudsman je ve většině případů schopen úspěšně ovlivnit výstupy institucí EU, a tím se nezanedbatelným způsobem podílet na mimosoudní ochraně práv občanů EU. Za tímto účelem byla vypracována poslední kapitola, která měla za cíl ověřit, popř. vyvrátit uvedenou hypotézu, a to prostřednictvím nastolené výzkumné otázky, kterou byla míra způsobilosti evropského ombudsmana ovlivnit činnost institucí EU. Mj. tato kapitola provedla analýzu činnosti evropského ombudsmana v praxi a představuje jednotlivé osobnosti, které jsou spojené s úřadem evropského ombudsmana a jejich hlavní úspěchy, kterých počas jejich mandátu dosáhly.

Postavení evropského ombudsmana není jednoduché. Na jednu stranu má za úkol pomáhat občanům zajišťovat jejich práva jakožto občanů EU, na druhou stranu nemá pravomoci tato práva vynucovat a jeho výstupy nejsou pro nikoho závazné. Přesto je však možné ve výsledcích jeho činnosti nalézt neopominutelné úspěchy. Tím, že veřejný ochránce práv jedná strategicky a využívá svého vlivu a všech dostupných nástrojů, je

¹⁷⁷ CRAIG, op. cit., s. 739 a 757.

¹⁷⁸ EVROPSKÁ SPOLEČENSTVÍ. *Co pro Vás může udělat evropský veřejný ochránce práv? Přehled práce veřejného ochránce práv a způsobů, kterými Vám může pomoci*. Lucemburk: Úřad pro úřední tisky Evropských společenství, 2008, s. 6–7.

¹⁷⁹ EUROPA portál. *Evropský veřejný ochránce práv* [online]. europa.eu, [cit. 26.03.2019]. Dostupné z: <http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/ombudsman/index_cs.htm>.

schopen v maximální možné míře využívat své omezené zdroje. Výsledkem je, že instituce EU pozitivně reagují v naprosté většině jeho šetření a případech uzavřených v roce 2015–2017. Celkový podíl z hlediska souladu s návrhy evropského ombudsmana ze strany institucí EU činil v r. 2015 83 %, v r. 2016 pak splnily instituce EU návrhy evropského ombudsmana z 85 % a v r. 2017 byla celková míra plnění s návrhy evropského ombudsmana ze strany institucí EU 81 %.

To je nepochybně velmi dobrý výsledek. Nelze tedy než potvrdit v úvodu nastolenou hypotézu, že evropský ombudsman je ve většině případů schopen úspěšně ovlivnit výstupy institucí EU, a tím se nezanedbatelným způsobem podílet na mimosoudní ochraně práv občanů EU.

Nelze než doufat, že i nadále bude úřad evropského ombudsmana pomáhat občanům EU zajišťovat jejich práva a sloužit evropské demokracii tím, že bude spolupracovat s orgány EU při vytváření účinnější, odpovědnější, transparentnější a etičtější správy.

Použité zdroje

Knižní publikace

1. CRAIG, Paul. *EU Administrative Law*. 2. vydání. Oxford: Oxford University Press, 2012. 777 s.
2. DASHWOOD, Alan, SPENCER, J R. (eds.) *The Cambridge Yearbook of European Legal Studies*. vol. III, Oxford: Hart Publishing, 2000. 608 s.
3. DE LEEUW, Magdalena E. *An Empirical Study into the Norms of Good Administration as Operated by the European Ombudsman in the Field of Tenders*. EUI Working Papers. RSCAS 2009/20. Robert Schuman Center for Advanced Studies. Florence: European University Institute, 2009. 75 s.
4. DIAMANDOUROS, Nikiforos at al. *The European Ombudsman: Origins, Establishment, Evolution*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2005. 266 s.
5. EVROPSKÁ SPOLEČENSTVÍ. *Co pro Vás může udělat evropský veřejný ochránce práv? Přehled práce veřejného ochránce práv a způsobů, kterými Vám může pomoci*. Lucemburk: Úřad pro úřední tisky Evropských společenství, 2008. 33 s.
6. EVROPSKÁ SPOLEČENSTVÍ. *Co pro Vás může udělat evropský veřejný ochránce práv? Přehled práce veřejného ochránce práv a způsobů, kterými Vám může pomoci*. Lucemburk: Úřad pro úřední tisky Evropských společenství, 2008. 33 s.
7. EVROPSKÝ VEŘEJNÝ OCHRÁNCE PRÁV. *Evropský kodex řádné správní praxe*. Lucemburk: Úřad pro úřední tisky Evropských společenství, 2005. 19 s.
8. HEEDE, Katja. *European Ombudsman: redress and control at Union level*. Hague – London – Boston: Wolters Kluwer International, 2000. 335 s.
9. HOFMANN, Herwig et at. *Administrative Law and Policy of the European Union*. Cambridge: Cambridge University Press, 2011. 1064 s.
10. HRABCOVÁ, Dana. (ed.). *Postavení a role ombudsmana v demokratické společnosti: sborník příspěvků přednesených na mezinárodní vědecké konferenci dne 14. května 2002*. 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2002. 120 s.
11. KROUPA, Jiří a kol. *Soudobé ústavní systémy*. 2. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2001. 241 s.
12. KUCSKO-STADLMAYER, Gabriele. *European Ombudsman-Institutions: a comparative legal analysis regarding the multifaceted realisation of an idea*. Wien: Springer, 2008. 584 s.
13. PAVLÍČEK, Václav. a kol. *Ústavní právo a státověda. I. Díl. Obecná státověda*. Praha: Linde Praha, 1998. 369 s.
14. SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 2. vydání, Praha: ASPI, 2009. 464 s.
15. SLÁDEČEK, Vladimír. *Zákon o Veřejném ochránci práv. Komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2011. 193 s.
16. SVOBODA, Pavel. *Úvod do evropského práva*. 4. vydání. Praha: C.H.Beck, 2011. 362 s.
17. ŠABATOVÁ, Anna. *Ombudsman a lidská práva*. 1. vydání. Brno: Doplněk, 2008. 198 s.

Časopisecké články

18. SONG, Weiqing, DELLA SALA, Vincent. Eurosceptics and Europhiles in accord: the creation of the European Ombudsman as an institutional isomorphism. *Policy & Politics*. 2008, vol 36, no 4, p. 481–495.
19. SKÁLA, Josef. Ombudsman v Evropě a evropský ombudsman. *Právník*, 1994, roč. 133, č. 9, s. 820–836.
20. SKÁLA, Josef. Proč ombudsman aneb ubi ius ibi remedium. *Právník*, 1994, roč. 133, č. 2, s. 114–133.

Judikatura

21. Rozsudek Soudního dvora ze dne 19. října 1983 ve věci C-179/82, *Lucchini Siderurgica SpA v Commission of the European Communities*, EU:C:1983:280.
22. Rozsudek Tribunálu ze dne 19. července 1999 ve věci T-188/97, *Rothmans International BV v Komise*, EU:T:1999:156.
23. Rozsudek Tribunálu ze dne 28. října 2004 ve spojených věcech T-219/02 a T-337/02, *Herrera v Komise*, EU:T:2004:318.
24. Rozsudek Tribunálu ze dne 4. října 2006 ve věci T-193/04 R, *Hans-Martin Tillack v Komise*, EU:T:2006:292.

Internetové zdroje

25. EUROPA portál. *Evropský veřejný ochránce práv* [online]. europa.eu, [cit. 26.03.2019]. Dostupné z: <http://europa.eu/abouteu/institutionsbodies/ombudsman/index_cs.htm>.
26. EVROPSKÝ PARLAMENT. *Evropský veřejný ochránce práv - fakta a čísla o Evropské unii* [online]. europarl.europa.eu, 26.02.2019 [cit. 11.02.2019]. Dostupné z: <http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/cs/FTU_1.3.16.pdf>.
27. EVROPSKÝ VEŘEJNÝ OCHRÁNCE PRÁV. „Zrychlený postup evropské veřejné ochránčyně práv – pomoc s rychlejším přístupem k dokumentům EU“ [online]. [cit. 16.03.2019]. Dostupné z: <https://www.ombudsman.europa.eu/cs/multimedia/infographics/cs/58?fbclid=IwAR2ZuwAlU4HJg0kzSY9VUfrmi_dX3cb1zlGILv0nTwSXoVcDQIQEO-gY83w>.
28. EVROPSKÝ VEŘEJNÝ OCHRÁNCE PRÁV. *Průvodce stížnostmi* [online]. [cit. 10.03.2019]. Dostupné z: <<https://www.ombudsman.europa.eu/cs/make-a-complaint>>.
29. EVROPSKÝ VEŘEJNÝ OCHRÁNCE PRÁV. *Putting it Right? - How the EU institutions responded to the Ombudsman in 2012* [online]. [cit. 25.03.2019]. Dostupné z: <<https://www.ombudsman.europa.eu/cs/annual/en/52846>>.
30. EVROPSKÝ VEŘEJNÝ OCHRÁNCE PRÁV. *Putting it Right? - How the EU institutions responded to the Ombudsman in 2015* [online]. [cit. 25.03.2019]. Dostupné z: <<https://www.ombudsman.europa.eu/cs/annual/en/74247>>.
31. EVROPSKÝ VEŘEJNÝ OCHRÁNCE PRÁV. *Putting it Right? - How the EU institutions responded to the Ombudsman in 2016* [online]. [cit. 25.03.2019]. Dostupné z: <<https://www.ombudsman.europa.eu/cs/annual/en/87679>>.

32. EVROPSKÝ VEŘEJNÝ OCHRÁNCE PRÁV. *Putting it Right? - How the EU institutions responded to the Ombudsman in 2017* [online]. [cit. 25.03.2019]. Dostupné z: <<https://www.ombudsman.europa.eu/cs/annual/en/110768>>.
33. EVROPSKÝ VEŘEJNÝ OCHRÁNCE PRÁV. *Strategie evropského veřejného ochránce práv „Směrem k roku 2019“* [online]. [cit. 22.03.2019]. Dostupné z: <<https://www.ombudsman.europa.eu/cs/strategy/ourstrategy/cs>>.
34. EVROPSKÝ VEŘEJNÝ OCHRÁNCE PRÁV. *Výroční zpráva o činnosti evropského veřejného ochránce práv za rok 1996* [online]. [cit. 03.03.2019]. Dostupné z: <<https://www.ombudsman.europa.eu/cs/publication/en/34497>>.
35. EVROPSKÝ VEŘEJNÝ OCHRÁNCE PRÁV. *Výroční zpráva o činnosti evropského veřejného ochránce práv za rok 2007* [online]. [cit. 09.03.2019]. Dostupné z: <<https://www.ombudsman.europa.eu/cs/publication/cs/3452>>.
36. EVROPSKÝ VEŘEJNÝ OCHRÁNCE PRÁV. *Výroční zpráva o činnosti evropského veřejného ochránce práv za rok 2008* [online]. [cit. 28.02.2019]. Dostupné z: <<https://www.ombudsman.europa.eu/cs/publication/cs/3969>>.
37. EVROPSKÝ VEŘEJNÝ OCHRÁNCE PRÁV. *Výroční zpráva o činnosti evropského veřejného ochránce práv za rok 2009* [online]. [cit. 28.02.2019]. Dostupné z: <<https://www.ombudsman.europa.eu/cs/publication/cs/4797>>.
38. EVROPSKÝ VEŘEJNÝ OCHRÁNCE PRÁV. *Výroční zpráva o činnosti evropského veřejného ochránce práv za rok 2010* [online]. [cit. 28.02.2019]. Dostupné z: <<https://www.ombudsman.europa.eu/cs/publication/cs/10381>>.
39. EVROPSKÝ VEŘEJNÝ OCHRÁNCE PRÁV. *Výroční zpráva o činnosti evropského veřejného ochránce práv za rok 2016* [online]. [cit. 08.03.2019]. Dostupné z: <<https://www.ombudsman.europa.eu/cs/publication/cs/79333>>.
40. EVROPSKÝ VEŘEJNÝ OCHRÁNCE PRÁV. *Výroční zpráva o činnosti evropského veřejného ochránce práv za rok 2017* [online]. [cit. 07.03.2019]. Dostupné z: <<https://www.ombudsman.europa.eu/cs/publication/cs/94827>>.
41. EVROPSKÝ VEŘEJNÝ OCHRÁNCE PRÁV. *Oblasti činnosti* [online]. [cit. 14.03.2019]. Dostupné z: <<https://www.ombudsman.europa.eu/cs/areas-of-work>>.
42. EVROPSKÝ VEŘEJNÝ OCHRÁNCE PRÁV. *Strategická šetření* [online]. [cit. 10.03.2019]. Dostupné z: <<https://www.ombudsman.europa.eu/cs/strategicissues/strategic-inquiries>>.
43. GRMELOVÁ, Nicole. *Evropský veřejný ochránce práv* [online]. Praha, 2009 [cit. 10.02.2019]. Disertační práce. Vysoká škola ekonomická v Praze. Vedoucí práce Iva Chvátalová. Dostupné z: <<https://theses.cz/id/tf0qp6/>>.
44. O'REILLY, Emily. *Řádná správa v praxi: rozhodnutí evropské veřejné ochránkyně práv v roce 2013* [on-line]. ombudsman.europa.eu, 15. září 2014 [cit. 02.03.2019]. Dostupné z: <<https://www.ombudsman.europa.eu/cs/publication/cs/56331>>.
45. ŠKRÁBALOVÁ, Lenka. *Co všechno potřebujete vědět o Evropském ombudsmanovi* [on-line] euractiv.cz, 09.08.2005 [cit. 28.02.2019]. Dostupné z: <<https://euractiv.cz/section/aktualne-v-eu/opinion/co-vechno-potebujete-vdto-evropskm-ombudsmanovi/>>.

46. ŠKRÁBALOVÁ, Lenka. *The Roles of the European Ombudsman in the 21st Century: Institut a smluvní zakotvení Evropského ombudsmana*. [on-line]. vyd.: EUROPEUM, 2005 [cit. 10.02.2019]. Dostupné z: <<http://docplayer.cz/4250004-Institut-a-smluvni-zakotveni-evropskeho-ombudsmana-historie-soucasnost-a-vyhled-do-budoucna-the-roles-of-the-european-ombudsman-in-the-21st-century.html>>.

Právní předpisy a právní dokumenty

47. Konsolidované znění Smlouvy o fungování Evropské unie (Úř. věst. C 202, 07.06.2016, s. 47—200). Dostupné z: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=OJ:C:2016:202:TOC>>.
48. Konsolidované znění Smlouvy o Evropské unii (Úř. věst. C 202, 07.06.2016, s. 14—46). Dostupné z: <<https://eurlex.europa.eu/legalcontent/CS/TXT/?uri=OJ:C:2016:22TOC>>.
49. Listina základních práv Evropské unie (Úř. věst. C 202, 07.06.2016, s. 389—405). Dostupné z: <<https://eurlex.europa.eu/legalcontent/CS/TXT/?uri=OJ:C:2016:22TOC>>.
50. Protokol (č. 7) o výsadách a imunitách Evropské unie (Úř. věst. C 326, 26.10.2012, s. 266—272). Dostupné z: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX%3A12012E%2FPRO%2F07>>.
51. Nařízení Rady (EHS, Euratom, ESUO) č. 259/68 ze dne 29. února 1968, kterým se stanoví služební řád úředníků a pracovní řád ostatních zaměstnanců Evropských společenství a kterým se zavádějí zvláštní opatření dočasně použitelná na úředníky Komise (Úř. věst. L 56, 4.3.1968, s. 1-7).
52. Rozhodnutí Evropského Parlamentu 94/262/ESUO, ES, Euratom ze dne 9. března 1994 o pravidlech a obecných podmínkách pro výkon funkce veřejného ochránce práv (Úř. věst. L 113, 04.05.1994, s. 15), ve znění rozhodnutí ze dne 14. března 2002 (Úř. věst. L 92, 09.04.2002, s. 13) a ze dne 18. června 2008 (Úř. věst. L 189, 17.07.2008, s. 25).
53. Nařízení Rady (ES, Euratom) č. 1605/2002 ze dne 25. června 2002, kterým se stanoví finanční nařízení o souhrnném rozpočtu Evropských společenství (Úř. věst. L 248, 16.09.2002, s. 1.)
54. EUROPEAN PARLIAMENT. *Report drawn up on behalf of the Legal Affairs Committee on the appointment of a Community Ombudsman by the European Parliament*, 6 April 1979 (PE 57.508/fin.). [cit. 5.2.2019]. Dostupné z: <<https://www.ombudsman.europa.eu/cs/historical/en/4666>>.
55. EUROPEAN PARLIAMENT. *Resolution on the appointment of a Community Ombudsman by the European Parliament*, 11 May 1979 (Official Journal 1979 C 140, p. 153). Dostupné z: <<https://www.ombudsman.europa.eu/cs/historical/en/4667>>.
56. Jednací řád Evropského parlamentu (2014–2019). 8. volební období - září 2015. Dostupné z: <<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+RULES-EP+20150909+0+DOC+PDF+V0//CS&language=CS>>.
57. LORD O'HAGAN. Written question No 562/74 to the European Commission on "accessibility of the European Commission" (Official Journal 1975 C 55, p. 13; this includes the Commission's reply).

58. LORD O'HAGAN. Written question No 663/74 to the European Commission on a "Community ombudsman" (Official Journal 1975 C 86, p. 54; this includes the Commission's reply).
59. Rozhodnutí evropské veřejné ochránkyně práv, kterým se přijímají prováděcí pravidla. Dostupné z: <<https://www.ombudsman.europa.eu/cs/legal-basis/implementing-provisions/cs>>.
60. Special Report by the European Ombudsman to the European Parliament following the own initiative inquiry into public access to documents. Dostupné z: <<https://www.ombudsman.europa.eu/cs/special-report/en/378>>.

Obrázky

61. Cíle strategie „Směrem k r. 2019“. In: EVROPSKÝ VEŘEJNÝ OCHRÁNCE PRÁV. *Strategie evropského veřejného ochránce práv „Směrem k roku 2019“* [online]. [cit. 22.03.2019]. Dostupné z: <<https://www.ombudsman.europa.eu/cs/strategy/our-strategy/cs>>.
62. Doporučení přijatá nebo částečně přijatá institucemi v r. 2017. In: Evropský veřejný ochránce práv. *Putting it Right? - How the EU institutions responded to the Ombudsman in 2017* [online]. [cit. 25.03.2019]. Dostupné z: <<https://www.ombudsman.europa.eu/cs/annual/en/110768>>.
63. Emily O'Reilly. In: EVROPSKÝ VEŘEJNÝ OCHRÁNCE PRÁV. *Emily O'Reilly* [online]. [cit. 20.03.2019]. Dostupné z: <<https://www.ombudsman.europa.eu/cs/emily-oreilly>>.
64. Jacob Söderman. In: EVROPSKÝ VEŘEJNÝ OCHRÁNCE PRÁV. *Jacob Söderman: curriculum vitae* [online]. [cit. 20.03.2019]. Dostupné z: <<https://www.ombudsman.europa.eu/cs/history/pastombudsmen/1/biography/en>>.
65. Logo evropského ombudsmana. In: EVROPSKÝ VEŘEJNÝ OCHRÁNCE PRÁV. *Fotografie a obrázky* [online]. [cit. 28.02.2019]. Dostupné z: <<https://www.ombudsman.europa.eu/cs/multimedia/photos>>.
66. Míra celkového plnění ze strany institucí v r. 2015. In: EVROPSKÝ VEŘEJNÝ OCHRÁNCE PRÁV. *Putting it Right? - How the EU institutions responded to the Ombudsman in 2015* [online]. [cit. 25.03.2019]. Dostupné z: <<https://www.ombudsman.europa.eu/cs/annual/en/74247>>.
67. Míra celkového plnění ze strany institucí v r. 2016. In: EVROPSKÝ VEŘEJNÝ OCHRÁNCE PRÁV. *Putting it Right? - How the EU institutions responded to the Ombudsman in 2016* [online]. [cit. 25.03.2019]. Dostupné z: <<https://www.ombudsman.europa.eu/cs/annual/en/87679>>.
68. Míra celkového plnění ze strany institucí v r. 2017. In: EVROPSKÝ VEŘEJNÝ OCHRÁNCE PRÁV. *Putting it Right? - How the EU institutions responded to the Ombudsman in 2017* [online]. [cit. 25.03.2019]. Dostupné z: <<https://www.ombudsman.europa.eu/cs/annual/en/110768>>.
69. P. Nikiforos Diamandouros. In: EVROPSKÝ VEŘEJNÝ OCHRÁNCE PRÁV. *P. Nikiforos Diamandouros: curriculum vitae* [online]. [cit. 20.03.2019]. Dostupné z: <<https://www.ombudsman.europa.eu/cs/history/pastombudsmen/2/biography/cs>>.

70. Řešení a doporučení přijatá institucemi v r. 2015. In: Evropský veřejný ochránce práv. *Putting it Right? - How the EU institutions responded to the Ombudsman in 2015* [online]. [cit. 25.03.2019]. Dostupné z: <<https://www.ombudsman.europa.eu/cs/annual/en/74247>>.
71. Řešení a doporučení přijatá nebo částečně přijatá institucemi v r. 2016. In: Evropský veřejný ochránce práv. *Putting it Right? - How the EU institutions responded to the Ombudsman in 2016* [online]. [cit. 25.03.2019]. Dostupné z: <<https://www.ombudsman.europa.eu/cs/annual/en/87679>>.
72. Řešení přijatá nebo částečně přijatá institucemi v r. 2017. In: Evropský veřejný ochránce práv. *Putting it Right? - How the EU institutions responded to the Ombudsman in 2017* [online]. [cit. 25.03.2019]. Dostupné z: <<https://www.ombudsman.europa.eu/cs/annual/en/110768>>.
73. Uspokojivé odpovědi na poznámky učiněné institucemi v r. 2015. In: Evropský veřejný ochránce práv. *Putting it Right? - How the EU institutions responded to the Ombudsman in 2015* [online]. [cit. 25.03.2019]. Dostupné z: <<https://www.ombudsman.europa.eu/cs/annual/en/74247>>.
74. Uspokojivé odpovědi na poznámky učiněné institucemi v r. 2016. In: Evropský veřejný ochránce práv. *Putting it Right? - How the EU institutions responded to the Ombudsman in 2016* [online]. [cit. 25.03.2019]. Dostupné z: <<https://www.ombudsman.europa.eu/cs/annual/en/87679>>.
75. Uspokojivé odpovědi institucí na návrhy na zlepšení v r. 2017. In: Evropský veřejný ochránce práv. *Putting it Right? - How the EU institutions responded to the Ombudsman in 2017* [online]. [cit. 25.03.2019]. Dostupné z: <<https://www.ombudsman.europa.eu/cs/annual/en/110768>>.

Abstrakt

Diplomová práce se zabývá institutem evropského ombudsmana jako prostředkem ochrany práv občanů EU. Je rozdělena do 3 stěžejních kapitol. V první kapitole se autorka pokouší představit institut ombudsmana obecně. Institutu evropského ombudsmana se pak věnuje v dalších dvou kapitolách diplomové práce, kde čtenáři poskytuje pohled do minulosti a osvětluje historický vývoj vedoucí k založení institutu evropského ombudsmana, následně obsahuje podrobné vysvětlení úlohy evropského ombudsmana, včetně právního základu jeho práce, popisu jeho působnosti a požadavků na přípustnost stížností a přehledu postupů evropského ombudsmana při vyřizování stížností a provádění šetření. Hlavní přínos diplomové práce potom spočívá v poslední kapitole, kde autorka verifikuje, popř. vyvrací hypotézu, že evropský ombudsman je ve většině případů schopen úspěšně ovlivnit výstupy institucí EU, a tím se nezanedbatelným způsobem podílet na mimosoudní ochraně práv občanů EU.

Klíčová slova

evropský ombudsman – Statut evropského ombudsmana – Evropský parlament – Listina základních práv a svobod EU – dobrá správa – veřejná správa – právo na řádnou správu – nesprávný úřední postup – stížnost – šetření – strategické šetření – šetření z vlastního podnětu – Evropský kodex řádné správní praxe – instituce EU – občan EU – občanství EU

Abstract

The thesis deals with the Institut of European Ombudsman as an instrument of protection of rights of EU citizens. It is divided into 3 main chapters. In the first chapter the author tries to introduce the reader to the problematics focused on the Institut of Ombudsman in general. The author deals with the European Ombudsman in the two next chapters of the thesis, she provides the view to the past and and explains the historical development leading to the establishment of the European Ombudsman, it then contains a detailed explanation of the role of the European Ombudsman, including the legal basis of his work, a description of his scope and the requirements for admissibility of complaints and a review of the European Ombudsman's complaints procedures and investigations. The main contribution of the thesis lies in the last chapter where the author verifies or disproves the hypothesis that the European Ombudsman is in most cases able to successfully influence the outcomes of the EU institutions, thereby contributing significantly to the non-judicial protection of EU citizens' rights.

Key Words

European Ombudsman – Statute of the European Ombudsman – European Parliament – Charter of Fundamental Rights of the EU –good administration – public administration – right to good administration – maladministration – complaint – inquiry – strategic inquiry – own initiative inquiry – European Code of Good Administrative Behaviour – EU institutions – EU citizen – EU citizenship