

Univerzita Palackého v Olomouci
Právnická fakulta

Bc. Andrea Pospíšilová

Evropský veřejný ochránce práv

Diplomová práce

Vedoucí práce: JUDr. Václav Stehlík, LL.M., Ph.D.

Olomouc 2011

Prohlášení

Prohlašuji, že jsem diplomovou práci na téma Evropský veřejný ochránce práv vypracovala samostatně a citovala jsem všechny použité prameny.

V Litovli dne 25. března 2011

.....
Bc. Andrea Pospíšilová

Poděkování

Na tomto místě bych ráda poděkovala JUDr. Václavu Stehlíkovi, LL.M., Ph.D. za cenné rady, připomínky a odbornou pomoc při vedení mé diplomové práce.

Obsah

Úvod	5
1. Institucionální zakotvení Evropského veřejného ochránce práv	7
1.1 Právní základ	7
1.2 Charakteristika institutu	10
1.3 Vztah k vybraným orgánům EU	15
2. Šetření Evropského veřejného ochránce práv	20
2.1 Zahájení šetření	20
2.2 Průběh a výsledek šetření	22
2.3 Oblasti jednotlivých šetření	25
3. Analýza výsledků šetření Evropského veřejného ochránce práv	31
3.1 Nezávaznost výsledků šetření	31
3.2 Postoj orgánů EU	34
3.3 Dopad na občana	36
4. Přínos vlastní činnosti Evropského veřejného ochránce práv	40
4.1 Listina základních práv a svobod EU	40
4.2 Evropský kodex řádné správní praxe	42
Závěr	45
Soupis pramenů	50
Abstrakt	59
Abstract	61
Seznam klíčových slov	63
Přílohy	64

Úvod

Evropská unie je jedním z nejambicióznějších integračních projektů této doby. O úspěšnost a neúspěšnost celého integračního procesu existují mnohé polemiky, co však Evropské unii nemůžeme upřít je snaha neustále zdokonalovat a rozvíjet celý projekt integrace. Mezi tyto snahy můžeme zařadit právě vznik institutu Evropského veřejného ochránce práv. Jako každý ambiciózní projekt, tak i Evropský ombudsman má své příznivce a odpůrce mezi odbornou i laickou veřejností. Na otázku, zda se tvůrcům tohoto institutu podařilo naplnit původní ideje, se pokusím odpovědět v průběhu své diplomové práce.

Tématem mé diplomové práce je Evropský veřejný ochránce práv. Toto téma jsem si vybrala zejména proto, že doposud nebyl tento institut v české literatuře příliš popsán a povědomí české veřejnosti o tomto institutu je poměrně nízké. Věnuje-li se česká literatura tomuto institutu, jedná se spíše o kusé informace, které pro čtenáře nemají příliš velkou vypovídající hodnotu. Institut Evropského veřejného ochránce práv vznikl v roce 1992 zároveň s konceptem evropského občanství. Cílem zřízení Evropského veřejného ochránce práv bylo posílit vztah EU – občan a zefektivnit procesy probíhající v rámci evropské administrativy. V tomto ohledu považuji za výstižnou „definici“ tohoto úřadu, kterou učinil první Evropský ombudsman Jacob Söderman, který ve svém slavnostním projevu před Evropským soudním dvorem řekl, že posláním Evropského ombudsmana je pomáhat občanům Unie v naplňování jejich práv a dát evropské administrativě „lidskou tvář“.¹

Ve své diplomové práci se zaměřím na ideový základ tohoto institutu, tedy na vztah občana a Veřejného ochránce práv. Cílem této práce bude potvrdit či vyvrátit hypotézu, že zavedení institutu Veřejného ochránce práv přispělo k efektivnější ochraně práv občanů EU. Tuto hypotézu se pokusím potvrdit či vyvrátit pomocí analýzy činnosti Veřejného ochránce práv. V práci zhodnotím celkový přínos tohoto orgánu pro občany EU a dopady jeho činnosti na konkrétní oblasti, jako je ochrana lidských práv a uplatňování postupů „dobré správy“ v oblasti správního práva Evropské unie. K tomu mi poslouží následující výzkumné otázky: Je Veřejný ochránce práv plnohodnotnou institucí? Byla zavedení institutu Veřejného ochránce práv posílena transparentnost postupů mezi orgány a institucemi EU? Jsou výstupy Veřejného ochránce práv relevantní pro rozhodovací praxi jednotlivých unijních orgánů a institucí?

Diplomová práce je určena široké veřejnosti, resp. občanům EU. Jejím prostřednictvím by mělo dojít k zvýšení povědomí veřejnosti o institutu Evropského ombudsmana, popř.

¹ DIAMANDOUROS, Nikoforos P. a kol. *The European Ombudsman: origins, establishment, evolution*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2005, s. 1.

objasnění jeho činnosti. Výstupy této práce mohou taktéž posloužit jako podněty k zamyšlení pro odbornou veřejnost. Vzhledem k omezenému množství zdrojů k danému tématu v české literatuře v práci čerpám zejména ze zahraniční literatury. Převážnou část zdrojů tvoří právnické publikace, které jsou v určitých případech doplněny publikacemi politologickými. V práci jsou využity primární i sekundární zdroje v podobě právních předpisů, výročních zpráv, knižních publikací, článků a internetových zdrojů. Z hlediska metodologie jsem v práci použila zejména postupu analýzy, syntézy a komparace.

Strukturálně je práce členěna do čtyř kapitol.

První kapitola je obecným vstupem do celé problematiky. Jejím záměrem je představit Evropského ombudsmana z hlediska právního, jeho charakteristických znaků a taktéž vymežit jeho postavení mezi institucemi EU. Pozornost je věnována základním dokumentům vymezujícím tento institut, jednotlivých charakteristickým znakům a rozdílům oproti subjektům na národní i unijní úrovni. V kapitole je také vymezen vztah a vazby Veřejného ochránce práv k vybraným orgánům na úrovni EU.

Druhá kapitola se věnuje problematice šetření Veřejného ochránce práv. Zabývá se průběhem a jednotlivými oblastmi šetření. Představuje jednotlivé typy šetření, nástroje, které má Ombudsman k dispozici a je doplněna konkrétními příklady z rozhodovací praxe Ombudsmana.

Třetí kapitola si na základě předchozích dvou kapitol klade za cíl zanalyzovat výsledky šetření Veřejného ochránce práv jakožto jeho stěžejních výstupů. Pozornost je věnována především otázkám nezávaznosti šetření a jejich celkové relevanci pro ostatní orgány EU a pro občany EU.

Čtvrtá kapitola se zabývá výsledky vlastní činnosti Veřejného ochránce práv. Důraz je kladen na celkový přínos těchto aktivit pro občany EU a celý systém unijní administrativy. Rozebrána je jednak iniciativa Veřejného ochránce práv v jednáních o Listině základních práv EU a zhodnocen je také přínos Ombudsmana v podobě zavedení Evropského kodexu řádné správní praxe.

V práci je rovnocenně používáno pojmu Evropský ombudsman, který je typický pro anglicky psanou literaturu, jakož i pojmu Evropský veřejný ochránce práv, který je používán v české literatuře. Informace v diplomové práci jsou platné k březnu 2011.

1. Institucionální zakotvení Evropského veřejného ochránce práv

Cílem první kapitoly je ukotvit Veřejného ochránce práv z hlediska právního, jeho charakteristických znaků a zasadit jej do kontextu vybraných orgánů na úrovni Evropské unie. První část kapitoly je věnována dvěma základním dokumentům vymezujícími institut Evropského veřejného ochránce práv - Smlouvě o fungování Evropské unie a Statutu Veřejného ochránce práv. Druhá část kapitoly vymezuje Veřejného ochránce práv prostřednictvím jednotlivých charakteristických znaků, které utvářejí tento úřad a mimo jiné vymezuje vztah Veřejného ochránce práv k evropskému občanství a systému unijních soudů. Ve třetí části jsou pak nastíněny vazby a formy spolupráce Veřejného ochránce práv s Evropským parlamentem, Evropskou komisí a s Radou EU.

1.1 Právní základ

Hlavní ustanovení vymezující institut Evropského ombudsmanu najdeme ve **Smlouvě o fungování Evropské Unie** (dále jen SFEU) v čl. 24 a čl. 228.² Článek 24 SFEU deklaruje každému **občanovi EU** právo obracet se na Veřejného ochránce práv.³ Občané jiných, nečlenských, států se mohou obrátit na národní veřejné ochránce práv, má-li daná země tento institut zřízen či jiných obdobných institucí. Stejně tak do kompetence Evropského ombudsmana nespadá právo zasahovat do záležitostí jednotlivých členských států.

V článku 228 SFEU již najdeme podrobnější vymezení daného úřadu. Evropský ombudsman je **volen Evropským parlamentem**. Toto ustanovení doznalo mírné změny po přijetí Lisabonské smlouvy. Na základě nové Smlouvy bylo změněno původní slovo „jmenuje“ na současnou podobu „volí“.⁴ Funkční období Parlamentu a Ombudsmana se shoduje, v současné době je pětileté, přičemž je možno Ombudsmana zvolit opakovaně. V případě, že Ombudsman přestane splňovat podmínky pro výkon své funkce nebo dopustí-li se vážného pochybení, je možno jej odvolat. Odvolání je v kompetenci Evropského soudního dvora na návrh Evropského parlamentu. Článek 228 odst. 3 SFEU deklaruje nejpodstatnější

² *Konsolidované znění Smlouvy o fungování Evropské unie* [online]. Úřední věstník Evropské unie C 115/47, 9.května 2008 [cit. 2. května 2010]. Dostupné na <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2008:115:0047:0199:CS:PDF>>.

³ Toto právo zaručuje v čl. 43 také Listina základních práv a svobod EU. K dispozici na *Listina základních práv a svobod EU* [online]. Úřední věstník Evropské unie C 83/389, 30. března 2010 [cit. 2. května 2010]. Dostupné na <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0389:0403:CS:PDF>>.

⁴ *Výroční zpráva 2009* [online]. Ombudsman.europa.eu, 19 April 2010 [cit. 15. září 2010]. Dostupné na <<http://www.ombudsman.europa.eu/activities/annualreports.faces>>, s. 23.

vlastnost Veřejného ochránce práv a to je **nezávislost**. Veřejný ochránce nesmí přijímat žádné pokyny od vlády, orgánu, instituce nebo jiného subjektu. Zakázán je též výkon jakékoliv výdělečné, nevýdělečné i profesionální činnosti v průběhu funkčního období Ombudsmana.

Podmínkou pro přijetí stížnosti od občana je u fyzických osob trvalý pobyt na území některého z členských států EU a v případě právnických osob pak existence statutárního sídla na území členského státu Unie. Občané mají právo podat stížnost Veřejnému ochránci práv v případě nesprávného úředního postupu orgánů, institucí či jiných subjektů EU.⁵ Zde je třeba zdůraznit, že Ombudsman nemůže šetřit jiné „nesprávné postupy“ subjektů evropské administrativy, např. politického charakteru.⁶ Ve své činnosti je omezen pouze na případy nesprávného úředního postupu (špatné administrativy).

Přijetím Lisabonské smlouvy došlo k rozšíření působnosti Evropského ombudsmana. Zatímco dříve si občané EU mohli stěžovat pouze na nesprávný úřední postup unijních institucí a orgánů, dnes se tento výčet rozšířil o unijní agentury a úřady. Důvodem bylo zejména zrušení pilířové struktury, čímž se rozšířili pravomoci Ombudsmana o dříve druhý pilíř zahrnující společnou zahraniční a bezpečnostní politiku. Nově pak do kompetence Evropského ombudsmana taktéž spadá Evropská rada, která byla do institucionálního rámce Unie oficiálně zařazena na základě čl. 13 Smlouvy o Evropské unii.⁷

Pojem **nesprávný úřední postup** („maladministration“) nebyl Smlouvou ani Statutem vymezen, a proto se tohoto úkolu ujal sám Veřejný ochránce práv. První vymezení tohoto pojmu poskytl Ombudsman ve své Výroční zprávě z roku 1997. Nesprávným úředním postupem je špatná nebo nedostatečná správa, k níž dochází, pokud určitý orgán nejedná v souladu s právem, nerespektuje zásady dobré správy nebo porušuje lidská práva.⁸ Na základě Ombudsmanovy činnosti tento pojem získal konkrétnější podobu a v současnosti zahrnuje poměrně širokou „škálu“ zásahů do práv občanů EU. Otázkou je, jaké právní důsledky vyplývají z takového postupu, a jestli lze nesprávný úřední postup ztotožňovat

⁵ Demonstrativní výčet, orgánů, institucí a jiných subjektů k dispozici na *Mohl by vám pomoci* [online]? Ombudsman.europa.eu, [cit. 8. září 2010]. Dostupné na <<http://www.ombudsman.europa.eu/atyourservice/couldhehelpyou.faces>>.

⁶ Více k problematice DIAMANDOUROS, Nikoforos P. *The Role of the European Ombudsman* [online]. Ombudsman.europa.eu, 9 September 1997 [cit. 29. října 2010]. Dostupné na <<http://www.ombudsman.europa.eu/activities/speech.faces/en/376/html.bookmark>>.

⁷ Čl. 13 *Konsolidované znění Smlouvy o Evropské Unii* Úřední věstník Evropské unie C svazek 53, 30. března 2010 [cit. 2. května 2010]. Dostupné na <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0013:0046:CS:PDF>>.

⁸ *Mohl by vám pomoci* [online]? Ombudsman.europa.eu, [cit. 8. září 2010]. Dostupné na <<http://www.ombudsman.europa.eu/atyourservice/couldhehelpyou.faces>>.

s pojmem nelegální.⁹ Evropský ombudsman je však toho názoru, že použije-li určitý unijní subjekt nesprávný úřední postup, pak se vždy nemusí jednat o postup nezákonný.¹⁰ Každý případ je proto třeba posuzovat individuálně.

V rámci své **vyšetřovací pravomoci** disponuje Ombudsman poměrně rozsáhlými oprávněními. Výjimku tvoří evropské soudy, jejichž vyšetřování Ombudsmanovi výslovně zakazuje čl. 228 odst. 1 SFEU. Ombudsman nesmí zasahovat do nezávislosti moci soudní, tzn. že při svých šetřeních nesmí používat fakta, která jsou předmětem soudního řízení a předložené stížnosti se nesmí týkat postupů unijních soudů.¹¹ Z hlediska doručení stížnosti může být stížnost Ombudsmanovi předložena občanem EU nebo členem Evropského parlamentu, v případě, že daná záležitost nebyla nebo není předmětem soudního přezkumu. V tomto ustanovení nacházíme jedno z mnoha propojení Ombudsmana na Evropský parlament a zároveň ochranu proti zásahu do nezávislosti moci soudní.

Další důležitou změnou, kterou přineslo přijetí Lisabonské smlouvy ve vztahu k Veřejnému ochránci práv, je zavedení institutu **občanské iniciativy**. Díky tomuto novému nástroji „jeden milion občanů, kteří jsou občany podstatného množství členských států, může vyzvat Komisi, aby v rámci svých pravomocí předložila vhodný návrh v oblasti, o které se občané domnívají, že je v ní třeba přijmout legislativní akt k tomu, aby bylo dosaženo cíle evropských smluv.“¹² Jedná se o poměrně ambiciózní návrh, jehož cílem je poskytnout občanům EU možnost participace na legislativním procesu a přiblížit tak Unii více občanům.

V současné době diskutovanou otázkou je realizace tohoto nástroje v praxi. V souvislosti s tímto v červnu 2010 představil Ombudsman svoji koncepci na schůzi Ústavního výboru Evropského parlamentu. Ombudsman předpokládá, že se v souvislosti s občanskou iniciativou zvýší počet stížností přijatých jeho úřadem. Zdůraznil však, že je na tuto skutečnost připraven, a že přijetím nového institutu se nijak nemění ani neposilují jeho stávající pravomoci.¹³ Vyzdvihl pouze fakt, že v souvislosti s občanskou iniciativou bude podporovat principy dobré správy. Ve vztahu ke Komisi Ombudsman dodal, že ne každá takováto iniciativa bude muset být Komisí přijata. Zvláště pokud by navrhovaná legislativa

⁹ DIMITRAKOPOULOS, Ioannis I. Is an Illegal Community Act Necessarily an Instance of Maladministration, in the Sense of Article 195 EC? *Review of European Administrative Law*, 2009, Vol. 2, No. 1, p. 46.

¹⁰ Více k dané problematice DIAMANDOUROS, Nikofofos P. *Legality and good administration: is there a difference?* [online]. Ombudsman.europa.eu, 15 October 2007 [cit. 17. září 2010]. Dostupné na <<http://www.ombudsman.europa.eu/speeches/en/2007-10-15.htm>>.

¹¹ FIALA, Petr, PITROVÁ, Markéta. *Evropská unie*. 2. doplněné a aktualizované vydání. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury, 2009, s. 359.

¹² Čl. 11 *Konsolidované znění Smlouvy o Evropské Unii*.

¹³ *MEPs discuss Citizens' Initiative with Ombudsman* [online]. 15. June 2010 [cit. 14. září 2010]. Dostupné na <http://www.europarl.europa.eu/news/expert/infopress_page/020-76019-165-06-25-902-20100614IPR76018-14-06-2010-2010-false/default_en.htm>.

v podobě iniciativy porušovala Listinu základních práv a svod EU či porušovala ustálenou judikaturu Evropského soudního dvora.¹⁴ V těchto případech by měla být automaticky považována za nepřipustnou. Pokud by občané nesouhlasili s názorem Komise, měli by možnost obrátit se na Ombudsmana či na unijní soudy, aby byla věc prošetřena.

Dalším důležitým dokumentem vymezujícím činnost Ombudsmana je **Statut Veřejného ochránce práv**.¹⁵ Statut byl schválen Evropským parlamentem v roce 1994 za účelem stanovení podmínek a pravidel pro výkon funkce Ombudsmana. V roce 2008 proběhla jeho revize a byly vypuštěny čl. 12 a 16. Statut je dle čl. 228 odst. 4 SFEU přijímán zvláštním legislativním postupem formou nařízení. K jeho schválení je nutné obdržet stanovisko Komise a souhlas Rady EU. Statut upravuje kritéria pro podání stížností a zahájení šetření, jak pro šetření stížností od občanů EU, tak pro řízení zahájená z vlastní iniciativy. Stanovuje postupy v případě odhalení nesprávného úředního postupu a upravuje vztahy Veřejného ochránce práv s příslušnými orgány působícími na území jednotlivých členských států. Vymezuje taktéž podmínky při jmenování a odvolání Ombudsmana, stanovuje jeho sídlo a v neposlední řadě určuje podmínky pro činnost úředníků a zaměstnanců působících v sekretariátu úřadu Ombudsmana.

1.2 Charakteristika institutu

Institut Evropského ombudsmana stojí mimo rámec „klasických orgánů“ jako jsou Evropský parlament, Evropská komise či Rada Evropské unie. Často bývá v tomto systému zařazován mezi tzv. „ostatní“ orgány, někdy však nebývá v klasické hierarchii orgánů zmíněn vůbec či se jedná pouze o krátkou zmínku v rámci výkladu o Evropského parlamentu. V anglické literatuře najdeme pro Evropského ombudsmana označení „supervisory“¹⁶, v domácí literatuře pak označení kontrolní orgán.¹⁷ Z hlediska „typologie“ můžeme

¹⁴ DIAMANDOUROS, Nikofofos P. *The European Citizens' Initiative* [online]. 14 June 2010 [cit. 22. října 2010]. Dostupné na <<http://www.ombudsman.europa.eu/activities/speeches.faces>>.

¹⁵ *Rozhodnutí Evropského Parlamentu o pravidlech a obecných podmínkách pro výkon funkce veřejného ochránce práv* [online]. Ombudsman.europa.eu, 18. června 2008 [cit. 2. května 2010]. Dostupné na <<http://www.ombudsman.europa.eu/resources/statute.faces>>.

¹⁶ Např. ROWE, C. Gerard. Administrative supervision of administrative action in the European Union. In HOFMANN, Herwig, TÜRK, Alexander, *Legal challenges in EU administrative law: towards an integrated administration*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2009, s. 183. CRAIG, Paul P., DE BÚRCA, Gráinne. *EU law: text, cases, and materials*. 4. vydání. Oxford: University Press, 2007, s. 63.

¹⁷ Např. TICHÝ, Luboš a kol. *Evropské právo*. 3. vydání. Praha: C.H.Beck, 2006, s. 195. ZBÍRAL, Robert. *Institucionální rámec EU*. Praha: Linde, 2007, s. 52.

Evropského veřejného ochránce práv označit za klasického ombudsmana parlamentního typu, což vyjadřuje jeho provázanost na Evropský parlament.¹⁸

Evropského ombudsmana můžeme charakterizovat jakožto nezávislý orgán, který na základě svojí činnosti přispívá k větší odpovědnosti EU a je alternativou k moci soudní.¹⁹ **Nezávislost** je pojmovým znakem a předpokladem pro výkon této funkce. Důležitost této „vlastnosti“ potvrzuje i její umístění ve Smlouvě.²⁰ Pod tímto pojmem si můžeme představit celé spektrum pravomocí, při jejichž výkonu nesmí do Ombudsmanovy činnosti zasahovat žádný z unijních orgánů, institucí či jiných subjektů. Jedná se například o právo vyšetřovat případy nesprávného úředního postupu, právo požadovat důkazy, právo publikovat doporučení, právo publikovat výroční zprávy či právo určovat strategické cíle a směřování svého úřadu.²¹

Posláním Ombudsmana je dohlížet na evropskou administrativu a poskytnout tak občanům záruku, že veškeré procesy probíhají v rámci zákonnosti a principů tzv. **dobré správy**. Pojem dobrá správa je v činnosti Evropského ombudsmana klíčový. Jeho vymezení najdeme v čl. 41 Listiny základních práv a svobod EU, specifikaci tohoto pojmu pak najdeme v Kodexu řádné správní praxe.²² Nutno podotknout, že tento pojem nabyl na významu v okamžiku přijetí Lisabonské smlouvy, čímž se Listina základních práv a svobod EU stala právně závaznou.

Článek 41 Charty deklaruje, že každý má právo, aby jeho záležitosti byly unijními orgány, institucemi a jinými subjekty vyřešeny nestranně, spravedlivě a v přiměřené lhůtě. Pojem dobrá správa pak zahrnuje celý okruh práv, jako je právo být vyslechnut, právo přístupu ke spisu, povinnost orgánů EU odůvodnit svá rozhodnutí či právo na náhradu škody způsobenou zaměstnanci EU. Občan EU má dále právo písemně se obracet na unijní orgány v jednom z úředních jazyků Unie, přičemž příslušný orgán je povinen ve stejném jazyce odpovědět. V praxi právní závaznost tohoto ustanovení znamená pro Ombudsmana možnost využívat jej za stejných podmínek jako ustanovení jiných právně závazných dokumentů.

V této souvislosti můžeme zmínit názorovou protichůdnost některých závěrů Ombudsmana a evropských soudů. Přestože soudy nejsou v žádném ohledu vázány výstupy Ombudsmanových šetření, mohou je v jistých případech využívat jako vodítka pro svoji

¹⁸ Podrobněji k problematice s. 15-17.

¹⁹ HARLOW, Carol, RAWLINGS, Richard. Promoting Accountability in Multilevel Governance: A Network Approach. *European Law Journal*, 2007, Vol. 13, No. 4, p. 556.

²⁰ Viz čl. 228 odst. 3 *Konsolidované znění Smlouvy o fungování Evropské unie*.

²¹ HARDEN, Ian. When Europeans Complain: The Work of the European Ombudsman. In DASHWOOD, Alan a kol., *The Cambridge Yearbook of European Legal Studies*. 3. vydání. Oxford: Hart Publishing, 2000, s. 202.

²² *Evropský kodex řádné správní praxe* [online]. Úřad pro denní tisk, 2005 [cit. 2. května 2010]. Dostupné na <<http://www.ombudsman.europa.eu/code/cs/default.htm>>.

rozhodovací praxi. V případech, u nichž Ombudsman shledá, že došlo k nesprávnému úřednímu postupu, nemusí být tedy vždy soudy stejného názoru.²³ Příkladem budiž případ, kterým se zabýval Tribunál. Ten v daném případě výslovně uvedl, že „pouhá skutečnost, které se žalobce dovolává, že Evropský veřejný ochránce práv v roce 2003 konstatoval případ nesprávného úředního postupu, neznamená, že existuje porušení zásady řádného úředního postupu, jak jej vykládá soudce Společenství“.²⁴ Otázkou je, jak si poradí Soudní dvůr s interpretací těchto případů do budoucna, když bude Ombudsman závěry svých šetření opírat o závaznost principů dobré správy obsažených v Listině základních práv a svobod EU. Nejspíše však v této oblasti nelze očekávat zásadní změny, protože tento fakt nic nemění na faktické nezávaznosti výstupů Ombudsmanových šetření.

Ombudsman má sloužit zejména jako efektivní nástroj obrany občanů v případech nesprávného úředního postupu subjektů unijní administrativy. **Efektivita** je spolu s **dostupností** v podobě bezplatného a snadného přístupu každého občana EU klíčem k úspěchu tohoto úřadu. Důležitých faktorem je taktéž neformálnost a rychlost celého procesu. Oproti „klasickým“ administrativním postupům představuje podání stížnosti k Evropskému ombudsmanovi tu nejjednodušší cestu, jak mohou občané EU iniciovat vyřešení svého sporu.²⁵ V současnosti je možno stížnost podat elektronicky pomocí formuláře, který je k dispozici na internetových stránkách Ombudsmana.²⁶ Délka jednotlivých šetření Ombudsmana se v roce 2009 pohybovala v závislosti na složitosti případu v rozmezí od 3 do 18 měsíců, průměrná délka řízení byla pak 9 měsíců.²⁷ Oproti tomu se průměrná délka soudních řízení v roce 2009 pohybovala okolo 17 měsíců u Evropského soudního dvora, u Tribunálu se pak v závislosti na typu řízení délka šetření pohybovala zhruba od 16 do 33 měsíců.²⁸

Pro výkon funkce Ombudsmana je neméně důležitý i **personální prvek**. Pomyslný úspěch či neúspěch tohoto úřadu je do jisté míry utvářen veřejným míněním. Velice důležitý je osobní přístup, který umožní vybudovat konkrétnímu reprezentantovi daného úřadu důvěru a autoritu mezi občany EU. Míra autority Veřejného ochránce práv také předurčuje jeho vztah

²³ Např. C-167/06 P Komninou and others v. Commission [2007] ECR I-141 a T-193/04 R Tillack v. Commission [2004] ECR II-3575; body 49, 60.

²⁴ T-193/04 R Tillack v. Commission [2004] ECR II-3575; bod 60.

²⁵ BONNOR, Peter. When EU civil society complains: civil society organisations and ombudsmanship at the European level. In SMISMANS, Stijn, *Civil society and legitimate European governance*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2006, s. 147.

²⁶ Viz příloha č. 1.

²⁷ *Výroční zpráva 2009*, s. 42.

²⁸ *Soudní statistiky 2009* [online]. Evropský soudní dvůr, 15. března 2010 [cit. 10. listopadu 2010]. Dostupné na <<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=CJE/10/29&format=HTML&aged=0&language=CS&guiLanguage=en>>.

s dalšími unijními orgány a institucemi. Vzhledem k faktické nezávaznosti a nevytahatelnosti závěrů šetření je autorita jedním z nástrojů usnadňujících Ombudsmanovi jeho činnost.

Neméně důležitý je také **proaktivní přístup** Ombudsmana, který nemusí zahrnovat jen možnost jednat z vlastní iniciativy, ale také propagaci tohoto úřadu. Bez „podpory a zájmu“ občanů EU by Ombudsman nemohl plnit roli efektivního nástroje kontroly unijní administrativy.²⁹ Z tohoto důvodu Ombudsman pravidelně publikuje, vystupuje v médiích, pořádá semináře, konference, návštěvy a v neposlední řadě podporuje nejrůznější formy elektronické komunikace s občany.³⁰

S Evropským ombudsmanem je neodmyslitelně spjat institut **evropského občanství**. Koncept evropského občanství byl zaveden Maastrichtskou smlouvou.³¹ Jeho účelem bylo podpořit legitimitu Evropské unie a přiblížit ji více občanům jednotlivých členských států. Můžeme říci, že přijetím občanství se Unie více posunula od mezinárodněprávního konceptu ke konceptu ústavnímu³² a zároveň se stala jedinou mezinárodní organizací, která vytvořila mezi občany jednotlivých členských států a vlastní strukturou přímý vztah.³³ Evropské občanství je široký pojem garantující občanům EU určitá práva, jedním z nichž je i právo obracet se na Veřejného ochránce práv.³⁴ Hledáme-li souvislost mezi občanstvím EU a Evropským veřejným ochránce práv, je zřejmé, že evropské občanství vytváří nezbytný základ pro existenci a fungování Evropského ombudsmana. Evropský ombudsman je pak jakýmsi přímým propojením evropských občanů na instituce EU.³⁵

Vzhledem k rozsahu kompetencí a možným prostředkům nápravy často vyvstává otázka, zda není Ombudsman jakýsi „doplňující“ orgán **moci soudní**. Zde však platí tvrzení, že Ombudsman je pomyslnou „čtvrtou mocí“.³⁶ Nemůžeme jej tedy zařadit ani mezi moc zákonodárnou a výkonnou, ani mezi moc soudní. Sám Evropský soudní dvůr vymezil Ombudsmana jakožto alternativní mimosoudní prostředek, který má svá specifická kritéria a

²⁹ DAVIS, Roy W. Quasi - Judicial Review: The European Ombudsman As An Alternative To The European Courts [online]. *Web Journal of Current Legal Issues*, 29 February 2000 [cit. 6. května 2010]. Dostupné na <<http://webjcli.ncl.ac.uk/2000/issue1/davis1.html>>, s. 4.

³⁰ Více k problematice MAGNETTE, Paul. Between parliamentary control and the rule of law: the political role of the Ombudsman in the European Union. *Journal of European Public Policy*, 2003, Vol. 10, No.5, p. 682-683.

³¹ Čl. 2 *Konsolidované znění Smlouvy o Evropské Unii*.

³² BLAHOŽ, Josef. *Sjednocující se Evropa a lidská a občanská práva*. Praha: Aspi, 2005, s. 235.

³³ BELLAMY, Richard, WARLEIGH, Alex. *Citizenship and governance in the European Union*. 1. vydání. London: Continuum, 2001, s. 4.

³⁴ Více k problematice ŠÍŠKOVÁ, Naděžda, STEHLÍK, Václav. *Evropské právo I – ústavní základy Evropské Unie*. Praha: Linde, 2007, s. 247-250.

³⁵ MAAS, Willem. *Creating European citizens*. Plymouth: Rowman & Littlefield, 2007, s. 52.

³⁶ ADDINK, Hank. The Ombudsman as the Fourth Power on the Foundations of Ombudsman Law from a Comparative Perspective. In STROINK, F. A. M., LINDEN, Eveline C. H. J., LINDEN, van der Eveline, *Judicial lawmaking and administrative law*. Oxford: Intersentia Antwerpen, 2005, s. 269-302.

nemá vždy stejný cíl jako soudní žaloba.³⁷ Soud rovněž vyvodil, že tyto dva prostředky nelze využívat souběžně. Zcela logický je pak zákaz Ombudsmana zasahovat do nezávislé moci soudní, který je kromě SFEU zmíněn i ve Statutu³⁸, který stanovuje zákaz Ombudsmana zasahovat do soudního řízení a zpochybňovat rozhodnutí soudu.

Základním rozdílem mezi Ombudsmanem a soudy je závaznost šetření. Posláním soudů je ve svých rozhodnutích poskytovat právně závazné závěry, pro Ombudsmana je naopak typická **nezávaznost** šetření. Výsledky jeho šetření mají spíše deklaratorní povahu a nelze je právně vymáhat. Zatímco úkolem soudu je prohlašovat určité akty za neplatné, úkolem Veřejného ochránce práv je takovéto akty pouze prošetřovat a případně upozorňovat na jejich vadnost.³⁹ Další z rozdílů lze spatřovat také v poslání obou orgánů. Zatímco soudy jsou pověřeny rozhodovat předložené spory a na základě svých závěrů vyvozovat patřičné právní důsledky, Ombudsman má v první řadě využívat **smírného řešení** sporu.⁴⁰ Další výhodou oproti soudům je možnost Evropského ombudsmana využít **politický tlak** na orgány a instituce EU. Tento z právního hlediska poněkud obtížně uchopitelný nástroj mnohdy sehraje důležitou roli při jednotlivých šetřeních Ombudsmana.

V určitých situacích mají občané možnost obrátit se jak na unijní soudy, tak na Evropského ombudsmana. Tímto případem může být např. odmítnutí přístupu k dokumentům Evropské komise či Rady EU.⁴¹ Ombudsman se v této situaci stává plnohodnotnou alternativou a závisí jen na občanovi, jaký prostředek nápravy si zvolí. Tuto možnost však nelze vykládat v tom smyslu, že řízení před Ombudsmanem by mělo být jakýmsi předstupněm před řízením soudním.⁴² Evropské soudy však pro účely své rozhodovací praxe mnohdy výstupy Ombudsmana využívají. Příkladem takového řízení může být případ Bavarian Lager, v němž Evropský soudní dvůr uznal nesprávný postup Komise při zveřejňování informací nebo případ IIC Informations-Industrie Consulting, kde naopak Soudní dvůr i Ombudsman

³⁷ C-331/05 P *Internationaler Hilfsfonds v. Commission* [2007] ECR I-5475, bod 53.

³⁸ Čl. 1 odst. 3 *Rozhodnutí Evropského Parlamentu o pravidlech a obecných podmínkách pro výkon funkce veřejného ochránce práv*.

³⁹ HSIEH, Kuo-lien. *The European Ombudsman's Role in EU Freedom of Information Protection* [online]. 2005 [cit. 6. května 2010]. Dostupné na <http://www.soc.nii.ac.jp/eusa-japan/download/eusa_ap/paper_Kuo-lienHsieh.pdf>, s. 7.

⁴⁰ BLAHOŽ, Josef, KLÍMA, Karel, SKÁLA, Josef. *Ústavní právo evropské unie*. 1. vydání. Dobrá Voda: Aleš Čeněk, 2003, s. 374.

⁴¹ DAVIS: *The European Ombudsman As An Alternative...*, s. 4.

⁴² Viz případ C-331/05 P *Internationaler Hilfsfonds v. Commission* [2007] ECR I-5475, body 54, 80.

došli k názoru, že k pochybení Komise ve věci navrácení vyplacených peněžitých záloh nedošlo.⁴³

1.3 Vztah k vybraným orgánům EU

Přestože charakteristickým prvkem Ombudsmana je nezávislost, jeho činnost je do určité míry ovlivňována širokým spektrem subjektů unijní administrativy. Jak uvidíme v průběhu celé práce, Ombudsman spolupracuje s mnoha orgány, úřady, institucemi, a to nejen na úrovni unijní, ale také na úrovni národní. Z tohoto důvodu na tomto místě nelze uvést vyčerpávající výčet veškerých subjektů spolupracujících s Ombudsmanem. V jejich výběru jsem se proto omezila pouze na nejdůležitější orgány, jimiž jsou **Evropský parlament, Komise a Rada Evropské unie**. Výběr těchto orgánů byl podmíněn faktem, že s výše jmenovanými má Veřejný ochránce práv nejtěsnější vazby.

Nejvíce provázán je Evropský ombudsman bezpochyby s **Evropským parlamentem**. Tato skutečnost pramení již se samotného faktu **volby** a následného jmenování Ombudsmana Evropským parlamentem. Volba Evropského ombudsmana patří mezi výsadní práva Parlamentu. Úpravu tohoto „procesu“ najdeme v čl. 204 Jednacího řádu Evropského parlamentu.⁴⁴ Evropský ombudsman je volen Parlamentem na počátku každého jeho volebního období. Volba je tajná a po svém zvolení skládá kandidát slib Evropskému soudnímu dvoru. Od historicky prvních voleb, kdy byl úřad Ombudsmana ustaven proběhly celkem troje volby, a to volby v roce 2002, 2004 a v roce 2010.⁴⁵ Prvním Evropským ombudsmanem se stal v roce 1995 Jacob Söderman, který byl znovuzvolen v roce 1999.⁴⁶ Od roku 2002 zastává funkci Nikoforos Diamandouros, který byl znovuzvolen v roce 2010. Podmínky **odvolání** Ombudsmana upravuje čl. 206 Jednacího řádu Evropského parlamentu.

⁴³C-28/08 P Komise Evropských společenství proti Bavarian Lager Co. Ltd. [2010] rozhodnutí ze dne 29. června 2010, doposud nepublikováno; body 45-48. T-500/04 Komise Evropských společenství proti IIC Informations-Industrie Consulting GmbH [2006] ECR I-1545; body 26, 76.

⁴⁴ *Jednací řád Evropského parlamentu* [online]. Europarl.europa.eu, Červenec 2010 [cit. 4. září 2010]. Dostupné na <<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+RULESEP+20100705+0+DOC+PDF+V0//CS&language=CS>>.

⁴⁵ Více k jednotlivým volbám *Elections of the European Ombudsman* [online]. Europarl.europa.eu, 2002 [cit. 13. září 2010]. Dostupné na <http://www.europarl.europa.eu/comparl/peti/election2002/candidates/default_en.htm>, *Elections of the European Ombudsman* [online]. Europarl.europa.eu, 2004 [cit. 13. září 2010]. Dostupné na <http://www.europarl.europa.eu/comparl/peti/election2004/default_en.htm>, *Elections of the European Ombudsman* [online]. Europarl.europa.eu, 2010 [cit. 13. září 2010]. Dostupné na <<http://electionombudsman.adagio4.eu/view/en/results.html>>.

⁴⁶ ŠKRÁBALOVÁ, Lenka. *Institut a smluvní zakotvení evropského ombudsmana: historie, současnost a výhled do budoucna* [online]. 2005 [cit. 6. května 2010]. Dostupné na <http://www.uni-koeln.de/wisofak/powi/wessels/DE/ARCHIV/IGC_Net/Skrabalova_European_Ombudsman.pdf>, s. 4.

V počátcích problematickou se zdála být existence **Petičního výboru Parlamentu**. Tento fakt byl jedním z hlavních důvodů, proč Parlament odmítal akceptovat vznik nového institutu v podobě Evropského ombudsmana. Parlament se obával možné kolize kompetencí jednotlivých orgánů a potencionálních oslabení moci na úkor Ombudsmana.⁴⁷ Původní obavy ze „spolupůsobení“ těchto orgánů byly odstraněny již v počátku. Petiční výbor jednak převzal odpovědnost za „každodenní vztahy“ mezi Ombudsmanem a Parlamentem a zároveň začal s ombudsmanem aktivně spolupracovat. Navíc pouze malý objem petic, které obdržel Petiční výbor, se týkal nesprávného úředního postupu, tudíž zde nenastal obávaný kompetenční spor.⁴⁸ V případech, kdy byla Petičnímu výboru takováto petice předložena, postoupil ji se souhlasem petenta Evropskému ombudsmanovi. Obdobně postupovat Ombudsman, pokud obdržel stížnost, která byla mimo jeho kompetenci. Bylo-li to v daném případě možné, postoupil takovouto stížnost Petičnímu výboru.

Právo podat petici je zakotveno v čl. 24 a čl. 227 SFEU. Čl. 24 SFEU obecně přiznává každému **občanovi EU** petiční právo k Evropskému parlamentu v souladu s čl. 227 SFEU.⁴⁹ Čl. 227 pak podrobněji vymezuje jednak okruh oprávněných osob a dále případy, v nichž je možné petici podat. Osobami oprávněnými k podání petice jsou všichni občané EU a všechny fyzické osoby s bydlištěm nebo právnické osoby se statutárním sídlem v některém členském státě. Tyto osoby jsou oprávněny předložit petici samostatně či společně s jinými občany či osobami ve věci, která se jich přímo dotýká, přičemž petice musí spadat do oblasti činnosti EU. Pomocí petice tedy, narozíl od stížnosti podané Ombudsmanovi, může petent namítat, že bylo zasaženo do jeho zaručených práv nejen unijními subjekty, ale taktéž subjekty na úrovni členského státu.

Z hlediska **objemu petic** bylo za rok 2009 Petičním výborem přijato celkem 1924 petic.⁵⁰ Pro srovnání se ve stejném roce Evropský ombudsman zabýval celkem 3098 novými stížnostmi.⁵¹ Četnost přijatých podání byla tedy u Evropského ombudsmana zhruba jeden a půl krát větší, což svědčí o jeho aktivní roli. Vezmeme-li v potaz, že Ombudsman šetří pouze stížnosti týkající se nesprávného úředního postupu unijních orgánů, institucí úřadů a jiných

⁴⁷ CHALMERS, Damian, DAVIES, Gareth, MONTI, Giorgio. *European Union Law: Text and Materials*. 2. vydání. Cambridge: University Press, 2010, s. 88.

⁴⁸ NEWMAN, Eddy. The Policy-Relationship between the European Ombudsman and European Parliament's Committee on Petitions. In DIAMANDOUROS, Nikoforos P. a kol., *The European Ombudsman: origins, establishment, evolution*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2005, s. 145-146.

⁴⁹ Petiční právo občanům EU zaručuje taktéž čl. 44 *Listiny základních práv a svobod EU*.

⁵⁰ *Annual report of the Petitions Committee 2009* [online]. Europarl.europa.eu, 6 July 2010 [cit. 4. září 2010]. Dostupné na <<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P7-TA-2010-0261&format=XML&language=EN>>, bod H.

⁵¹ *Výroční zpráva 2009*, s. 14.

subjektů, zatímco Petiční výbor je oprávněn šetřit veškeré záležitosti spadající do oblasti činnosti Unie, mezi něž spadají i zásahy jednotlivých členských států, pak je patrné, že občané volí jako řešení častěji podání stížnosti u Evropského ombudsmana než podání petice k Petičnímu výboru.

Každoročním vyvrcholením práce úřadu Ombudsmana je rozprava o jeho činnosti před Evropským parlamentem, na což navazuje vyhotovení zprávy Petičním výborem. **Výroční zpráva Petičního výboru** za rok 2009 se na několika místech věnuje Veřejnému ochránci práv.⁵² Zmiňovanými tématy jsou například ukončení funkčního období Ombudsmana či podpora Ombudsmana při zvyšování veřejného povědomí o tomto institutu.

Neméně důležitou oblastí je taktéž dodržování přístupu k dokumentům Parlamentu na základě **nařízení č. 1049/2001**⁵³, o kterou Ombudsman dbá a jehož prostřednictvím si mohou občané stěžovat. Dle výroční zprávy Evropského parlamentu bylo v roce 2009 Parlamentem přijato celkem 1 260 žádostí v této oblasti.⁵⁴

Evropská komise je orgánem, jehož se týká nejvyšší počet stížností, které Ombudsman přijímá. Vztah Ombudsmana a Komise je do značné míry ovlivněn potřebami Ombudsmana v jednotlivých řízeních. Zcela zásadní kompetencí Ombudsmana je **právo přístupu k dokumentům a právu na informace**, bez nichž by jeho šetření postrádala smysl. Význam tohoto oprávnění dokazuje i počáteční nelibost Komise, která podobně jako Evropský parlament, viděla v novém orgánu spíše rivala než partnera, a nechtěla proto akceptovat toto výsadní právo Ombudsmana. Později si však Komise uvědomila, že zpřístupnění požadovaných dokumentů pro účely šetření Ombudsmana je v jejím zájmu. Chtěla-li Komise vystupovat jako transparentní instituce, pak se posílení vztahu s Ombudsmanem přímo nabízelo.

Ještě předtím, než Ombudsmanův úřad naplno zahájil svoji činnost, se Komise zavázala, že bude v případě žádosti Ombudsmana o přístup k informacím postupovat dle Kodexu přijatého Komisí a Radou 6. prosince 1993.⁵⁵ Tento dokument byl však postupem času shledán jako nevyhovující a z tohoto důvodu bylo přijato v roce 2001 nové nařízení.⁵⁶

⁵² Body B, K, N a body 12, 13, 39 *Annual report of the Petitions Committee 2009*.

⁵³ *Regulation No 1049/2001 of The European Parliament and The Council regarding public access to European Parliament, Council and Commission documents* [online]. Official Journal L 145/43, 30 May 2001 [cit. 31. října 2010]. Dostupné na <http://www.europarl.europa.eu/RegData/PDF/r1049_en.pdf>.

⁵⁴ *Výroční zpráva za rok 2009 o přístupu veřejnosti k dokumentům* [online]. Europarl.europa.eu, 31 December 2009 [cit. 10. listopadu 2010]. Dostupné na <http://www.europarl.europa.eu/RegData/PDF/439692_1_CS.pdf>, s. 5.

⁵⁵ *Code of conduct, of 6 December 1993, concerning public access to Council and Commission documents (93/730/EC)* [online]. 6 December 1993 [cit. 30. října 2010]. Dostupné na <<http://www.ena.lu/>>.

⁵⁶ *Regulation No 1049/2001 of The European Parliament and The Council regarding public access to European Parliament, Council and Commission documents*.

Prostřednictvím tohoto dokumentu deklaruje Komise, na základě žádosti, přístup k veškerým dokumentům jakémukoliv občanovi EU, fyzické či právnické osobě pobývajícím na území EU nebo majícím na území EU své sídlo.⁵⁷ V případě, že dotyčné osobě bude odmítnuto poskytnutí informace, nebude-li poskytnuta odpověď dostatečná, nebo nebude odpověď poskytnuta v rámci stanovené 15-ti denní lhůty, může se na základě čl. 8 nařízení stěžovatel obrátit na Veřejného ochránce práv. V roce 2009 vyřídila Komise celkem 5 055 žádostí tohoto typu.⁵⁸

Další neméně důležitou oblastí, v níž se snaží Evropský ombudsman dosáhnout maximální transparentnosti, je posláním Komise jakožto „strážkyně Smluv“. Ombudsman přijímá velké procento stížností týkajících se této oblasti. Nejčastější oblastí, na niž si stěžovatelé stěžují, jsou případy spojené se **žalobami na porušení povinnosti členských států** vedených Komisí. Právním základem tohoto oprávnění je čl. 258 SFEU, na jehož základě je Komisi umožněno prošetřit, zda členský stát plní své povinnosti vyplývající ze Smluv a v dané věci vydávat stanovisko. V případě, že členský stát nevyhoví závěrům Komise, je Komise oprávněna předat věc Soudnímu dvoru. Důvodem častých stížností občanů je jejich omezená možnost zasahovat do tohoto typu řízení. Občané nemohou přímo zažalovat členský stát, ale mohou na případnou nezákonnost Komisi upozornit prostřednictvím podání neformálního podnětu, na který musí Komise odpovědět do 15-ti pracovních dnů od její registrace.⁵⁹

Díky iniciativě Ombudsmana a kritickým závěrům jeho šetření přijala Komise sdělení upravující proces vyřizování výše zmíněných podnětů (stížností) u tohoto typu žalob.⁶⁰ V tomto dokumentu Komise podrobně popisuje jednotlivé fáze řízení od možnosti občanů podat podnět Komisi až po vydání rozhodnutí ve věci. Komise se zde také výslovně zmiňuje o právo na přístup k informacím a právo podat stížnost Evropskému ombudsmanovi v případě domnělého špatného administrativního postupu Komise. V těchto typech řízení je Ombudsman oprávněn přezkoumávat pouze formální správnost postupu Komise. Zaměřuje se tedy zejména na to, zda byly v tom kterém případě dodrženy zákonné lhůty, zda dostal

⁵⁷ Nutno podotknout, že žádosti o přístup k informacím Komise, Parlamentu a Rady tvoří pouze zlomek informací, které jsou občanům poskytovány. Každá z těchto institucí disponuje veřejně přístupnými registry na svých webových stránkách, kde mohou občané vyhledávat požadované informace.

⁵⁸ *Report from the Commission on the application in 2009 of Regulation (EC) No 1049/2001 regarding public access to European Parliament, Council and Commission documents* [online]. 30 June 2010 [cit. 10. listopadu 2010]. Dostupné na <http://ec.europa.eu/transparency/access_documents/docs/rapport_2009/COM2010351_EN_ACT_part1_v1.pdf>, s. 4.

⁵⁹ Více k problematice žalob na porušení povinnosti členského státu ŠIŠKOVÁ: *Evropské právo I...*, s. 199-208.

⁶⁰ *Commission communication to the European Parliament and the European ombudsman on relations with the complainant in respect of infringements of community law* [online]. Official Journal 244, 10 October 2002 [cit. 4. listopadu 2010]. Dostupné na <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52002DC014:EN:HTML>>.

stěžovatel náležitou odpověď, zda v daném případě nechyběla motivace rozhodnout, či zda byly vhodně vyhodnoceny okolnosti případu.

Ve výkladu k orgánů nelze opomenut zmínit vztah Ombudsmana k **Radě Evropské unie**. I když intenzita spolupráce mezi těmito dvěma orgány je nižší, než například u Evropské komise nebo Parlamentu, Rada je stále jednou z důležitých složek institucionální rovnováhy mezi Ombudsmanem a ostatními subjekty unijní administrativy. Z hlediska svého „poslání“ v rámci hierarchie orgánů EU plní Rada primárně roli hlavního „zákonodárce“. S touto rolí souvisí i **revize statutu** Ombudsmana, která proběhla v červnu roku 2008, na niž se Rada aktivně podílela.

Ombudsman se v průběhu jednání zúčastnil setkání Pracovní skupiny pro obecné záležitosti Rady, kde jejím zástupcům vysvětlil účel a zodpověděl dotazy týkající se revize.⁶¹ Na základě těchto konzultací Rada revizi Statutu podpořila a ten nabyl účinnosti 31. července 2008. Díky provedeným změnám došlo k posílení pravomocí Evropského ombudsmana. Nově získal Ombudsman právo přístupu k veškerým dokumentům Unie, byla posílena spolupráce Ombudsmana s mimounijními institucemi v oblasti lidských práv a byla „odstraněna“ povinnost úředníků Unie vypovídat v rámci Ombudsmanových šetření jménem svého úřadu a v souladu s jeho pokyny.⁶²

Stejně jako pro Evropský parlament a Komisi, tak i pro Radu platí postupy stanovené v **nařízení 1049/2001** o přístupu veřejnosti k dokumentům výše zmíněných institucí. Této oblasti se tradičně věnuje i část Výroční zprávy Rady. Výroční zpráva za rok 2009 zhodnotila stav v dané oblasti za uspokojivý. Rada v roce 2009 přijala celkem 2 666 žádostí o přístup k informacím⁶³, což je v porovnání s „výsledky“ Komise výrazně nižší číslo.

⁶¹ *Výroční zpráva 2008* [online]. Ombudsman.europa.eu, 21. dubna 2009 [cit. 2. května 2010]. Dostupné na <<http://www.ombudsman.europa.eu/activities/annualreports.faces>>, s. 72.

⁶² *Ombudsman: Revision of statute will benefit citizens* [online]. Europa.eu, 22 April 2008 [cit. 10. listopadu 2010]. Dostupné na <<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=EO/08/4&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>>.

⁶³ *Press Release: General Affairs* [online]. Council of the European Union, 26 April 2010 [cit. 10. listopadu 2010]. Dostupné na <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/EN/genaff/114045.pdf>, s. 22.

2. Šetření Evropského veřejného ochránce práv

Záměrem předchozí kapitoly bylo představit institut Evropského veřejného ochránce práv a zasadit jej do kontentu ostatních unijních orgánů. Druhá kapitola se již zabývá činností Veřejného ochránce práv, resp. průběhem šetření a jeho jednotlivým oblastem. Veřejný ochránce práv se zabývá dvěma typy šetření. Největší část tvoří stížnosti od občanů EU, vedle toho je však Ombudsman také oprávněn zahájit šetření z vlastní iniciativy. Vzhledem k tomu, že jednotlivé oblasti a fáze šetření jsou totožné, věnuji se v následující kapitole oběma těmito šetřeními zároveň s tím, že v první podkapitole vymezím jejich základní rozdíl. Z hlediska právního je problematika šetření upravena v čl. 2 – 5 Statutu Veřejného ochránce práv.⁶⁴ Poslední část kapitoly se zabývá jednotlivými oblastmi šetření a konkrétními příklady z rozhodovací praxe Ombudsmana.

2.1 Zahájení šetření

Problematicke okruhu osob oprávněných podat stížnost k Ombudsmanovi byla věnována pozornost v předchozí kapitole. Nyní se proto zaměřím podrobněji na podmínky a postupy při podání stížnosti. Jedním ze základních atributů pro fungování úřadu Ombudsmana je jeho snadná dostupnost. Z tohoto důvodu je **evropským občanům** poskytnuto hned několik variant, jak mohou Evropského ombudsmana kontaktovat. Ombudsmana lze kontaktovat poštou, telefonicky, faxem či emailem. Případní stěžovatelé najdou veškeré podstatné informace, včetně elektronického formuláře⁶⁵ na podání stížnosti, na stránkách Veřejného ochránce práv, které jsou dostupné ve všech třiatvaceti úředních jazycích EU.

V posledních letech věnoval Ombudsman svým internetovým stránkám zvýšenou pozornost za účelem posílení transparentnosti svého úřadu. V roce 2009 přijal úřad Ombudsmana celkem 3098 stížností, z čehož 60 % stížností bylo podáno pomocí elektronického formuláře.⁶⁶ Toto číslo svědčí o tom, že úsilí Ombudsmana nebylo zbytečné a lze předpokládat, že do budoucna bude počet takto podaných stížností narůstat. Dalším úspěšným krokem bylo zavedení interaktivního průvodce, který by měl občanům pomoci při podávání stížnosti a současně by měl snížit vysoké procento přijatých stížností, které jsou mimo kompetenci Ombudsmana.

⁶⁴ *Rozhodnutí Evropského Parlamentu o pravidlech a obecných podmínkách pro výkon funkce veřejného ochránce práv.*

⁶⁵ Viz příloha č. 1.

⁶⁶ *Výroční zpráva 2009*, s. 14.

Proces podávání stížností upravuje Statut. Článek 2 Statutu vymezuje postup při přijímání stížnosti. První podmínkou pro přijetí je fakt, že stížnost spadá do **působnosti** Veřejného ochránce práv, druhou je pak její **přípustnost**. Ze stížnosti musí být patrné, kdo ji podává a na co si daná osoba stěžuje. Přeje-li si to stěžovatel, může být s jeho stížností zacházeno jako s důvěrnou. Další podmínkou je, že stížnost musí být předložena do dvou let od ode, kdy se stěžovatel dozvěděl o skutečnostech týkajících se stížnosti. Dalším z kritérií přípustnosti je fakt, že takovéto stížnosti předcházely patřičné administrativní kroky v příslušném členském státě. Za takovýto krok je považováno například zaslání dopisu dotčené instituci či orgánu.⁶⁷

Ombudsman provádí veškerá šetření, která považuje za opodstatněná. Veškeré přijaté stížnosti jsou prozkoumány a za předpokladu, že neexistuje vyhlídka zdárného dokončení šetření, jsou tyto stížnosti Ombudsmanem **uzavřeny**. Pomocí tohoto postupu Ombudsman předchází neopodstatněným očekáváním stěžovatelů. Důvodem pro uzavření šetření může být například již proběhlé šetření Petičního výboru Evropského parlamentu, pokud nejsou známy nové skutečnosti v řízení.⁶⁸ Dalším příkladem pak mohou být stížnosti, u nichž je míra zavinění unijního orgánu, instituce či jiného subjektu „zanedbatelná“, například opomenutí odpovědět na stížnost.⁶⁹

V tomto případě je Ombudsman oprávněn využít neformálních prostředků, jako je například telefonní hovor a klasické řízení pak není zahajováno. Touto neformální cestou může dojít k nápravě, aniž by byl administrativně dále zatěžován celý unijní systém. V roce 2009 bylo jako neopodstatněných shledáno celkem 33 % podaných stížností.⁷⁰ Ve vhodných případech a se souhlasem stěžovatele lze taktéž stížnost předat k dalšímu šetření Evropskému parlamentu či jinému orgánu, o čemž Ombudsman vyrozumí dotčený orgán, instituci či jiný subjekt, kterého se stížnost týká.

Druhou oblastí šetření je **šetření z vlastní iniciativy**. Tato šetření nejsou příliš častá. Již ve své první výroční zprávě se o tomto typu šetření Evropský ombudsman vyjádřil jako spíše o výjimečném nástroji.⁷¹ V současnosti Ombudsman využívá tato šetření ve dvou případech. Jednak v případech systémových problémů fungování EU a také v případech, kdy došlo k nesprávnému administrativnímu postupu ve vztahu k osobě, která nemá oprávnění

⁶⁷ CIHELKOVÁ, Eva, JAKŠ, Jaroslav a kol. *Evropská integrace - Evropská unie*. 1. vydání. Praha: Oeconomica, 2004, s. 44.

⁶⁸ *Annual report of the Petitions Committee 2009*, s. 29.

⁶⁹ CAEDDU, Simone. The Proceedings of the European Ombudsman. *Law and Contemporary Problems*, 2004, Vol. 68, No. 1, p. 169.

⁷⁰ *Annual report of the Petitions Committee 2009*, s. 29.

⁷¹ *Annual report 1995* [online]. Ombudsman.europa.eu, 22 April 1996 [cit. 2. května 2010]. Dostupné na <<http://www.ombudsman.europa.eu/activities/annualreports.faces>>, s. 11.

stěžovat si u Evropského ombudsmana. Šetření a vyšetřovací postup u těchto řízených je stejný jako u stížností předložených občany EU. Zatímco první zmíněný postup byl v roce 2009 využit celkem čtyřikrát, druhý postup nebyl využit ani v jednom případě.⁷² I přes omezenou využitelnost druhého ze zmíněných postupů, tedy možnosti neoprávněné osoby obracet se na Ombudsmana a iniciovat takto šetření, je tato varianta příkladem dobré správy. Ombudsman prostřednictvím tohoto postupu otevírá svůj úřad nejširší možné skupině osob s cílem zaručit všem „poškozeným“ osobám garanci jejich práv.

2.2 Průběh a výsledek šetření

Průběh šetření upravuje čl. 3 Statutu. Je-li stížnost od občana EU přijata, je **zaregistrována** a očíslována. Procedura registrace a přijetí stížnosti obvykle trvá do jednoho týdne. Stěžovatel je o přijetí stížnosti vyrozuměn, je mu sděleno její registrační číslo a jméno pracovníka, který se stížností zabývá. Poté je stížnost prověřována, zda je možné v dané věci zahájit šetření, což většinou trvá do jednoho měsíce. O výsledku tohoto šetření je stěžovatel vyrozuměn. Neshledá-li Ombudsman, že došlo k nesprávnému úřednímu postupu, případ je uzavřen. Shledá-li Ombudsman nesprávný úřední postup, uvědomí o této skutečnosti dotyčný orgán, instituci či subjekt a případně předloží návrhy a doporučení. Dotyčný orgán, instituce či subjekt pak do tří měsíců⁷³ zašle Ombudsmanovi své **odůvodněné stanovisko**. V této fázi šetření má daná instituce či jiný subjekt možnost spor „urovnat“, učiní-li příslušné kroky a stěžovatel s nimi bude uspokojen.⁷⁴ Dojde-li k takové nápravě, Ombudsman řízení uzavře jako **„urovnané institucí“**.

Ombudsman se v řízení vždy snaží upřednostnit **smírné řešení sporu**. Ke smíru dojde, pokud daná instituce, orgán či jiný subjekt uzná svoji chybu, omluví se stěžovateli a poskytne mu náhradu veškerých škod způsobených svým nesprávným úředním postupem. V roce 2009 bylo tímto způsobem uzavřeno celkem 179 případů.⁷⁵ Nedojde-li k urovnání, řízení nadále pokračuje a stěžovatel je v jeho průběhu informován o veškerých krocích učiněných v řízení.

Považuje-li to Ombudsman za vhodné, může pro účely řízení použít, se souhlasem příslušného subjektu, kterého se stížnost týká, **zjednodušený postup**. Jedná se o neformální a pružný postup spolupráce mezi dotčeným subjektem a Ombudsmanem. V roce 2009 bylo

⁷² *Výroční zpráva 2009*, s. 24

⁷³ V roce 2004 se Evropský parlament a Komise dohodli na zkrácení lhůty u stížností na přístup dokumentů na dva měsíce. *Annual report 2009*, s. 29.

⁷⁴ CADEDDU: *The Proceedings of the European Ombudsman*, p. 170.

⁷⁵ *Výroční zpráva 2009*, s. 15.

takto ukončeno celkem 114 případů.⁷⁶ Takovýto postup je variantou ke klasickému řízení, které v závislosti na okolnostech každého případu umožňuje flexibilní řešení sporu. Ombudsman se snaží využívat těchto postupů v nejširší možné míře. Z celkového počtu 727⁷⁷ stížností v roce 2009, které byly v kompetenci Evropského ombudsmana, tvořily případy vyřešené cestou smírného postupu, urovnáním institucí či pomocí zjednodušeného postupu celkem 293 případů.

Pokud nedojde k urovnání sporu, nebo není spor ukončen ve zkráceném řízení, řízení dále pokračuje a Ombudsman informuje o jeho výsledcích stěžovatel i příslušný subjekt, k němuž stížnost směřuje. Není-li možné dosáhnout smírného řešení může na adresu instituce, orgánu či jiného subjektu, Ombudsman učinit tzn. **kritickou poznámku**. Tohoto nástroje Ombudsman využije, jedná-li se o případ špatné správy, který však nemá širší společenský dopad. Kritická poznámka má příslušný subjekt upozornit, že došlo k postupu špatné správy a má působit preventivně do budoucna. Obecně však můžeme říci, že v praxi Ombudsman využívá spíše kritických poznámek než zpráv a doporučení. Obsahově velmi podobné kritické poznámce je **doporučení**. Rozdíl je pouze v tom, že u doporučení se jedná o závažný případ špatné správy.

Poslední variantou je možnost Ombudsmana podat **zvláštní zprávu Evropskému parlamentu**.⁷⁸ Zvláštní zpráva Evropskému parlamentu je výjimečná v tom smyslu, že ji Ombudsman využívá pouze v důležitých případech, nereaguje-li příslušný subjekt uspokojivě na doporučení, a pokud by Parlament mohl být Ombudsmanovi nápomocen ve vynucení výstupů šetření.⁷⁹ Podle Ombudsmana je uspokojivou reakcí, akceptuje-li příslušný subjekt dané rozhodnutí a implementuje opatření vymezená v doporučení.⁸⁰ Ombudsmanova zpráva pro Parlament může obsahovat navrhaná doporučení, která mají být ve věci učiněna. Následně Parlament konstatuje, že došlo k nesprávnému úřednímu postupu, přislíbí nápravu do budoucna, avšak bez stanovení jakýchkoliv sankcí či lhůt ke splnění. Zvláštní zpráva Evropskému parlamentu je proto nejsilnějším nástrojem Ombudsmana jen z formálního hlediska. Z důvodu absence jakýchkoliv „donucovacích mechanismů“ Parlamentu je v praxi tento nástroj využíván jen zřídka.

⁷⁶ *Výroční zpráva 2009*, s. 29.

⁷⁷ Z toho počtu bylo pouze v 355 případech zahájeno šetření. 230 stížností bylo shledáno jako nepřipustných a u 162 stížností nebyl nalezen důvod pro zahájení šetření. *Annual report 2009*, s. 35.

⁷⁸ BONNOR, Peter. When EU civil society complains..., s. 144.

⁷⁹ *Special Report from the European Ombudsman to the European Parliament following the draft recommendation to the European Commission in Complaint 676/2008/RT* [online]. Europarl.europa.eu, 16 June 2010 [cit. 24. září 2010]. Dostupné na <<http://www.europarl.europa.eu/ocil/FindByProcnum.do?lang=2&procnum=INI/2010/2086>>.

⁸⁰ HSIEH: *The European Ombudsman's Role...*, s. 15.

V roce 2009 učinil Ombudsman kritickou poznámku v 35 případech, zatímco doporučení použil v 15 případech a zprávu Evropskému parlamentu jen ve 2 případech.⁸¹ Souhrnnou tabulku jednotlivých šetření za roky 1995-2009 připojuji do Příloh této práce.⁸²

Problematikou **součinnosti** s unijními orgány, institucemi a jinými subjekty se zabývá čl. 3 Statutu. Po zahájení šetření Ombudsman uvědomí o této skutečnosti dotyčný orgán či jiný subjekt, který mu může podat připomínky a zároveň má povinnost poskytnout Ombudsmanovi součinnost v řízení. Dotyčný subjekt musí Ombudsmanovi poskytnout požadované informace a umožnit mu přístup k požadovaným dokumentům. Tohoto oprávnění využil v roce 2009 Ombudsman celkem ve 23 případech.⁸³ V rámci svých šetření je Ombudsman oprávněn požádat úředníky a zaměstnance orgánů a institucí EU, aby v té které věci svědčily, tyto osoby jsou však vázány pravidly služebního řádu, zejména povinností zachovávat profesní tajemství. Na základě revize Statutu odpadla povinnost těchto úředníků vypovídat dle pokynů příslušného úřadu. Této pravomoci však v roce 2009 Ombudsman nevyužil ani v jednom případě.⁸⁴

V čl. 4 Statutu je zmíněna podmínka **mlčenlivosti** Veřejného ochránce práv a jeho zaměstnanců. Veřejný ochránce práv a jeho zaměstnanci jsou při své činnosti vázáni slibem mlčenlivosti ve vztahu k informacím, s nimiž se seznámili během šetření. Na základě revize Statutu byl přijat nový článek 4 a), který deklaruje, že Veřejný ochránce práv a jeho zaměstnanci nakládají se žádostmi o přístup veřejnosti k dokumentům v souladu s podmínkami a omezeními stanovenými v **nařízení č. 1049/2001**⁸⁵, čímž byla posílena ochrana citlivých údajů využívaných úřadem Ombudsmana pro účely jednotlivých šetření.

Dle čl. 5 Statutu má Ombudsman v rámci jednotlivých šetření právo **spolupracovat** s obdobnými orgány na úrovni členských států za dodržení podmínek vnitrostátní legislativy a podmínek týkajících se přístupu k dokumentům členských států. Přispěje-li to k výsledku šetření, může obdobným způsobem spolupracovat i s orgány a institucemi členských států, které jsou pověřeny k ochraně základních lidských práv. Spektrum subjektů, s nimiž je Ombudsman oprávněn spolupracovat v řízení, je tedy značně široké.

⁸¹ *Výroční zpráva 2009*, s. 45-48.

⁸² Viz příloha č. 2: Tabulka stížností přijatých v letech 1995 – 2009.

⁸³ *Výroční zpráva 2009*, s. 30.

⁸⁴ Tamtéž.

⁸⁵ *Nařízení Evropského parlamentu a Rady o přístupu veřejnosti k dokumentům Evropského parlamentu, Rady a Komise.*

2.3 Oblasti jednotlivých šetření

Vzhledem k tomu, že Ombudsman je oprávněn vyšetřovat veškeré unijní instituce, orgány, agentury a jiné subjekty v případě, že se dopustí nesprávného úředního postupu, je záběr jeho šetření velmi široký. Z hlediska širšího vymezení bychom jednotlivá šetření mohli rozdělit do **sedmi základních kategorií**:

- přístup k dokumentům, otevřenost a ochrana osobních údajů;
- Komise jako strážce Smluv;
- zadávání zakázek a udělování grantů;
- plnění Smluv;
- správa a služební řád;
- konkurzy a výběrová řízení;
- institucionální, politické a jiné záležitosti.⁸⁶

V následujícím výkladu stručně nastíním obsah jednotlivých kategorií a zmíním vybraná šetření Veřejného ochránce práv. Podrobněji se zaměřím pouze na právo přístupu k dokumentům, které je nejproblematictější oblastí.

V oblasti **otevřenosti, přístupu k dokumentům a ochrany osobních údajů** si občané nejčastěji stěžují na odepření, nebo nedostatečný přístup k dokumentům. Otevřenost a ochrana osobních údajů pak tvoří menší část tohoto okruhu. **Právo přístupu k dokumentům** je jedním ze základních práv občanů EU, na němž je postaven celý koncept evropské administrativy. Jeho legální zakotvení najdeme v čl. 15 SFEU. Mimo jiné je zaručeno i v čl. 42 Listiny základních práv EU a v nařízení 1049/2001.⁸⁷ Stížnosti tohoto typu přijímá Ombudsman nejčastěji. V roce 2009 řešil Ombudsman celkem 19 stížností týkajících se uplatňování nařízení 1049/2001, z nichž bylo celkem 15 stížností podáno proti Komisi.⁸⁸ Přes veškeré úsilí Ombudsmana se mu nedaří „donutit“ Komisi, aby v šetřeních tohoto typu dodržovala stanovenou patnáctidenní lhůtu pro vyřízení žádosti o přístup k informacím. V roce 2009 byla Komise schopna dodržet tuto lhůtu pouze ve 4 případech, přičemž ve zbylých případech se lhůta pohybovala okolo 30-ti dní a v menšině případů se pak jednalo až o 80-ti denní zpoždění.⁸⁹

⁸⁶ *Výroční zpráva 2008*, s. 52.

⁸⁷ *Nařízení Evropského parlamentu a Rady o přístupu veřejnosti k dokumentům Evropského parlamentu, Rady a Komise.*

⁸⁸ *Výroční zpráva 2009*, s. 50.

⁸⁹ DIAMANDOUROS, Nikoforos P. *Discussion on Ms Hankiss' opinion on Reform of Regulation 1049/2001 – Access to EU Documents after the Lisbon Treaty* [online]. Ombudsman.europa.eu, 29 September 2010 [cit. 8.

Na základě těchto údajů Ombudsman zkonstatoval, že se jedná o systémový problém, který vyžaduje systémové řešení, neboť podkopává důvěru občanů v Komisi, potažmo celou unijní administrativu. Z tohoto důvodu se Ombudsman rozhodl přispět do diskuse týkající se možné revize nařízení 1049/2001. Ombudsman v tomto ohledu navrhl možná řešení v podobě zavedení institutu **inspektora pro kontrolu informací** („information officer“), stejně jako byl zaveden inspektor na ochranu dat („data protection officer“) a zavedení jednotného **elektronického registru dokumentů EU**.⁹⁰ Podle Ombudsmana by inspektor chránil právo přístupu k dokumentům, pomáhal by občanům porozumět tomuto právu, poskytoval by jim rady a podporoval by unijní subjekty k aktivní participaci v této oblasti. Zavedením registru by se pak podle Ombudsmana vyřešila situace, kdy je sice velké procento dokumentů zpřístupněno prostřednictvím registrů jednotlivých orgánů, institucí a dalších subjektů, stále se však nejedná o zpřístupnění úplné. Jednotný registr by zároveň umožnil uplatnění práva na přístup k dokumentům i v těch případech, kdy je předpis ve stádiu návrhu, což bylo v současnosti spíše opomíjeno.

Osobně vidím jako reálnější variantu zpřístupnění jednotného registru, díky němuž by byl občanům poskytnut jakýkoliv dokument bez nutnosti podat žádost či jiného omezení, samozřejmě s výjimkou citlivých dokumentů, nebo dokumentů, u nichž to vzhledem k jejich povaze není možné. Vzhledem k tomu, že instituce jako Parlament, Komise a Rada již takovými registry disponují a zpřístupňují je občanům prostřednictvím svých webových stránek, bylo by jejich sjednocení pouze technickou záležitostí. V rovině poskytnutých práv občanům by nedošlo k výraznější změně. Současná úroveň přístupu veřejnosti k dokumentům je transparentní, pouze klade na žadatele větší nároky, než by tomu bylo v případně zavedení jednotného registru dokumentů.

Návrh na zavedení inspektorů na ochranu informací je taktéž variantou, která je však komplikovanější v tom smyslu, že by musely být stanoveny mechanismy komunikace a spolupráce tohoto institutu s dalšími subjekty unijní administrativy. Za předpokladu špatného vymezení působnosti a pravomoci tohoto nového subjektu by mohlo dojít spíše ke „zmatení pojmů“. Pokud by však byl nastaven jasný rámec působnosti a pravomoci, mohl by být inspektor pro kontrolu informací účinným nástrojem v boji proti nedodržování lhůt Komise v této oblasti.⁹¹ Revize nařízení je v současné době ve stádiu projednávání, proto nelze

listopadu 2010]. Dostupné na <<http://www.ombudsman.europa.eu/activities/speech.faces/en/5360/html.bookmark>>.

⁹⁰ Tamtéž.

⁹¹ Vzhledem ke vzájemné spolupráci ombudsmana a inspektora na ochranu dat lze předpokládat, že by vznik inspektora pro kontrolu informací následoval tento příklad. Viz *Memorandum of Understanding between the*

jednoznačně říci, který z nástrojů by byl v praxi nejvhodnější. Bezpochyby je však nutné věnovat pozornost této oblasti a najít efektivní řešení, které zamezí, zejména ze strany Komise, velkým zpožděním žádostí občanům EU.

V současné době nejzávažnějším případem v oblasti přístupu dokumentům, kterým se Ombudsman zabýval, byla stížnost předložená irským občanem proti Evropské lékové agentuře („European Medicines Agency, EMA“).⁹² Tento občan se domáhal práva přístupu k dokumentům Agentury z toho důvodu, že se domníval, že kvůli požití léku proti akné spáchal jeho syn sebevraždu. Stěžovatel se domáhal informací o nepříznivých účincích příslušného léku, EMA však i v takto závažném případě odmítla poskytnout přístup k požadovaným informacím a argumentovala tím, že evropská legislativa nepožaduje zveřejňování informací tohoto typu. Tento postoj považoval stěžovatel za nepřijatelný, a proto se rozhodl obrátit na Evropského ombudsmana. Ombudsman byl stejného názoru jako stěžovatel. Díky intervenci Ombudsmana stačilo jeho doporučení, aby EMA přehodnotila svůj postoj a požadovanou informaci zpřístupnila. Je tedy zřejmé, že Ombudsman může být vhodným a dostupným prostředkem ochrany práv občanů i v tak citlivých oblastech jako je ochrana života a zdraví.⁹³

Úloha **Komise jakožto „strážkyně Smluv“** je její významnou rolí, kterou jsem již zmiňovala v průběhu této práce.⁹⁴ Základním dokumentem, mimo ustanovení Smluv, na jehož základě Ombudsman zkoumá správnost postupu Komise, je sdělení Komise.⁹⁵ Toto Sdělení stanovuje procesní postup Komise při vyřizování podnětů (stížností) od občanů EU týkajících se žalob na porušení povinnosti členských států. Přestože zavedení tohoto dokumentu byla značně posílena transparentnost celého procesu, občané si opakovaně stěžují na nedostatek informací poskytnutým jednotlivým stěžovatelům a samotný proces registrace stížností (podnětů). Přesto však existují případy, kdy si občané stěžují na postup Komise neprávem a Ombudsmanovi nezbývá než s postupem Komise souhlasit.

European Ombudsman and the European Data Protection Supervisor [online]. Úřední věstník Evropské unie C 27/21, 7. February 2007 [cit. 10. listopadu 2010]. Dostupné na <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/oj/2007/c_027/c_02720070207en00210023.pdf>.

⁹² 2493/2008/(BB)TS Draft recommendation of the European Ombudsman in his inquiry against the European Medicines Agency.

⁹³ Další případy např. 1039/2008/FOR Decision of the European Ombudsman closing his inquiry against the European Commission, 0793/2007/(WP)BEH Decision of the European Ombudsman closing his inquiry against the European Parliament.

⁹⁴ Viz s. 18-19.

⁹⁵ *Commission communication to the European Parliament and the European ombudsman on relations with the complainant in respect of infringements of community law.*

Takovýmto případem byla například stížnost, v níž si nespokojený občan stěžoval na údajné nezaregistrování stížnosti pro porušení právních předpisů.⁹⁶ Občan EU, původem Francouz, si stěžoval na to, že mu v Belgii nebyl uznán francouzský diplom z ošetrovatelství. Rozhodl se proto obrátit na Komisi, která však odmítla jeho stížnost zaregistrovat. Následně se obrátil na Ombudsmana, který však byl stejného názoru jako Komise, když konstatoval, že nedošlo k nesprávnému úřednímu postupu, neboť problematika uznávání akademických diplomů je stále v kompetenci jednotlivých členských států.⁹⁷

Ombudsman má pravomoc také v oblasti **zadávání zakázek a udělování grantů**, přičemž se jedná jak o zakázky a granty přidělené, tak i o ty nepřidělené. V těchto typech případů se ale Ombudsman příliš neangažuje. Sám naopak zdůrazňuje, že kompetence příslušných orgánů hodnotících zakázky a granty jsou dostatečné a jeho zásahy by se tedy měly redukovat pouze na posouzení, zda byl postup těchto subjektů správný, zda byla dodržena veškerá pravidla a zda nedošlo ke zneužití pravomoci. Ombudsman tak např. zkoumá, zda byla dodržena v řízení zásada rovnosti, transparentnosti, zda bylo poskytnuto náležité odůvodnění ve věci apod.

Modelovým příkladem může být stížnost italské společnosti, která byla nespravedlivě vyloučena ze zakázky hodnotě 4 milionů EUR.⁹⁸ Tato společnost zažádala o přidělení projektu zabývajícího se harmonizací energetické politiky mezi EU a Ruskem. Společnost vedla skupinu evropských společností, jejichž maximální rozpočet pro tento projekt byl straven na částku 4 milionů EUR. Přestože stěžovatel splňoval veškeré technické parametry stanovené Komisí, nebyl pro danou zakázku vybrán. Jako důvod uvedla Komise limitující rozpočet 4 milionů EUR, který by byl dle jejích propočtů pro danou zakázku překročen asi o 21 EUR. O této skutečnosti však neinformovala dotčenou společnost a pro zakázku vybrala jiného žadatele. Ombudsman zkonstatoval, že v daném případě nebyla dodržena klíčová zásada rovného zacházení a navrhl smírné řešení v podobě peněžní kompenzace Komise italské společnosti. Komise však tento návrh odmítla akceptovat, načež Ombudsman učinil v daném řízení kritickou poznámku a doporučil poškozené společnosti obrátit se na soud. Na tomto

⁹⁶ 3303/2008/ELB Decision of the European Ombudsman closing his inquiry against the European Commission.

⁹⁷ Další případy např. 1174/2007/TN Decision of the European Ombudsman closing his inquiry against the European Commission, 1532/2008/(WP)GG Decision of the European Ombudsman closing his inquiry against the European Commission.

⁹⁸ 3222/2005/IP Decision of the European Ombudsman closing his inquiry against the European Commission.

případě vidíme, že Ombudsmanovy závěry jsou ne vždy respektovány, a že soudní řízení je pro stěžovatele někdy jedinou možnou cestou vyřešení sporu.⁹⁹

V oblasti **plnění Smluv** má Ombudsman opět omezenou pravomoc. V těchto typech řízení není oprávněn přezkoumávat věcnou správnost rozhodnutí dotčených subjektů, tato pravomoc náleží výhradně evropským soudům. Je pouze oprávněn požadovat od příslušného subjektu právní základ a odůvodnění, na jehož základě rozhodl. Z hlediska typologie Smluv se jedná zejména o smlouvy, které uzavírá Komise k financování nejrůznějších akcí a programů Unie. S plněním těchto Smluv souvisejí další problémy jako např. odmítnutí uhradit úroky z prodlení, nadměrné prodlevy v platbách předběžného financování nebo spory ohledně částek, které měly být zaplacený po provedených auditech.

Na případ zpožděné platby si stěžovaly místní úřady v Berlíně a Haltonu (UK) zapojené do programu výměny studentů, kdy Komise nereagovala na stížnosti Německa ohledně zpožděných plateb.¹⁰⁰ Problém nastal v okamžiku, kdy byla Komise v průběhu projektu, z důvodu přetížení systému, nucena změnit systém plateb. Po změně systému byly peníze na projekt nově zasílány pořadající organizaci (úřadu v Haltonu) a ta měla následně prostředky přerozdělit partnerské organizaci (berlínskému úřadu). Informace o této změně se však nedostaly k pořadající organizaci, z čehož vznikl celý problém. Na základě podnětu Ombudsmana se Komise stěžovateli omluvila za způsobené potíže a vyjádřila lítost nad tím, že úřad v Haltonu nebyl řádně informován. Vzhledem k tomu, že se jednalo spíše o nedorozumění, došlo k urovnání sporu a poté, co Komise platbu uhradila, byl případ Ombudsmanem uzavřen.¹⁰¹

Další kategorií jsou případy z oblasti **unijní správní činnosti a služebního řádu**. Jedná se různorodou oblast, do níž spadá celé spektrum unijních institucí, orgánů, úřadů, agentur a jiných subjektů. Zejména v oblasti stížností zaměstnanců Ombudsman s potěším konstatoval, že většina prošetřovaných stížností byla vyřízena kladně.¹⁰² Velký podíl má na tom aktivní přístup úředníků unijní administrativy, kteří se snaží být Ombudsmanovi nápomocni a naplňoval v praxi jím vytyčené standardy dobré správy. Tento přístup potvrzuje dobré nastavení vztahu spolupráce Ombudsmana s unijními subjekty a jejich vzájemný

⁹⁹ Další případy např. 3222/2005/IP Decision of the European Ombudsman closing his inquiry against the European Commission, 3346/2005/MHZ Decision of the European Ombudsman closing his inquiry against the European Commission.

¹⁰⁰ 3172/2005/WP Decision of the European Ombudsman closing his inquiry against the European Commission.

¹⁰¹ Další případy např. 3490/2005/(ID)PB Decision of the European Ombudsman closing his inquiry against the European Commission, 2273/2007/MF Decision of the European Ombudsman closing the inquiry against the European Commission.

¹⁰² *Annual report 2009*, s. 60.

respekt. Předložené případy se týkají např. vyplacení dávek, nároků na odškodné nebo zahájení disciplinárních řízení.¹⁰³

Konkurzy a výběrová řízení tvoří další oblast zájmu Veřejného ochránce práv. Význam Ombudsmana v této oblasti se však snížil okamžikem, kdy byl zřízen Evropský úřad pro výběr personálu (EPSO), na který je přesměrována většina této agendy.¹⁰⁴ Zajištění transparentnosti procesu výběrových řízení, a přitom nezasahování do kompetencí výběrových komisí, je stěžejní úkolem Ombudsmana v této oblasti. Ombudsman s EPSO aktivně spolupracuje, díky jeho iniciativě např. Úřad přijal doporučení, aby na žádost uchazeče byla zpřístupněna kritéria výběru a hodnocení v příslušném výběrovém řízení. Část případů se z oblasti konkurzů a výběrových řízení se však týká i jiných orgánů a subjektů.¹⁰⁵

Poslední oblastí šetření jsou **institucionální, politické a jiné záležitosti**. Opět se jedná o poměrně širokou kategorii zahrnující politickou činnost a obecné fungování institucí, orgánů, agentur, úřadů a jiných subjektů v systému unijní administrativy. Souhrnně můžeme tuto kategorii rozdělit do čtyř podoblastí, přičemž dominantní roli hraje ve většině případů Komise. Jedná se jednak o iniciační monopol Komise v oblasti právních předpisů, její roli v oblasti hospodářské soutěže, její obecnou správní činnost a v neposlední řadě o spektrum případů týkajících se jiných unijních subjektů.¹⁰⁶ Může se jednat např. o administrativní chyby v právních předpisech institucí, nesprávné zveřejnění citlivých údajů, nebo o nesprávné uzavření databází.¹⁰⁷

¹⁰³ Např. případy 3001/2006/OV Decision of the European Ombudsman against the European Commission, 572/2008/OV Decision of the European Ombudsman closing his inquiry against the European Parliament.

¹⁰⁴ *Výroční zpráva 2008*, s. 62.

¹⁰⁵ Např. případy 3579/2006/(SAB)TS Decision of the European Ombudsman closing his inquiry against the European Commission, 3147/2006/IP Decision of the European Ombudsman closing his inquiry against the European Personnel Selection Office.

¹⁰⁶ *Výroční zpráva 2009*, s. 65.

¹⁰⁷ Např. případy 2487/2006/DK Decision of the European Ombudsman against the European Commission, 2819/2005/BU Decision of the European Ombudsman against the European Parliament.

3. Analýza výsledků šetření Evropského veřejného ochránce práv

V předchozí kapitole jsem nastínila průběh a oblasti jednotlivých šetření Veřejného ochránce práv. Nyní se pomocí analýzy těchto šetření pokusím odpovědět na otázku, do jaké míry se Veřejnému ochránci práv, za bezmála patnáct let působení jeho úřadu, podařilo naplnit jeho poslání v podobě zprůhlednění a zjednodušení administrativních procesů v EU a jejímu přiblížení občanům EU. Pokusím se odpovědět na otázku, zda je Ombudsman pro systém unijní administrativy přínosem či zátěží. Zaměřím se na problematiku nezávaznosti výstupů šetření Ombudsmana, zda je tento charakteristický prvek pro Ombudsmana překážkou či naopak výhodou. Zhodnotím taktéž relevanci výstupů šetření Ombudsmana pro ostatními subjekty unijní administrativy a jejich dopad na občany EU. Zároveň upozorním na určitá úskalí činnosti Veřejného ochránce práv a nabídnu jejich možná řešení.

3.1 Nezávaznost výsledků šetření

Vezmeme-li v potaz charakter institutu Evropského ombudsmana, zejména prvek nezávaznosti jeho šetření, můžeme si klást otázku, zda je možné a reálné, aby Ombudsman dosáhl jakýchkoliv změn v evropské administrativě. Na první pohled se Evropský ombudsman jeví jako poměrně slabý orgán bez možnosti učinit právně závazné kroky. Zdání však může klamat. Předně je nutné uvědomit si záměr zakladatelů institutu Evropského veřejného ochránce práv. Smyslem ustavení nového orgánu nebylo vytvořit další „regulatorní“ složku, nebo jakkoliv prostřednictvím tohoto orgánů posilovat „byrokratickou moc“ Unie a omezovat tak občany v jejich právech. Od vzniku tohoto orgánu si jeho tvůrci naopak slibovali ustavení jakéhosi mediátora mezi ostatními subjekty unijní administrativy, které dnes a denně svými rozhodnutími ovlivňují životy občanů EU. Ombudsman se měl stát zárukou a pojistkou zároveň. Měl jednak posílit důvěru občanů v unijní administrativu a administrativě samotné pak měl poskytovat zpětnou vazbu a upozorňovat ji na případné nedostatky její činnosti.

Nazveme-li faktickou nezávaznost šetření Ombudsmana, oproti ostatním orgánům EU, handicapem, potom je nutné říci, že Ombudsman disponuje určitými nástroji, které mu tento handicap umožňují vyrovnat. Jedním z těchto nástrojů je **politický tlak**. Tento nástroj je ve spojení s **personálním prvkem** Ombudsmana mnohdy účinnější než jiné právně závazné nástroje, jakými disponují např. Evropský parlament, Komise či Rada EU. Politický tlak, který je Ombudsman schopen vyvinout na unijní orgány, instituce a další subjekty je nenásilnou formou, jak donutit příslušné subjekty jednat. Tento tlak je výrazně ovlivněn mírou autority

Ombudsmana, personální prvek proto v tomto ohledu nelze podceňovat. Výběr vhodného kandidáty na post Evropského ombudsmana je proto předpokladem úspěchu celého úřadu.

Přestože tedy Ombudsman není nadán legislativní pravomocí a nemůže přímo iniciovat nápravu evropské legislativy, může tak učinit nepřímo - prostřednictvím právně nezávazných nástrojů, jako jsou např. **doporučení, podnět, speciální zpráva nebo výroční zpráva**.¹⁰⁸ O tom, jak výše zmíněné nástroje fungují v praxi jsme se mohli přesvědčit například v kapitole věnované jednotlivých oblastem šetření.¹⁰⁹ Přestože se nejedná o pravidlo, v jednom případě stačil pouhý podnět či doporučení Ombudsmana k tomu, aby byla odstraněna nezákonnost namítaná občanem EU.

Míru respektovanosti Ombudsmanových šetření dokazuje i fakt, že se s jejich závěry můžeme setkat v judikatuře **evropských soudů**. V tomto případě jsou však soudy značně omezeny v jejich využívání. Ač mohou být závěry Evropského veřejného ochránce práv pro systém unijních soudů sebecennější, nemohou jej využívat jako jiné, právně závazné nástroje.¹¹⁰ Překážka, v podobě právní nezávaznosti šetření Ombudsmana, soudy v tomto ohledu značně limituje. Soud se otázkou nezávaznosti závěrů šetření Ombudsmana zabýval v případě *Associazione delle Cantine Sociali Venete*.¹¹¹

V tomto rozsudku Tribunál zdůraznil nezávaznou povahu výsledků šetření, když judikoval, že pro Soud není relevantním výstupem, shledá-li Ombudsman nesprávný úřední postup v té které věci. Dále dodal, že pokud o dané skutečnosti Ombudsman informuje Evropský parlament, tyto závěry jsou pro Parlament nezávazné a je pouze na jeho uvážení, jak bude v dané věci v rámci svých kompetencí postupovat. Soud také zdůraznil, že z tohoto důvodu nemohou výstupy jednotlivých šetření Ombudsmana způsobovat právní důsledky vůči třetím osobám, ale jsou jen určitými doporučeními pro dotčené subjekty.

Přestože jsou Ombudsmanovy možnosti, jak zasáhnout či změnit unijní administrativu omezené, nelze říci, že by byl Evropský ombudsman pasivním článkem evropské administrativy. Můžeme konstatovat, že faktická nezávaznost jeho šetření netvoří překážku v jeho činnosti. Ombudsman je plnohodnotným aktérem procesů probíhajících v EU. Vypovídající je jednak každoročně narůstající počet přijatých stížností a celková

¹⁰⁸ KOFLER, Brigitte. European Union. In STADLMAYER-KUCSKO, Gabriele, *European Ombudsman - Institutions: A comparative legal analysis regarding the multifaceted realisation of an idea*. 1. vydání. Wien: Springer, 2008, s. 176.

¹⁰⁹ Viz s. 25-29.

¹¹⁰ CAEDDU: The Proceedings of the European Ombudsman, p. 173.

¹¹¹ T-103/99 *Associazione delle Cantine Sociali Venete v Ombudsman and Parliament* [2000] ECR II-4165; bod 50.

angažovanost Ombudsmana v administrativních procesech Unie.¹¹² Za 14 let působení v úřadu Ombudsman vyřídil celkem 38 359 stížností, z čehož 9 231 šetření spadalo do jeho kompetence.¹¹³ V celkem 3 340 případech Ombudsman šetření uzavřel a ve 45 případech zahájil šetření z vlastní iniciativy.¹¹⁴

S problematikou nezávaznosti Ombudsmanových šetření souvisí i možnost podání opravných prostředků proti takovýmto závěrům. Proti výsledkům šetření Ombudsmana nelze podat opravný prostředek, a proto je nutno takováto rozhodnutí považovat za konečná. Případní stěžovatelé by na základě této skutečnosti mohli nabýt dojmu, že výsledkem šetření Ombudsmana bude pouze jakési „nezávazné konstatování“, proti němuž se nebudou moci odvolat. Z tohoto důvodu by pak mohli považovat řízení u Veřejného ochránce práv za neefektivní a mohli by v dané věci preferovat přímo soudní cestu. Jistá varianta opravného prostředku proti rozhodnutí Ombudsmana však existuje. Je jí **řízení na náhradu škody** u Evropského soudního dvora dle čl. 340 SFEU.¹¹⁵ Přestože se v praxi nejedná o příliš využívaný prostředek obrany, je nutné brát tuto variantu v úvahu. Nelze tedy jednoznačně tvrdit, že proti rozhodnutí ombudsmana neexistuje žádný opravný prostředek.

Příkladem může být případ Lamberts¹¹⁶, v němž občan EU žaloval Evropského Ombudsmana o náhradu škody způsobenou jeho domnělým nesprávným postupem v řízení. Náhrada škody se přitom týkala nákladů vynaložených stěžovatelkou na právní zastoupení před Ombudsmanem. Vzhledem k tomu, že Soudní dvůr je oprávněn přijímat tyto typy žalob pouze na instituce EU, musel se v první řadě vypořádat s otázkou, zda je Ombudsman unijní institucí. Ve svém rozhodnutí deklaroval, že pojem unijní instituce nelze vykládat v úzkém slova smyslu, tedy pouze podle článku 13 Smlouvy o EU, ale je třeba jej chápat jako veškeré instituce podílejících se na budování cílů Unie.¹¹⁷ Soud v tomto rozsudku uznal Ombudsmana jako jednu z unijních institucí a potvrdil možnost žalovat Evropského veřejného ochránce práv o náhradu škody. V daném případě ale Soud rovněž uvedl, že namítaný nesprávný úřední postup Ombudsmana nebyl žalobcem prokázán a žalobu proto zamítl.

V případě *Internationaler Hilfsfonds*¹¹⁸ řešil Evropský soudní dvůr otázku náhrady škody ve spojitosti s právním zastoupením při řízení před Ombudsmanem. Podstatou úřadu Ombudsmana je jeho snadná dostupnost, což v praxi znamená, že podání stížnosti ani úkony

¹¹² Více k problematice v následující kapitole, viz s. 40-44.

¹¹³ Viz příloha č. 2: Tabulka stížností přijatých v letech 1995 – 2009.

¹¹⁴ Tamtéž.

¹¹⁵ Více k problematice řízení na náhradu škody ŠIŠKOVÁ: *Evropské právo I...*, s. 223-227.

¹¹⁶ Viz případ T-209/00 Lamberts v. Ombudsman and Parliament [2002] ECR II-765; body 49, 50, 59.

¹¹⁷ T-209/00 Lamberts v. Ombudsman and Parliament [2002] ECR II-765; bod 49.

¹¹⁸ C-331/05 P *Internationaler Hilfsfonds v. Commission* [2007] ECR I-5475; body 65, 71.

v řízení nejsou zpoplatněny ani nijak omezeny. Možnost podat stížnost je tak právem všech občanům EU bez jakéhokoliv omezení a nutnosti využití služeb právního zástupce. Stejného názoru byl i Soudní dvůr. V daném sporu judikoval, že vzhledem k ustanovením vymezujícím institut Ombudsman není v řízení před tímto orgánem povinné právní zastoupení. Občan má samozřejmě na takovéto zastoupení právo, avšak v případě neuspokojivého výsledku šetření Ombudsmana nelze takto vynaložené náklady na Ombudsmanovi požadovat soudní cestou.

Závěrem tedy můžeme konstatovat, že úřad Evropského ombudsmana plně chápe své poslání. Plní jednak roli kontrolního mechanismu a zároveň se aktivně spolupodílí na utváření unijní administrativy. K dosažení svých cílů se přitom nesnaží posilovat své kompetence, ale naopak úspěšně uplatňuje postupy tzn. soft law, kterými disponuje a dokazuje tak, že i orgán s právně nezávaznými nástroji může být důležitým prvkem institucionální rovnováhy EU.

3.2 Postoj orgánů EU

Další otázkou, kterou je třeba zodpovědět, je míra respektu subjektů evropské administrativy k výstupům šetření Veřejného ochránce práv. V následující podkapitole se omezením na zhodnocení postoje Evropského parlamentu a Evropské komise, a to z toho důvodu, že s výše uvedenými orgány spolupracuje Ombudsman nejvíce. Na začátku práce byla zmíněna prvotní nelibost Evropského parlamentu a Komise k otázce ustavení nového institutu v podobě Evropského veřejného ochránce práv. Tento negativní postoj se však již v počátcích působení tohoto nového institutu změnil na vztah vzájemné spolupráce a respektu, přičemž tento trend trvá dodnes.

Vůbec nejtěsnější vztah má Evropský ombudsman s **Evropským parlamentem**. Z tohoto důvodu jsou i reakce ze strany tohoto orgánu na výstupy Ombudsmanovy činnosti nejčastější. Přestože Parlament zhodnotil ve své poslední výroční zprávě činnost Evropského veřejného ochránce práv v zásadě kladně, našel určité nedostatky, na které by měl podle něj Ombudsman do budoucna klást větší důraz. Parlament Ombudsmanovi vytkl zejména nedostatečnou průhlednost jeho aktivit a příliš vysoké procento stížností týkajících se transparentnosti mezi institucemi Unie.¹¹⁹ Zejména vysoký počet stížností týkajících se transparentnosti mezi orgány EU byl pro Parlament znepokojující, a to z toho důvodu, že faktor transparentnosti je klíčový pro budování důvěry občanů v činnost Unie. Další

¹¹⁹ *MEPs demand more visibility for work of European Ombudsman* [online]. Europarl.europa.eu, 12. November 2009 [cit. 13. září 2010]. Dostupné na <<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+IM-PRESS+20091110IPR64192+0+DOC+XML+V0//EN&language=EN>>.

nedostatkem, který Parlament zmínil, byl současný stav podávání stížností a petic. Každý unijní orgán disponuje vlastními webovými stránkami, kde je možné stěžovat si, na činnost příslušného orgánu či jiného subjektu, což může občany EU mást.¹²⁰ Poslanci Evropského parlamentu proto volají po sjednocení celého systému, např. v podobě jednotné webové stránky, podobně jako je tomu u návrhu na jednotný registr unijních dokumentů. V tomto případě souhlasím s názorem Evropského parlamentu.

Nahlížíme-li na daný problém z pozice občana, který si chce stěžovat na jakýkoliv nedostatek unijních orgánů, pak je pro něj existence mnoha variant spíše matoucí. Záměrem EU zřejmě bylo poskytnout svým občanům co nejširší spektrum možností. Domnívám se však, že by bylo účinnější prosazovat sjednocenou variantu v oblasti podávání stížností, např. v podobě jednotné webové stránky navrhované Parlamentem. Tato stránka by případného stěžovatele navedla přímo podle jeho požadavků na kompetentní instituci, orgán, agenturu či jiný subjekt. Zřízením takovéto stránky by bezpochyby došlo k ulehčení situace občanů a k dalšímu zpřehlednění unijní administrativy. Lze také předpokládat, že zavedením této stránky by došlo k omezení počtu podání, která jsou mimo kompetenci příslušných orgánů. Příkladem dobré praxe může být v tomto ohledu zavedení interaktivního průvodce na stránkách Veřejného ochránce práv¹²¹, který pomocí jednoduchých otázek pomůže stěžovateli ujasnit, zda jeho stížnost skutečně spadá do kompetence Ombudsmana. V případě, že stížnost nespadá do kompetence Ombudsmana, průvodce občanovi poradí, na který subjekt unijní administrativy by se měl obrátit.

Činnost **Komise** je nejčastější a nejproblematictější oblastí, kterou se Ombudsman ve svých šetřeních zabývá. Zřejmě právě kvůli velkému objemu stížností a celkové přetíženosti administrativy Komise není možné odstranit veškeré problémy, na něž si občané stěžují, a na něž Ombudsman opakovaně upozorňuje. Komise vzhledem k těmto okolnostem není mnohdy schopna poskytnout pružné řešení dané věci a namísto smírného řešení sporu, které je schopen zprostředkovat Ombudsman, čelí soudním žalobám a kritice ze strany občanů EU. Důvodem této situace však dle mého názoru není nedostatek respektu Komise k výstupům šetření Ombudsmana jako spíše faktická přetíženost Komise.

Jakkoliv se zdá být tato situace neřešitelná, Ombudsman ani v této oblasti nevzdává své snažení a naopak je pro něj tento nedostatek výzvou k hledání nových, efektivnějších nástrojů. Pravidelně se schází s představiteli Komise, od jejích úředníků až po generálního

¹²⁰ Tamtéž.

¹²¹ *Evropský veřejný ochránce práv* [online]. Ombudsman.europa.eu, [cit. 10. září 2010]. Dostupné na <<http://www.ombudsman.europa.eu/home/cs/default.htm>>.

tajemníka a ředitele, aby společně diskutovali o problémových oblastech činnosti Komise. Jako konkrétní příklad Ombudsmanova úsilí můžeme uvést jeho snahu o nápravu v oblasti žádostí o poskytování přístupu k dokumentům, o níž se podrobněji zmiňuji v podkapitole věnované typologii jednotlivých šetření.¹²² Jak již ale bylo naznačeno v závěru podkapitoly zabývající se jednotlivými oblastmi šetření Ombudsmana, jedná se o složitý úkol vyžadující přijetí strukturálních kroků a opatření.

Domnívám se, že za bezmála patnáctiletou existenci svého úřadu se Ombudsmanovi podařilo vybudovat pevné postavení v hierarchii institucí EU. Je nesporné, že jeho úřad každodenně ovlivňuje chod EU, přičemž klade důraz na posílení demokratičnosti a transparentnosti její administrativy. Za vše mluví fakt, že v 70% jsou výstupu šetření Ombudsmana subjekty unijní administrativy respektovány.¹²³ Toto procento považuji vzhledem k povaze jeho šetření za poměrně vysoké. Na druhou stranu dává toto číslo Ombudsmanovi prostor pro vylepšování a rozvíjení své činnosti do budoucna. Nelze si než přát, aby se v budoucnu toto číslo pohybovalo v hodnotách okolo 90%. Dosažení takto vysokých hodnot by však nejspíše vyžadovalo zavedení určitých legislativních změn, neboť za stávajícího stavu neexistuje prostředek, jak příslušný orgán či jiný subjekt donutit k plnění Ombudsmanových závěrů.

3.3 Dopad na občana

Činnost Evropského ombudsmana by se někomu mohla zdát zbytečná či neefektivní. N. Diamandouros však po svém znovuzvolení do úřadu v lednu 2010 předeslal, že ve svém úsilí nepoleví. Jeho **hlavními cíly** mají být, v intencích Lisabonské smlouvy, přístup k dokumentům, podpora principů dobré správy, respektive „kultury služeb“ evropské administrativy a podpora dialogu mezi institucemi EU s jejími občany.¹²⁴ Občané EU tak do budoucna mohou očekávat další aktivity směřující ke kultivaci evropské administrativy a podpoře práv občanů EU.

Zásadním problémem dnešní doby dle mého názoru není nedostatek subjektů hájících práva evropských občanů. Spíše naopak, jako problémem vidím množství těchto nejrůznějších

¹²² Viz s. 25-27.

¹²³ *Nikiforos Diamandouros o rostoucí úloze Evropského ombudsmana* [online]. Europarl.europa.eu, 3. května 2010 [cit. 24. září 2010]. Dostupné na <http://www.europarl.europa.eu/news/public/story_page/020-73778-126-05-19-902-20100429STO73777-2010-06-05-2010/default_cs.htm>.

¹²⁴ *EU Ombudsman Diamandouros clears vote and pledges service culture* [online]. Europarl.europa.eu, 25 January 2010 [cit. 13. září 2010]. Dostupné na <<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?language=EN&type=IM-PRESS&reference=20100121STO67824>>.

institucí, agentur a jiných orgánů, na něž se mohou občané obracet. Každý z těchto subjektů působících na unijní úrovni se zcela přirozeně snaží získat co nejvíce pravomocí, aby nebyl v celém systému pouhou „výplní“, ale fungujícím subjektem. Výjimečnost institutu Ombudsmana spatřuji právě v jeho postavení mezi těmito subjekty. Posláním Ombudsmana je „tmelit“ celý systém unijní administrativy a nacházet řešení sporných situací. Jeho **zdánlivá slabost** se může při jednotlivých jednáních jevit spíše jako výhoda. Na rozdíl od klasických unijních institucí jako je například Komise či Parlament, není Evropský ombudsman tolik svázán zákonnými ustanoveními a může proto volněji vyjádřit své postoje. Tento atribut mu taktéž umožňuje vyjadřovat se k širokému spektru unijních záležitostí, aniž by však dotčeným subjektům cokoliv závazně nařizoval. Funguje-li mezi unijními subjekty a Ombudsmanem vzájemný respekt, mohou být jeho doporučení a názory vnímány velice pozitivně a být přínosné pro jejich činnost.

Jistěže bych si dovedla, tak jako někteří odpůrci Evropského ombudsmana, představit unijní systém bez tohoto institutu. Jsem však přesvědčena, že by byl tímto krokem oslaben demokratický prvek v EU a došlo by ke snížení efektivity a morálky evropské administrativy. Domnívám se, že pro určité typy případů je Ombudsman nejvhodnější možnou variantou řešení sporu. Nejenže jsou šetřeny finanční prostředky stěžovatele a Unie, ale navíc takovéto řešení podporuje důvěru občanů v unijní instituce. Funguje-li dobře vztah mezi Ombudsmanem a jednotlivými unijními subjekty, je patrná snahou obou stran nalézt vhodné řešení a předejít možným komplikacím v podobě soudních žalob. S nadsázkou je tedy možné tvrdit, že případy, které by jindy musely být řešeny soudní cestou, je Ombudsman schopen vyřešit pomocí neformálních nástrojů.

Určitou indispozicí Ombudsmana vůči občanům EU je nemožnost přijímat stížnosti týkající se nesprávného úředního postupu členských států. Jak již bylo zmíněno, Ombudsman je omezen pouze na případy týkající se unijní administrativy. Paradoxní však je, že mnoho stížností, které Ombudsman obdrží spadají právě do této oblasti a Ombudsmanovi nezbývá než takováto podání odmítat. S tímto problémem se potýkal hned J. Söderman při nástupu do úřadu a snažil se jej vyřešit vybudováním systému spolupráce mezi národními veřejnými ochránci práv a Evropským veřejným ochráncem práv. Díky této iniciativě vznikla **Evropská síť veřejných ochránců práv**, jejímž vznikem dal Ombudsman najevo svoji snahu poskytnout občanům co nejefektivnější systém ochrany jejich práv, když prohlásil svoje šetření za kompatibilní s šetřeními jednotlivých národních ombudsmanů.¹²⁵

¹²⁵ CAEDDDU: The Proceedings of the European Ombudsman, p. 167.

Přestože nemůžeme mluvit o právně závazném vztahu mezi ombudsmany národními a Ombudsmanem evropským, Evropská síť veřejných ochránců práv již umožnila například zodpovědět otázky týkající se evropského práva položené národními ombudsmany a rozhodovat v konečné fázi případy zpočátku iniciované národními ombudsmany. Díky tomuto systému je také možné přeposílat stížnosti mezi jednotlivými úřady jak na unijní úrovni, tak na úrovni členských států. V současné době se Síť skládá z celkem 94 úřadů ve 32 zemích a zahrnuje jak národní, tak i regionální úroveň, přičemž členy jsou nejen členské státy Unie, ale také státy, které požádaly o členství a některé nečlenské státy jako např. Norsko a Švýcarsko.¹²⁶ Prostřednictvím Sítě si mohou každodenně úřady ombudsmanů na národní, regionální a evropské úrovni vyvěnovat své poznatky a poskytovat si vzájemně rady. Pro Ombudsmana je tento „systém“ cenným zdrojem inspirace při jeho šetřeních a současně měřítkem, jak jsou mezi jednotlivými členy Sítě napříč Evropou uplatňovány standardy dobré správy. Vezmeme-li v potaz faktickou nezávaznost výstupů Ombudsmana, je vytvoření Evropské sítě veřejných ochránců práv dalším krokem k posílení a zviditelnění tohoto úřadu.¹²⁷

Právo vyšetřovat jednotlivé členské státy má pak, vedle unijních soudů, také **Komise** jakožto „strážkyně Smluv“. Neplní-li členský stát řádně své povinnosti, je Komise oprávněna vydat v této věci odůvodněné stanovisko, a pakliže na tento podnět členský stát nereaguje, má pravomoc iniciovat na základě této skutečnostizřízení u Evropského soudního dvora. Za tímto účelem Komise vytvořila standardizovaný formulář, který je občanům k dispozici na jejích internetových stránkách.¹²⁸ V této oblasti navíc Komise aktivně spolupracuje s Ombudsmanem, občané se proto nemusí obávat, že jejich práva nebudou z tohoto pohledu hájena.

Můžeme tedy říci, že tam, kde se nachází pomyslná mezera v kompetenci Veřejného ochránce práv, je tato mezera doplněna dalšími mechanismy, které mají zabránit případnému nesprávnému úřednímu postupu ze strany instituce, orgánu, úřadu či jiného subjektu na poli unijní administrativy či mimo ni. Přestože Ombudsman nedisponuje právem vyšetřovat pochybení ze strany členských států, existují v tomto směru možnosti jednak neformálního charakteru v podobě Evropské sítě veřejných ochránců práv či možnost obrátit se přímo na Komisi. V praxi se proto opět jako nejdůležitější faktor nejeví samotný rozsah kompetencí

¹²⁶ DIAMANDOUROS, Nikofofos P. *The Ombudsmen as human rights protection mechanisms* [online]. Ombudsman.europa.eu, 7 May 2010 [cit. 11. listopadu 2010]. Dostupné na <<http://www.ombudsman.europa.eu/activities/speech.faces/en/4926/html.bookmark>>.

¹²⁷ Více k problematice SÖDERMAN, Jacob. *Good Administration: a Fundamental Right*. In AGAP, Joanna, *Justice and home affairs in the EU: Liberty and Security Issues after Enlargement*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2004, s. 117-118.

¹²⁸ Více k problematice ZBÍRAL: *Institucionální rámec...*, s. 118-119.

Evropského ombudsmana, jako spíše jeho vztah k ostatním unijním subjektům, který je předpokladem vzájemné spolupráce a respektu.

Hlavním úsilím Ombudsmana, potažmo unijních orgánů a institucí, by do budoucna mělo být **posílení pozice** tohoto úřadu. Podle průzkumu Eurobarometru provedeného v roce 2008 slyšelo celkem 38 % občanů někdy o Evropském ombudsmanovi.¹²⁹ Samotný Ombudsman označil takovýto výsledek za úspěch, osobně však toto číslo považují za poměrně nízké. Ombudsman by měl dále pokračovat ve svém úsilí za maximálním zviditelněním svého úřadu. Ani on ani ostatní subjekty evropské administrativy by neměly dopustit, aby se evropský stal tzv. „jedním z mnoha“, protože jedině tak EU dostojí počátečním slibům vůči svým občanům.

¹²⁹ DIAMANDOUROS, Nikoforos P. *Oral Statement: Hearing of Candidates* [online]. 30 November 2009 [cit. 22. listopadu 2010]. Dostupné na <http://electionombudsman.adagio4.eu/ressource/static/files/docs_en/statement_diamandouros_en.pdf>, s. 4.

4. Přínos vlastní činnosti Evropského veřejného ochránce práv

Chceme-li zanalyzovat celkový přínos Veřejného ochránce práv na poli unijní administrativy, je na místě zmínit jeho legislativní výstupy. Úřad Veřejného ochránce práv se nezabývá pouze vyšetřováním stížností, ale zároveň se aktivně podílí na tvorbě legislativy dotýkající se problematiky lidských práv. Tato proaktivní role Veřejného ochránce práv mu umožňuje přenášet cenné poznatky jednotlivých šetření do dokumentů různé právní síly, čímž napomáhá k vyšší kvalitě evropské administrativy a standardu ochrany lidských práv. Závěr diplomové práce proto věnuje hlavním výsledkům činnosti úřadu Veřejného ochránce práv na poli legislativním. Přestože má úřad Veřejného ochránce práv v této oblasti bezpočet aktivit, který by bylo možné zmínit, za nejvýznamnější považuji jeho iniciativu spojenou s jednáním o Listině základních práv a svobod EU a vytvoření Evropského kodexu řádné správní praxe.

4.1 Listina základních práv a svobod EU

Listina (charta) základních práv a svobod EU byla přijata v roce 2000 na summitu v Nice. K jednáním o podobě Listiny byl mezi mnoha aktéry přizván i Veřejný ochránce práv, který měl plnit roli pozorovatele. Ombudsman se v průběhu těchto jednání z titulu svého úřadu prosazoval zejména za zanesení **práva na dobrou správu** do textu Listiny. Tento krok považoval za nezbytný v tom slova smyslu, že občanům bude poskytnuta záruka, že je v jejich záležitostech postupováno správně, zdvořile, rychle, otevřeně a odpovědně. Ideální stavem, který se však v době přijetí Listiny zdál být nedosažitelný, bylo pro Ombudsmana stanovení její **právní závaznosti**. Právní závaznost by umožnila posílit význam práva na dobrou správu a unijní subjekty by jej musely respektovat. Jednotlivé členské státy se však obávaly, že přijetím právní závaznosti Listiny by mohlo dojít k oslabení postavení Rady Evropy jakožto základního garanta lidských v evropském regionu. Snaha Unie o vytvoření vlastního dokumentu tohoto typu však neměla být v žádném případě chápána jako narušení nebo zpochybnění suverenity Rady Evropy.¹³⁰

Výsledkem jednání z Nice tak byl vznik prvního uceleného katalogu upravujícího problematiku lidských práv v EU. Přestože byla Listina přijata ve formě politické deklarace, nikoliv jako právně závazný dokument, vymezovala široké spektrum práv, mezi nimiž bylo i právo na dobrou správu. V tomto období si široká veřejnost mohla klást otázku, zda EU

¹³⁰ ŠIŠKOVÁ, Naděžda. *Dimenze ochrany lidských práv v Evropské unii*. 2. vydání. Praha: Linde, 2008, s. 37.

potřebuje takovýto dokument, je-li vázána jinými mezinárodními dokumenty v oblasti lidských práv, a jaký efekt bude mít tento dokument, pokud nebude právně závazný. Vývoj evropské integrace však ukázal, že tento projekt je natolik specifický a odlišný od ostatních mezinárodních struktur, že vyžaduje přijetí vlastního dokumentu upravujícího oblast lidských práv.¹³¹ Přijetí Listiny se tak i přes svoji faktickou nezávaznost stalo významným krokem a pomyslnou startovací čarou na cestě k její právní závaznosti.

Listina se stala právně závaznou o několik let později na základě přijetí Lisabonské smlouvy.¹³² Tento nový status Listiny do budoucna Evropskému ombudsmanovi umožní efektivněji využívat principů a práv obsažených v Listině. Díky úsilí Ombudsmana dnes můžeme říci, že Listina je jedinou mezinárodní dohodou v oblasti lidských práv zakotvující **právo na dobrou správu**.¹³³ Toto právo je zakotveno v čl. 41 Listiny a kopíruje návrh Evropského ombudsmana, který jej označil za jakési „právo jedenadvacátého století“.¹³⁴ Pro činnost úřadu Ombudsmana v praxi přijetí tohoto dokumentu znamená možnost využívat ustanovení o dobré správě jako oporu při jeho každodenní činnosti ve vztahu k unijním orgánům, institucím a jiným subjektům. Občanům EU byla tímto poskytnuta další záruka, že EU bude ve všech svých postupech dbát práv svých občanů.

Dalšími ustanoveními Listiny, které je třeba zmínit v souvislosti s Evropským ombudsmanem, je právo obracet se na Evropského ombudsmana a právo na přístup k dokumentům. **Právo obracet se na Evropského ombudsmana** je stanoveno v čl. 43 Listiny a zaručuje všem občanům EU, tedy každé fyzické osobě s bydlištěm nebo právnické osobě se sídlem v členském státě, právo obracet se na Evropského ombudsmana v případě nesprávného úředního postupu unijních orgánů, institucí, nebo jiných subjektů, s výjimkou Soudního dvora EU při výkonu jeho soudních pravomocí. **Právo na přístup k dokumentům** pak najdeme v ustanovení v čl. 42 Listiny, které občanům Unie garantuje právo na přístup k dokumentům veškerých unijních orgánů, institucí, úřadů, agentur a jiných subjektů. Toto právo je zcela klíčové. Je třeba zdůraznit, že toto ustanovení je platné na celé spektrum subjektů působících v Unii. Ve srovnání s nařízením 1049/2001 platným jen pro Evropský parlament, Komisi a Radu má tedy značně širší působnost.

Do budoucna však zůstává problematickým bodem otázka vymahatelnosti práv obsažených v Listině. Již v průběhu jednání o Ústavní smlouvě se Evropský ombudsman

¹³¹ Tamtéž, s. 36-41.

¹³² Velká Británie, Polsko a Česká republika však deklarovaly omezenou vázanost ustanoveními Listiny.

¹³³ SÖDERMAN: Good Administration..., s.114.

¹³⁴ Viz DIAMANDOUROS, Nikoforos P. *Public Hearing on the draft Charter of Fundamental Rights of the European Union* [online]. Ombudsman.europa.eu, 2 February 2000 [cit. 24. října 2010]. Dostupné na <<http://www.ombudsman.europa.eu/activities/speech.faces/en/355/html.bookmark>>.

snažil v Listině prosadit pasáž, která by jejím adresátů umožnila najít opravné prostředky v případě zásahu do jejich zaručených práv.¹³⁵ Tyto návrhy však nebyly přijaty. Dodnes tak v Listině základních práva a svobod EU chybí efektivní **kontrolní mechanismus**, pomocí něhož by se její adresáti mohli dovolávat svých práv. Zřejmě až praxe ukáže, zda nebude nutné zavést např. speciální druh řízení u Evropského sudního dvora. Osobně se domnívám, že by tento krok byl vhodným řešením dané situace, který by umožnil jednak upevnit postavní samotné Listiny a zároveň by potvrdil význam a relevanci ustanovení v ní obsažených ve vztahu k jejím adresátům.

I přes tento nedostatek je však nutné považovat přijetí Listiny základních práva a svobod EU za významný krok, který opět o něco posouvá koncept evropské integrace. Ve vztahu k občanům EU je tento počín jasným signálem, že Unii nejsou její občané lhostejní a je zároveň vyjádřením vůle do budoucna nadále rozvíjet koncept lidských práva v rámci Evropské unie.

4.2 Evropský kodex řádné správní praxe

Evropský kodex řádné správní praxe byl schválen Evropským parlamentem 6. září 2001.¹³⁶ Prvotním impulsem pro vytvoření tohoto Kodexu byla snaha poskytnout občanům EU dokument, v němž by našli jednotlivá práva, která jsou jim garantována a podpořit úroveň unijní administrativy. Pro instituce, orgány a úředníky Unie se měl Kodex stát vodítkem, jak jednat s občany EU v souladu s principy dobré správy. Přestože se jedná o právně nezávazný dokument¹³⁷, jak konstatuje ve své předmluvě ke Kodexu Veřejný ochránce práva, Kodex je užíván nejen na unijní úrovni, ale i na úrovni členských států a kandidátských zemí. Význam tohoto dokumentu dokazuje také fakt, že se na Kodex ve své judikatuře odvolává Evropský soudní dvůr.¹³⁸ Kodex tedy není pouhou proklamací principů a hodnot, ale je životaschopným dokumentem, který je na unijním poli i mimo něj široce využíván. Za účelem větší informovanosti veřejnosti Veřejný ochránce zveřejnil Kodex ve všech 23 úředních jazycích EU.

¹³⁵ SÖDERMAN, Jacob. The Early Years of The European Ombudsman. In DIAMANDOUROS, Nikoforos P. a kol, *The European Ombudsman: origins, establishment, evolution*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2005, s. 103-104.

¹³⁶ *Evropský kodex řádné správní praxe*.

¹³⁷ Pozn. k nezávaznosti Kodexu viz případ C-308/07 P Koldo Gorostiaga Atxalandabaso proti Evropskému parlamentu [2009] ECR I-1059; bod 93.

¹³⁸ Viz případ C-518/07 Komise Evropských společenství proti Spolkové republice Německo [2010] rozhodnutí ze dne 9. března 2010, doposud nepublikováno; bod 11.

Předmluva Kodexu uvádí, že tento dokument reflektuje specifika evropského práva. Inspirací pro jeho vytvoření byla, kromě klasických právních předpisů Evropské unie, taktéž judikatura Evropského soudního dvora a rovněž právní řády jednotlivých členských států. Důležitý je **vztah Kodexu k Listině základních práv a svobod EU**. Přijetím Lisabonské smlouvy se Listina stala právně závaznou a s ní i právo na dobrou správu (čl. 41 Listiny). Kodex ve svých úvodních ustanoveních toto právo specifikuje a utváří tak jasné povědomí občanů o tom, co si pod tímto neurčitým právním pojmem představit. Současně Kodex specifikuje také právo obracet se na Evropského veřejného ochránce práv v případě nesprávného úředního postupu unijní instituce či orgánu obsažené v Listině (čl. 43 Listiny). Kromě výše zmíněných práv Kodex upravuje širokou škálu práv občanů. Najdeme zde například ustanovení upravující právo na zákonnost, nestrannost a nezávislost, spravedlnost, zdvořilost, právo na odpověď v jazyce občana, právo být vyslechnut a činit prohlášení, povinnost postoupit záležitost příslušnému oddělení instituce či právo na oznámení rozhodnutí.

Poněkud matoucí může být situace, kdy kromě Kodexu Veřejného ochránce práv, disponuje téměř každá unijní instituce, včetně Evropské komise, svým vlastním kodexem.¹³⁹ **Kodex Evropské komise**¹⁴⁰ byl přijat v roce 2000, tedy o rok dříve než Kodex Veřejného ochránce práv. Obsahově je tento Kodex velmi podobný s tím, který přijal Evropský ombudsman. Komise v předmluvě svého Kodexu deklaruje, že má být vodítkem pro zaměstnance Komise při styku s veřejností. Kodex má být zárukou kvalitních služeb Komise, což zahrnuje zejména zdvořilý, objektivní a nestranný přístup jejích zaměstnanců. Z hlediska principů se zabývá, podobně jako Kodex Evropského ombudsmana, principem zákonnosti, nediskriminace či proporcionality. Taktéž zmiňuje a vítá přijetí Listiny základních práv a svobod, jejíž prostřednictvím se stalo právo na dobrou správu právně závazným. Výslovně také uvádí právo podat stížnost Evropskému ombudsmanovi v případě nesprávného úředního postupu Komise.

Srovnáme-li Kodex Evropského ombudsmana a Kodex Komise, pak je jejich základním rozdílem jejich působnost. Zatímco Kodex Komise se omezuje jen na okruh jejích zaměstnanců, Kodex Evropského ombudsmana je použitelný na celý okruh unijních orgánů, institucí a jejich zaměstnanců. Ombudsman se proto snaží sjednotit tento stav a prosazuje převedení **Evropského kodexu správní praxe do formy zákona**. Tuto variantu řešení uvádí

¹³⁹ DIAMANDOUROS: *The European Ombudsman: origins, establishment...*, s. 224.

¹⁴⁰ *Code of good administrative behaviour* [online]. 13 September 2000 [cit. 5. listopadu 2010]. Dostupné na <http://ec.europa.eu/civil_society/code/_docs/code_en.pdf>.

Ombudsman přímo v úvodních ustanovení svého Kodexu. Pro občany se situace, kdy vedle sebe paralelně existuje hned několik dokumentů tohoto typu, stává nepřehlednou a matoucí. Osobně nepovažuji za vhodné, aby jednotlivé subjekty působící na poli unijní administrativy používaly rozdílné kodexy. V praxi by se občané mohli dostat do absurdních situací, kdy by ve stejné věci mohlo být různými orgány postupováno různými způsoby. Tato formulace je zcela jistě nadsazená, ovšem je třeba upozornit na možná úskalí četného výskytu kodexů. Řešením situace by bylo obecné uznání Kodexu Veřejného ochránce práv ze strany všech unijních subjektů a jeho plošné užívání v praxi, popř. jeho převedení do právně závazné formy, tak, jak to navrhuje Evropský ombudsman.

Vytvořením Kodexu Ombudsman znovu potvrdil svůj zájem pomáhat občanům EU zvládat nástrahy unijní administrativy a naplnil tak své poslání strážce práv občanů EU. V praxi je Kodex jednak užitečným vodítkem pro úředníky EU a zároveň přispívá k lepší orientaci občanů ve složitém systému unijní administrativy. Občané mají díky Kodexu jasnou představu o tom, jak by se měli úředníci v jednotlivých případech chovat a jaké postupy by měly být při jednání s občany dodrženy. Přestože je v současné době Kodex právně nezávazným dokumentem, není vyloučeno, že bude v budoucnu následovat příklad Listiny základních práv a svobod EU a stane se právně závazným. Opět by se tím jen potvrdil význam působení Evroského ombudsmana ve stukturách unijní administrativy.

Závěr

Posláním Evropského ombudsmana je vyšetřovat nesprávný úřední postup orgánů, institucí, úřadů, agentur a jiných subjektů evropské administrativy. Za tímto účelem je Ombudsman vybaven poměrně širokou působností a pravomocí, které jsou však do jisté míry limitována faktorem nezávaznosti výstupů jeho šetření. Prostřednictvím svojí činnosti pomáhá Ombudsman odhalovat systémové problémy unijní administrativy a podporuje tak kulturu služeb v Unii. Občanům EU poskytuje jistotu, že se určitý orgán bude seriózně zabývat jejich stížnostmi a bude dohlížet na to, že procesy v unijní administrativě probíhají dle zásad dobré správy. Pro subjekty unijní administrativy se Ombudsmana stal nezávislým nástrojem kontroly a cenným zdrojem informací zároveň.

Přijetí Lisabonské smlouvy znamenalo pro činnost Ombudsmana mimo jiné dvě významné změny. Došlo k rozšíření jeho působnosti a díky přijetím právní závaznosti Listiny základních práv a svobod EU se staly právně závaznými pojem dobrá správa, právo obracet se na Veřejného ochránce práv a právo na přístup k dokumentům veškerých subjektů unijní administrativy. Dle mého názoru bude pro činnost Ombudsmana přínosem zejména jeho rozšířená působnost, která se nyní vztahuje na veškeré orgány, instituce, úřady, agentury a jiné subjekty unijní administrativy, Evropskou radu nevyjímaje. Otázkou je, jaké důsledky přinese pro úřad Ombudsmana právní závaznost Listiny základních práv a svobod EU a s ní souvisejících práv. Domnívám se, že vzhledem k nezávazné povaze svých šetření, a absenci kontrolního mechanismu Listiny, nebude moct Ombudsman plně využít potenciálu těchto ustanovení.

Jádrem Ombudsmanovy činnosti je dohlížet na správnost postupů jednotlivých subjektů unijní administrativy. Vzájemný vztah Ombudsmana s těmito subjekty do jisté míry předurčuje úspěšnost celého jeho úřadu. Pokud by jednotlivé subjekty nerespektovaly přirozenou autoritu Ombudsmana, ztratila by jeho činnost význam. Přestože se nový „projekt“ v podobě Evropského ombudsmana u unijních orgánů nesetkal s prvotním nadšením, Ombudsmanovi se s těmito orgány postupně podařilo vybudovat fungující vztah spolupráce. Dnes můžeme konstatovat, že výstupy Ombudsmana jsou respektovány napříč celým spektrem unijních orgánů, institucí, úřadů, agentur a jiných subjektů.

Nejtěsnější vztah má Ombudsman s Evropským parlamentem, resp. jeho Petičním výborem, kterému je odpovědný a který pravidelně informuje o své činnosti. S tímto orgánem se však Ombudsman nedostává příliš často do střetu. Dalším orgánem je Rada Evropské unie, která, stejně jako Parlament, není příliš častým předmětem stížností občanů. Rada však byla

orgánem podílejícím se na revizi Statutu Ombudsmana, jehož prostřednictvím došlo k posílení jeho vyšetřovacích pravomocí. Z hlediska počtu přijatých stížností drží prvenství Evropská komise. Nejčastěji si občané stěžují na oblast přístupu k dokumentům a posílání Komise jako „strážkyně Smluv“. Přestože v těchto oblastech Ombudsman dlouhodobě vynakládá nemalé úsilí, nedaří se mu tuto neutěšenou situaci vyřešit nebo alespoň zlepšit. Dle mého názoru je náprava stávající situace v kompetenci samotné Komise. Nástroje, jimiž Ombudsman disponuje, jsou v tomto případě „bezzubé“. Na vině je celková přetíženost Komise, která je příčinou špatné komunikaci s ostatními orgány i občany. Z tohoto důvodu Komise mnohdy selhává v roli ochránce práv občanů, a naopak čelí dalším a dalším stížnostem, v horším případě pak i žalobám evropských soudů. Komise by proto do budoucna měla zvážit reorganizaci své činnosti, aby byla schopná efektivnějšího jednání.

Srovnáme-li institut Ombudsmana s výše jmenovanými orgány, pak vidím největší výhodu tohoto úřadu v jeho zdánlivé indispozici v podobě nezávaznosti výstupů jeho šetření. Na rozdíl od Parlamentu, Komise nebo Rady není Ombudsman ve svém jednání motivován politicky ani mocensky. Jeho bezvýhradným zájmem je hájit zájmy občanů EU. Při jednáních plní spíše roli mediátora než potencionálního rivala. Tento rozdíl reflektují i ostatní unijní orgány, což je nejspíše důvodem, proč jsou jimi podněty a návrhy Ombudsmana vnímány ve skrze pozitivně. Faktor nezávislosti dává navíc Ombudsmanovi velkou volnost, která mu umožňuje zasahovat do širokého okruhu oblasti, které sám považuje za problematické.

Specifický je vztah Ombudsmana k moci soudní. Díky svým pravomocím je s nimi Ombudsman často zaměňován, z pohledu klasické dělby moci je však Ombudsman jakousi „čtvrtou mocí“ a nelze jej do tohoto systému zařadit. Přestože je systém unijních soudů z kompetence Ombudsmana vyňat, je na místě zmínit vzájemný vztah těchto orgánů. Unijní soudy několikrát konstatovaly, že vzhledem k povaze výstupů Ombudsmanových šetření je nemohou využívat jako jiné, právně závazné nástroje, a nejsou jimi vázány. V jednotlivých judikátech se však můžeme setkat s případy, v nichž soudy závěry či dokumenty Ombudsmana využily jako vodítka pro svá rozhodnutí. Tento fakt dokazuje, že Evropský ombudsman je široce respektován nejen celým spektrem subjektů unijní administrativy, ale taktéž soustavou evropských soudů.

Prostřednictvím svých šetření, ať již se jedná o stížnosti občanů Unie nebo šetření z vlastní iniciativy, se Ombudsman snaží odhalovat nesprávný úřední postup unijní administrativy. Jedná se přitom o velmi širokou škálu oblastí, jimiž se Ombudsman zabývá. Pro účely svého šetření má Ombudsman k dispozici různorodé nástroje od kritických poznámek, až po možnost podání zvláštní zprávy Parlamentu jakožto nejsilnějšího nástroje.

Nelze však říci, že by podání zvláštní zprávy Parlamentu v praxi způsobovala závažnějších důsledků než vydání kritické poznámky. Stále platí, že všechny nástroje jsou právně nezávazné. Z výše zmíněného bychom mohli nabýt dojmu, že Ombudsmana je pouze jakýmsi formálním doplňkem systému unijních orgánů, aby se EU mohla navenek prezentovat jako demokratická a občanská práva hájící organizace. Opak je však pravdou. Za vše mluví čísla, která dokazují, že v průběhu své činnosti se stal Evropský ombudsman plnohodnotným článkem evropské administrativy.

Během své čtrnáctileté vyšetřovací činnosti vyřešil Ombudsman celkem 38 359 stížností. V roce 2009 vyřešil 3 119 stížností, což je v porovnání s výstupy Petičního výboru či Komise jednoznačně vyšší číslo. Vzhledem k pravidelnému meziročnímu nárůstu počtu stížností lze očekávat, že služby Ombudsmana bude využívat stále větší procento občanů. Za předpokladu dostatečné podpory ze strany unijní administrativy by mohl Ombudsman do budoucna upevňovat své postavení, aby svým odpůrcům dokázal, že není nadbytečným orgánem, ale naopak důležitou složkou institucionální rovnováhy EU.

Vedle jednotlivých šetření Ombudsmana nesmíme opomenout zmínit také jeho aktivity, prostřednictvím nichž se spolupodílí na utváření podoby unijní administrativy. Pokud bychom měli uvést demonstrativní výčet těchto aktivit, pak by mohl být následující:

- iniciativa v podobě jednání o Listině základních práv a svobod EU;
- vznik Evropského kodexu řádné správní praxe a návrh na jeho převedení do formy zákona;
- založení Evropské sítě veřejných ochránců práv;
- definice pojmu nesprávný úřední postup;
- zavedení interaktivního průvodce na stránkách Veřejného ochránce práv;
- revize Statutu Veřejného ochránce práv;
- přijetí Sdělení Komise upravující proces vyřizování podnětů (stížností) občanů u žalob na porušení povinnosti členského státu;
- příspěvek do diskuse týkající se revize nařízení o přístupu veřejnosti k informacím (návrh na zavedení institutu inspektora pro kontrolu informací a jednotného elektronického registru dokumentů).

Jako každý orgán, tak se i Ombudsman potýká v praxi s nejrůznějšími problémy, které jej limitují v jeho činnosti. Dle mého názoru bychom mohli celý okruh problémů podřadit pod souhrnný termín - roztržitost. Ta se přitom týká rozličných oblastí jako je přístup veřejnosti k dokumentům, množství orgánů poskytujících občanům právo podat stížnost na svoji činnost nebo četnost kodexů upravujících postupy subjektů evropské administrativy.

Přestože Ombudsman nemůže na základě svých kompetencí vyřešit výše zmíněné problémy přímo, nabídl jejich možná řešení.

Jako vůbec největší problém vidím velké množství orgánů zabývajících se obhajobou práv občanů. Současná situace je pro občany nepřehledná. Stále vznikají nové a nové subjekty s cílem pomoci občanům EU v té které oblasti unijní administrativy. Výsledný efekt je však spíše opačný. Narůstající počet subjektů orientaci občanů spíše ztěžuje. Zmiňujeme-li konkrétní oblast podávání stížností, potom téměř každý subjekt unijní administrativy disponuje na svých webových stránkách vlastním formulářem stížnosti. Řešením této situace by bylo vytvoření jednotné webové stránky, která by občana pomocí návodných otázek nasměrovala na příslušný subjekt, na který si chce stěžovat. Celý proces by se stal transparentnějším a zároveň by se eliminoval vysoký počet podání, která jsou mimo kompetenci toho kterého orgánu. Z technického hlediska by došlo pouze ke sjednocení stávajícího stavu v jednu ucelenou koncepci.

V oblasti přístupu veřejnosti k dokumentům by pomyslné sjednocení mohlo obnášet zavedení institutu inspektora pro kontrolu informací a jednotného elektronického registru dokumentů subjektů unijní administrativy. S návrhem na zavedení jednotného registru dokumentů plně souhlasím. Realizace tohoto návrhu by se odehrávala, obdobně jako v oblasti přístupu k dokumentům, spíše v technické rovině. Vzhledem k tomu, že jednotlivé subjekty v současné době disponují vlastními registry dokumentů, muselo by dojít pouze k jejich sjednocení v jeden. Jako problematičtější však vidím zavedení institutu inspektora pro kontrolu informací. Tento krok částečně vnímám jako další rozšiřování již dosti komplikovaného systému unijní administrativy. Realizace tohoto návrhu by navíc vyžadovala správné nastavení působnosti a pravomoci inspektora, aby byl schopen efektivní spolupráce s ostatními subjekty unijní administrativy. Na druhou stranu, vyjdeme-li z dosavadní zkušenosti Ombudsmana, který úspěšně spolupracuje s inspektorem ochrany údajů, lze předpokládat, že i návrh v podobě inspektora pro kontrolu informací by následoval tento příklad.

Dalším problémovým bodem, po jehož nápravě Ombudsman volá, je snížení počtu kodexů. Současná situace, kdy vedle sebe existuje množství kodexů různých subjektů unijní administrativy, je pro občany matoucí. Z pohledu Ombudsman je nejproblematičtější Kodex Evropské komise, který je obsahově velice podobný tomu, který přijal Evropský ombudsman, ovšem s tím rozdílem, že není platný na veškeré subjekty unijní administrativy, ale pouze na okruh zaměstnanců Komise. Kodex Komise je ale jen jedním z mnoha příkladů. Ombudsman se proto snaží prosadit sjednocenou variantu v podobě vlastního Kodexu (Evropský kodex

řádné správní praxe) a jeho převedení do formy zákona, čímž by se stal Kodex právně závazným dokumentem pro všechny subjekty unijní administrativy. Tímto krokem by byla posílena právní jistota občanů a zamezilo by se rozdílnosti postupů jednotlivých subjektů unijní administrativy. S tímto návrhem opět nelze než souhlasit. Vzhledem k dlouhodobé iniciativě Ombudsmana v této oblasti však nepředpokládám, že by do budoucna došlo k výraznější změně.

Vedle výše zmíněných oblastí, které se zabývaly roztržitostí unijní administrativy, bude dle mého názoru pro budoucí činnost Ombudsmana zcela klíčová otázka zvyšování povědomí občanů o tomto institutu. Ombudsman bude muset i nadále vynakládat nemalé úsilí na mediatizaci a propagaci svého úřadu. V ideálním případě by měl mít každý občan EU základní povědomí o tomto institutu. Neměl by tedy vědět jen o samotné existenci Ombudsmana, ale měl by být srozuměn i s okruhem činností, kterými se zabývá. Povědomí občanů o institutu Ombudsmana je, společně s podporou a respektem subjektů unijní administrativy, předpokladem pro jeho efektivní činnost. Ombudsman by se měl snažit oslovovat občany nejrůznějšími formami, přičemž do budoucna vidím jako nejefektivnější formu elektronické komunikace, která je fenoménem dnešní doby a dokáže oslovit široké spektrum občanů.

Primárním cílem této diplomové práce bylo potvrdit či vyvrátit hypotézu, že zavedení institutu Veřejného ochránce práv přispělo k efektivnější ochraně práv občanů EU. Závěrem diplomové práce potvrzují hypotézu, že zavedení institutu Evropského veřejného ochránce práv přispělo k efektivnější ochraně práv občanů EU. Do budoucna se bude Ombudsman zcela určitě potýkat s narůstajícím množstvím stížností a se stále komplikovanějšími vztahy a procesy probíhajícími v unijní administrativě. Jsem však přesvědčena, že stejně tak, jako doposud, bude Ombudsman schopen čelit těmto výzvám, abychom i za dalších patnáct let jeho existence mohli zkonstatovat, že je fungujícím a plnohodnotným prvkem administrativy Evropské unie.

Soupis pramenů

Primární prameny

- [1] *Annual report 1995* [online]. Ombudsman.europa.eu, 22 April 1996 [cit. 2. května 2010]. Dostupné na <<http://www.ombudsman.europa.eu/activities/annualreports.faces>>.
- [2] *Annual report 1996* [online]. Ombudsman.europa.eu, 21 April 1997 [cit. 2. května 2010]. Dostupné na <<http://www.ombudsman.europa.eu/activities/annualreports.faces>>.
- [3] *Annual report 1997* [online]. Ombudsman.europa.eu, 20 April 1998 [cit. 2. května 2010]. Dostupné na <<http://www.ombudsman.europa.eu/activities/annualreports.faces>>.
- [4] *Annual report 1998* [online]. Ombudsman.europa.eu, February 1999 [cit. 2. května 2010]. Dostupné na <<http://www.ombudsman.europa.eu/activities/annualreports.faces>>.
- [5] *Annual report 1999* [online]. Ombudsman.europa.eu, April 2000 [cit. 2. května 2010]. Dostupné na <<http://www.ombudsman.europa.eu/activities/annualreports.faces>>.
- [6] *Annual report 2000* [online]. Ombudsman.europa.eu, April 2001 [cit. 2. května 2010]. Dostupné na <<http://www.ombudsman.europa.eu/activities/annualreports.faces>>.
- [7] *Annual report 2001* [online]. Ombudsman.europa.eu, 8 April 2002 [cit. 2. května 2010]. Dostupné na <<http://www.ombudsman.europa.eu/activities/annualreports.faces>>.
- [8] *Annual report 2002* [online]. Ombudsman.europa.eu, 10 February 2003 [cit. 2. května 2010]. Dostupné na <<http://www.ombudsman.europa.eu/activities/annualreports.faces>>.
- [9] *Annual report of the Petitions Committee 2009* [online]. Europarl.europa.eu, 6 July 2010 [cit. 4. září 2010]. Dostupné na <<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?Type=TA&reference=P7-TA-2010-0261&format=XML&language=EN>>.
- [10] *Code of conduct, of 6 December 1993, concerning public access to Council and Commission documents (93/730/EC)* [online]. 6 December 1993 [cit. 30. října 2010]. Dostupné na <<http://www.ena.lu/>>.
- [11] *Code of good administrative behaviour* [online]. 13 September 2000 [cit. 5. listopadu 2010]. Dostupné na <http://ec.europa.eu/civil_society/code/_docs/code_en.pdf>.
- [12] *Commission communication to the European Parliament and the European ombudsman on relations with the complainant in respect of infringements of community law* [online].
- [13] *Commission opinion of 21 October 1990 on the proposal for amendment of the Treaty establishing the European Economic Community with a view to political union* [online]. Ombudsman.europa.eu, 21 October 1990 [cit. 22. října 2010]. Dostupné na

- <[http://www.ombudsman.europa.eu/resources/historicaldocument.faces/cs/4660/html.bo
okmark](http://www.ombudsman.europa.eu/resources/historicaldocument.faces/cs/4660/html.bo
okmark)>.
- [14] *Elections of the European Ombudsman* [online]. Europarl.europa.eu, 2002 [cit. 13. září 2010]. Dostupné na <http://www.europarl.europa.eu/comparl/peti/election2002/candidates/default_en.htm>.
- [15] *Elections of the European Ombudsman* [online]. Europarl.europa.eu, 2004 [cit. 13. září 2010]. Dostupné na <http://www.europarl.europa.eu/comparl/peti/election2004/default_en.htm>.
- [16] *Elections of the European Ombudsman* [online]. Europarl.europa.eu, 2010 [cit. 13. září 2010]. Dostupné na <<http://electionombudsman.adagio4.eu/view/en/candidates.html;jsessionid=8009FD08F3A8441FD40BE5E39C5B0D58>>.
- [17] *Elections of the European Ombudsman* [online]. Europarl.europa.eu, 2010 [cit. 13. září 2010]. Dostupné na <<http://electionombudsman.adagio4.eu/view/en/results.html>>.
- [18] *Evropský kodex řádné správní praxe* [online]. Úřad pro denní tisk, 2005 [cit. 2. května 2010]. Dostupné na <<http://www.ombudsman.europa.eu/code/cs/default.htm>>.
- [19] *Jednací řád Evropského parlamentu* [online]. Europarl.europa.eu, Červenec 2010 [cit. 4. září 2010]. Dostupné na <<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+RULES-EP+20100705+0+DOC+PDF+V0//CS&language=CS>>.
- [20] *Konsolidované znění Smlouvy o Evropské Unii* [online]. Úřední věstník Evropské unie C svazek 53, 30. března 2010 [cit. 2. května 2010]. Dostupné na <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0013:0046:CS:PDF>>.
- [21] *Konsolidované znění Smlouvy o fungování Evropské unie* [online]. Úřední věstník Evropské unie C 115/47, 9.května 2008 [cit. 2. května 2010]. Dostupné na <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2008:115:0047:0199:CS:PDF>>.
- [22] *Listina základních práv EU* [online]. Úřední věstník Evropské unie C 83/389, 30. března 2010 [cit. 2. května 2010]. Dostupné na <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0389:0403:CS:PDF>>.
- [23] *Memorandum of Understanding between the European Ombudsman and the European Data Protection Supervisor* [online]. Úřední věstník Evropské unie C 27/21, 7. February 2007 [cit. 10. listopadu 2010]. Dostupné na <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/oj/2007/c_027/c_02720070207en00210023.pdf>.
- [24] *Nářízení Evropského parlamentu a Rady o přístupu veřejnosti k dokumentům Evropského parlamentu, Rady a Komise* [online]. Úřední věstník Evropské unie L 145,

30. května 2001 [cit. 16. září 2010]. Dostupné na <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32001R1049:CS:HTML>>.
- [25] Official Journal 244, 10 October 2002 [cit. 4. listopadu 2010]. Dostupné na <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52002DC0141:EN:HTML>>.
- [26] *Regulation No 1049/2001 of The European Parliament and The Council regarding public access to European Parliament, Council and Commission documents* [online]. Official Journal L 145/43, 30 May 2001 [cit. 31. října 2010]. Dostupné na <http://www.europarl.europa.eu/RegData/PDF/r1049_en.pdf>.
- [27] *Report from the Commission on the application in 2009 of Regulation (EC) No 1049/2001 regarding public access to European Parliament, Council and Commission documents* [online]. 30 June 2010 [cit. 10. listopadu 2010]. Dostupné na <http://ec.europa.eu/transparency/access_documents/docs/rapport_2009/COM2010351_EN_ACT_part1_v1.pdf>.
- [28] *Report on the role of the European Ombudsman appointed by the European Parliament*, [online]. 25 November 1994 [cit. 21. října 2010]. Dostupné na <<http://www.ombudsman.europa.eu/resources/historicaldocument.faces/cs/4685/html.bookmark>>.
- [29] *Rozhodnutí Evropského Parlamentu o pravidlech a obecných podmínkách pro výkon funkce veřejného ochránce práv* [online]. Ombudsman.europa.eu, 18. června 2008 [cit. 2. května 2010]. Dostupné na <<http://www.ombudsman.europa.eu/resources/statute.faces>>.
- [30] *Special Report from the European Ombudsman to the European Parliament following the draft recommendation to the European Commission in Complaint 676/2008/RT* [online]. Europarl.europa.eu, 16 June 2010 [cit. 24. září 2010]. Dostupné na <<http://www.europarl.europa.eu/oeil/FindByProcnum.do?lang=2&procnum=INI/2010/2086>>.
- [31] *Výroční zpráva 2005* [online]. Ombudsman.europa.eu, 13. března 2006 [cit. 2. května 2010]. Dostupné na <<http://www.ombudsman.europa.eu/activities/annualreports.faces>>.
- [32] *Výroční zpráva 2006* [online]. Ombudsman.europa.eu, 12. března 2007 [cit. 2. května 2010]. Dostupné na <<http://www.ombudsman.europa.eu/activities/annualreports.faces>>.
- [33] *Výroční zpráva 2007* [online]. Ombudsman.europa.eu, 10. března 2007 [cit. 2. května 2010]. Dostupné na <<http://www.ombudsman.europa.eu/activities/annualreports.faces>>.
- [34] *Výroční zpráva 2008* [online]. Ombudsman.europa.eu, 21. dubna 2009 [cit. 2. května 2010]. Dostupné na <<http://www.ombudsman.europa.eu/activities/annualreports.faces>>.
- [35] *Výroční zpráva 2009* [online]. Ombudsman.europa.eu, 19 April 2010 [cit. 15. září 2010]. Dostupné na <<http://www.ombudsman.europa.eu/activities/annualreports.faces>>.

- [36] *Výroční zpráva za rok 2009 o přístupu veřejnosti k dokumentům* [online]. Europarl.europa.eu, 31 December 2009 [cit. 10. listopadu 2010]. Dostupné na <http://www.europarl.europa.eu/RegData/PDF/439692_1_CS.pdf>.
- [37] *Výroční zpráva 2003* [online]. Ombudsman.europa.eu, 19 April 2004 [cit. 2. května 2010]. Dostupné na <<http://www.ombudsman.europa.eu/activities/annualreports.faces>>.
- [38] *Výroční zpráva 2004* [online]. Ombudsman.europa.eu, 8. března 2005 [cit. 2. května 2010]. Dostupné na <<http://www.ombudsman.europa.eu/activities/annualreports.faces>>.

Sekundární prameny

- [1] AGAP, Joanna. *Justice and home affairs in the EU: Liberty and Security Issues after Enlargement*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2004. 339 s.
- [2] BELLAMY, Richard, WARLEIGH, Alex. *Citizenship and governance in the European Union*. 1. vydání. London: Continuum, 2001. 213 s.
- [3] BLAHOŽ, Josef, KLÍMA, Karel, SKÁLA, Josef. *Ústavní právo evropské unie*. 1. vydání. Dobrá Voda: Aleš Čeněk, 2003. 939 s.
- [4] BLAHOŽ, Josef. *Sjednocující se Evropa a lidská a občanská práva*. Praha: Aspi, 2005. 260 s.
- [5] CADEDDU, Simone. The Proceedings of the European Ombudsman. *Law and Contemporary Problems*, 2004, Vol. 68, No. 1, p. 161-180.
- [6] CIHELKOVÁ, Eva, JAKŠ, Jaroslav a kol. *Evropská integrace - Evropská unie*. 1. vydání. Praha: Oeconomica, 2004. 377 s.
- [7] CRAIG, Paul P., DE BÚRCA, Gráinne. *EU law: text, cases, and materials*. 4. vydání. Oxford: University Press, 2007. 1200 s.
- [8] DASHWOOD, Alan a kol. *The Cambridge Yearbook of European Legal Studies*. 3. vydání. Oxford: Hart Publishing, 2000. 558 s.
- [9] DIAMANDOUROS, Nikoforos P. a kol. *The European Ombudsman: origins, establishment, evolution*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2005. 266 s.
- [10] DIMITRAKOPOULOS, Ioannis I. Is an Illegal Community Act Necessarily an Instance of Maladministration, in the Sense of Article 195 EC? *Review of European Administrative Law*, 2009, Vol. 2, No. 1, p. 45-55.

- [11] FIALA, Petr, PITROVÁ, Markéta. *Evropská unie*. 2. doplněné a aktualizované vydání. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury, 2010. 803 s.
- [12] HARLOW, Carol, RAWLINGS, Richard. Promoting Accountability in Multilevel Governance: A Network Approach. *European Law Journal*, 2007, Vol. 13, No. 4, p. 542-562.
- [13] HOFMANN, Herwig, TÜRK, Alexander. *Legal challenges in EU administrative law: towards an integrated administration*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2009. 379 s.
- [14] CHALMERS, Damian, DAVIES, Gareth, MONTI, Giorgio. *European Union Law: Text and Materials*. 2. vydání. Cambridge: University Press, 2010. 1116 s.
- [15] MAAS, Willem. *Creating European citizens*. Plymouth: Rowman & Littlefield, 2007. 179 s.
- [16] MAGNETTE, Paul. Between parliamentary control and the rule of law: the political role of the Ombudsman in the European Union. *Journal of European Public Policy*, 2003, Vol. 10, No.5, p. 677-694.
- [17] SMISMANS, Stijn. *Civil society and legitimate European governance*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2006. 336 s.
- [18] SONG, Weiqing, DELLA SALA, Vincent. Eurosceptics and Europhiles in accord: the creation of the European Ombudsman as an institutional isomorphism. *The Policy Press*, 2008, Vol. 36, No. 4, p. 481-495.
- [19] STADLMAYER-KUCSKO, Gabriele. *European Ombudsman - Institutions: A comparative legal analysis regarding the multifaceted realisation of an idea*. 1. vydání. Wien: Springer, 2008. 584 s.
- [20] STROINK, F. A. M., LINDEN, Eveline C. H. J., LINDEN, van der Eveline. *Judicial lawmaking and administrative law*. Oxford: Intersentia Antwerpen, 2005. 328 s.
- [21] ŠIŠKOVÁ, Naděžda, STEHLÍK, Václav. *Evropské právo I – ústavní základy Evropské Unie*. Praha: Linde, 2007. 310 s.
- [22] ŠIŠKOVÁ, Naděžda. *Dimenze ochrany lidských práv v Evropské unii*. 2. vydání. Praha: Linde, 2008. 255 s.
- [23] TICHÝ, Luboš a kol. *Evropské právo*. 3. vydání. Praha: C.H.Beck, 2006. 928 s.
- [24] ZBÍRAL, Robert. *Institucionální rámec EU*. Praha: Linde, 2007. 239 s.

Internetové zdroje

- [1] DAVIS, Roy W. Quasi - Judicial Review: The European Ombudsman As An Alternative To The European Courts [online]. *Web Journal of Current Legal Issues*, 29 February 2000 [cit. 6. května 2010]. Dostupné na <<http://webjcli.ncl.ac.uk/2000/issue1/davis1.html>>.
- [2] DIAMANDOUROS, Nikoforos P. *Discussion on Ms Hankiss' opinion on Reform of Regulation 1049/2001 – Access to EU Documents after the Lisbon Treaty* [online]. Ombudsman.europa.eu, 29 September 2010 [cit. 8. listopadu 2010]. Dostupné na <<http://www.ombudsman.europa.eu/activities/speech.faces/en/5360/html.bookmark>>.
- [3] DIAMANDOUROS, Nikoforos P. *European citizens' right to know - complaints about lack of transparency* [online]. Ombudsman.europa.eu, 28 September 2010 [cit. 11. listopadu 2010]. Dostupné na <<http://www.ombudsman.europa.eu/activities/speech.faces/en/5314/html.bookmark>>.
- [4] DIAMANDOUROS, Nikoforos P. *Legality and good administration: is there a difference?* [online]. Ombudsman.europa.eu, 15 October 2007 [cit. 17. září 2010]. Dostupné na <<http://www.ombudsman.europa.eu/speeches/en/2007-10-15.htm>>.
- [5] DIAMANDOUROS, Nikoforos P. *Oral Statement: Hearing of Candidates* [online]. 30 November 2009 [cit. 22. listopadu 2010]. Dostupné na <http://electionombudsman.adagio4.eu/ressource/static/files/docs_en/statement_diamandouros_en.pdf>.
- [6] DIAMANDOUROS, Nikoforos P. *Public Hearing on the draft Charter of Fundamental Rights of the European Union* [online]. Ombudsman.europa.eu, 2 February 2000 [cit. 24. října 2010]. Dostupné na <<http://www.ombudsman.europa.eu/activities/speech.faces/en/355/html.bookmark>>.
- [7] DIAMANDOUROS, Nikoforos P. *The European Citizens' Initiative* [online]. 14 June 2010 [cit. 22. října 2010]. Dostupné na <<http://www.ombudsman.europa.eu/activities/speeches.faces>>.
- [8] DIAMANDOUROS, Nikoforos P. *The Ombudsmen as human rights protection mechanisms* [online]. Ombudsman.europa.eu, 7 May 2010 [cit. 11. listopadu 2010]. Dostupné na <<http://www.ombudsman.europa.eu/activities/speech.faces/en/4926/html.bookmark>>.
- [9] DIAMANDOUROS, Nikoforos P. *The Role of the European Ombudsman* [online]. Ombudsman.europa.eu, 9 September 1997 [cit. 29. října 2010]. Dostupné na <<http://www.ombudsman.europa.eu/activities/speech.faces/en/376/html.bookmark>>.

- [10] *EU Ombudsman Diamandouros clears vote and pledges service culture* [online]. Europarl.europa.eu, 25 January 2010 [cit. 13. září 2010]. Dostupné na <<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?language=EN&type=IM-PRESS&reference=20100121STO67824>>.
- [11] *Evropský veřejný ochránce práv* [online]. Ombudsman.europa.eu, [cit. 10. září 2010]. Dostupné na <<http://www.ombudsman.europa.eu/home/cs/default.htm>>.
- [12] HSIEH, Kuo-lien. *The European Ombudsman's Role in EU Freedom of Information Protection* [online]. 2005 [cit. 6. května 2010]. Dostupné na <http://www.soc.nii.ac.jp/eusa-japan/download/eusa_ap/paper_Kuo-lienHsieh.pdf>.
- [13] *MEPs demand more visibility for work of European Ombudsman* [online]. Europarl.europa.eu, 12. November 2009 [cit. 13. září 2010]. Dostupné na <<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+IM-PRESS+20091110IPR64192+0+DOC+XML+V0//EN&language=EN>>.
- [14] *MEPs discuss Citizens' Initiative with Ombudsman* [online]. 15. June 2010 [cit. 14. září 2010]. Dostupné na <http://www.europarl.europa.eu/news/expert/infopress_page/020-76019-165-06-25-902-20100614IPR76018-14-06-2010-2010-false/default_en.htm>.
- [15] *Mohl by vám pomoci?* [online]. Ombudsman.europa.eu, [cit. 8. září 2010]. Dostupné na <<http://www.ombudsman.europa.eu/atyourservice/couldhehelpyou.faces>>.
- [16] *Nikiforos Diamandouros o rostoucí úloze Evropského ombudsmana* [online]. Europarl.europa.eu, 3. května 2010 [cit. 24. září 2010]. Dostupné na <http://www.europarl.europa.eu/news/public/story_page/020-73778-126-05-19-902-20100429STO73777-2010-06-05-2010/default_cs.htm>.
- [17] *Ombudsman: Revision of statute will benefit citizens* [online]. Europa.eu, 22 April 2008 [cit. 10. listopadu 2010]. Dostupné na <<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=EO/08/4&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>>.
- [18] *Press Release: General Affairs* [online]. Council of the European Union, 26 April 2010 [cit. 10. listopadu 2010]. Dostupné na <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/EN/genaff/114045.pdf>.
- [19] *Soudní statistiky 2009* [online]. Evropský soudní dvůr, 15. března 2010 [cit. 10. listopadu 2010]. Dostupné na <<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=CJE/10/29&format=HTML&aged=0&language=CS&guiLanguage=en>>.
- [20] ŠKRÁBALOVÁ, Lenka. *Institut a smluvní zakotvení evropského ombudsmana: historie, současnost a výhled do budoucna* [online]. 2005 [cit. 6. května 2010].

Dostupné na <http://www.uni-koeln.de/wisofak/powi/wessels/DE/ARCHIV/IGC_Net/Skrabalova_European_Ombudsman.pdf>.

Judikatura Evropského soudního dvora

- [1] T-103/99 Associazione delle Cantine Sociali Venete v Ombudsman and Parliament [2000] ECR II-4165; bod 50.
- [2] T-209/00 Lamberts v. Ombudsman and Parliament [2002] ECR II-765.
- [3] T-193/04 R Tillack v. Commission [2004] ECR II-3575; body 49, 60.
- [4] T-500/04 Komise Evropských společenství proti IIC Informations-Industrie Consulting GmbH [2006] ECR I-1545; body 26, 76.
- [5] C-331/05 P Internationaler Hilfsfonds v. Commission [2007] ECR I-5475.
- [6] C-167/06 P Komninou and others v. Commission [2007] ECR I-141.
- [7] C-518/07 Komise Evropských společenství proti Spolkové republice Německo [2010] rozhodnutí ze dne 9. března 2010, doposud nepublikováno; bod 11.
- [8] C-308/07 P Koldo Gorostiaga Atxalandabaso proti Evropskému parlamentu [2009] ECR I-1059; bod 93.
- [9] C-28/08 P Komise Evropských společenství proti Bavarian Lager Co. Ltd. [2010] rozhodnutí ze dne 29. června 2010, doposud nepublikováno; body 45-48.

Případy Evropského veřejného ochránce práv

- [1] 0793/2007/(WP)BEH Decision of the European Ombudsman closing his inquiry against the European Parliament.
- [2] 1039/2008/FOR Decision of the European Ombudsman closing his inquiry against the European Commission.
- [3] 1174/2007/TN Decision of the European Ombudsman closing his inquiry against the European Commission.
- [4] 1532/2008/(WP)GG Decision of the European Ombudsman closing his inquiry against the European Commission.
- [5] 2273/2007/MF Decision of the European Ombudsman closing the inquiry against the European Commission.
- [6] 2487/2006/DK Decision of the European Ombudsman against the European Commission.

- [7] 2493/2008/(BB)TS Draft recommendation of the European Ombudsman closing in his inquiry against the European Medicines Agency.
- [8] 2819/2005/BU Decision of the European Ombudsman against the European Parliament.
- [9] 3001/2006/OV Decision of the European Ombudsman against the European Commission.
- [10] 3147/2006/IP Decision of the European Ombudsman closing his inquiry against the European Personnel Selection Office
- [11] 3172/2005/WP Decision of the European Ombudsman closing his inquiry against the European Commission.
- [12] 3222/2005/IP Decision of the European Ombudsman closing his inquiry against the European Commission.
- [13] 3303/2008/ELB Decision of the European Ombudsman closing his inquiry against the European Commission.
- [14] 3346/2005/MHZ Decision of the European Ombudsman closing his inquiry against the European Commission.
- [15] 3490/2005/(ID)PB Decision of the European Ombudsman closing his inquiry against the European Commission.
- [16] 3579/2006/(SAB)TS Decision of the European Ombudsman closing his inquiry against the European Commission.
- [17] 572/2008/OV Decision of the European Ombudsman closing his inquiry against the European Parliament.

Abstrakt

Evropská unie zavedla institut Evropského ombudsmana do svého institucionálního rámce v roce 1992. Cílem tvůrců celého projektu bylo posílit vztah mezi Unií a jejími občany a odstranit tzn. demokratický deficit EU. Tato diplomová práce se zaměřuje na ideový základ institutu Veřejného ochránce práv, tedy na vztah občana a Veřejného ochránce práv. Jejím primárním cílem je odpovědět na otázku, zda zavedení institutu Veřejného ochránce práv přispělo k efektivnější ochraně práv občanů EU. Dále práce usiluje o zhodnocení celkového přínosu institutu Ombudsmana, dopadu jeho činnosti na konkrétní oblasti unijní administrativy, jeho postavení mezi ostatními subjekty unijní administrativy a relevanci výstupů jeho činnosti.

Práce je strukturálně rozčleněna do čtyř kapitol. První kapitola je obecným vstupem do celé problematiky. Představuje Evropského ombudsmana jako jeden z orgánů EU z hlediska právního základu, jeho charakteristických znaků a vazeb na vybrané orgány EU. Druhá kapitola se zabývá problematikou šetření Veřejného ochránce práv a je doplněna případy z rozhodovací praxe Ombudsmana. Ve třetí kapitole je zanalyzována činnost Veřejného ochránce práv. Zabývá se zejména otázkou nezávaznosti šetření a jejich relevance pro ostatní subjekty unijní administrativy a občany EU. Čtvrtá kapitola hodnotí výsledky vlastní činnosti Veřejného ochránce práv a jejich přínos pro občany EU a subjekty unijní administrativy.

Posláním Evropského ombudsmana je vyšetřovat nesprávný úřední postup orgánů, institucí, úřadů, agentur a jiných subjektů evropské administrativy. Zavedením institutu Ombudsmana získali občané EU jistotu, že se určitý orgán bude zabývat jejich stížnostmi a bude dohlížet na dodržování zásad dobré správy v unijní administrativě. Subjekty unijní administrativy pak zavedením institutu Ombudsmana získaly nezávislý nástroj kontroly a cenný zdroj informací zároveň. Přijetím Lisabonské smlouvy byla upevněna pozice Ombudsmana. Byla rozšířena jeho působnost a díky přijetí právní závaznosti Listiny základních práv a svobod EU se stalo právo na dobrou správu právně závazným.

Pokud bychom měli zhodnotit postavení Ombudsmana mezi ostatními orgány EU, pak i v tomto případě bylo dosaženo dobrých výsledků. Můžeme říci, že Ombudsman překonal prvotní nevoli unijních orgánů a postupně se mu podařilo vybudovat fungující vztah spolupráce a vzájemného respektu. Ve většině případů jsou Ombudsmanovy podněty a návrhy vnímány pozitivně. Nejtěsnější vazby má Ombudsman s Evropským parlamentem, který jej volí, a jemuž je i odpovědný. Evropská komise je orgánem, na které Ombudsman přijímá od

občanů nejvyšší procento stížností. Nejčastěji se tyto stížnosti týkají oblasti přístupu k dokumentům a poslání Komise jako „strážkyně Smluv“.

Ombudsman se spolupodílí na utváření podoby unijní administrativy prostřednictvím jednotlivých šetření a také vlastních aktivit. Z jeho vlastních aktivit můžeme zmínit např. vytvoření Evropského kodexu řádné správní praxe, definici pojmu „nesprávný úřední postup“ či pořádání nejrůznějších konferencí a seminářů. Během svého čtrnáctiletého působení vyřešil Ombudsman celkem 38 359 stížností, přičemž jejich počet každým rokem narůstá.

Přestože je Ombudsman fungujícím orgánem, potýká se s určitými problémy, které jej limitují v jeho činnosti, a které budou muset být v budoucnu řešeny. Jeden celý okruh problémů bychom mohli podřadit pod souhrnný termín roztržitost unijní administrativy, která se týká problémových oblastí jako je přístup veřejnosti k dokumentům, četnost orgánů hájících práva občanů nebo četnost kodexů upravujících postupy jednání subjektů unijní administrativy. Klíčová bude pro Ombudsmana do budoucna otázka zvyšování povědomí občanů o tomto institutu, která je společně s respektem subjektů unijní administrativy předpokladem pro jeho činnost. Jsem přesvědčena, že pro veškeré výše zmíněné problémy dokáže Ombudsman najít efektivní řešení, abychom i v budoucnu mohli zkonstatovat, že Evropský ombudsman je plnohodnotným a fungujícím prvkem unijní administrativy.

Abstract

The European Union has introduced the institute of European Ombudsman into its institutional structure in 1992. The aim of the creators of this project has been to strengthen the relationship between the EU and its citizens and eliminate the democratic deficit of the Community. This thesis focuses on ideological base of the institute of the European Ombudsman, i.e. on the relationship between the European citizens and the Ombudsman. The primary objective of this thesis is to answer a question whether the establishment of the institute of the European Ombudsman has contributed to more effective protection of the rights of the citizens of the EU. Furthermore, the thesis attempts to do an overall assessment of a contribution of the European Ombudsman, the impact of his activity upon the particular areas of union administration, his position among the other subjects of the union administration and a relevancy of the outputs of his activities.

The thesis is structurally divided into four chapters. The first chapter is a general introduction to the whole matter. The chapter presents the European Ombudsman as one of the body of the EU from the legal perspective, his characteristics and the mutual links with chosen bodies of the EU. The second chapter deals with the problems of the Ombudsman's inquiries and includes also the cases from the Ombudsman's decision-making. The activity of the Ombudsman is analysed in the third chapter. It is especially focused on the question of the non-binding inquiries and its relevancy for the other subjects of union administration and the citizens of the European Union. The results of the „actual activities“ of the European Ombudsman their benefit for the citizens of the EU and the subjects of union administration are evaluated in the fourth chapter.

The goal of the Ombudsman is to investigate complaints about maladministration in the activities of the institutions, bodies, offices or agencies and other subjects of union administration. By establishing the institution of the European Ombudsman, the citizens of the European Union gained certainty that certain body will deal with their complaints and supervise the observance of principles of good administration in terms of the union. By establishing the European Ombudsman, the subjects of union administration got both an independent „instrument“ of control and a valuable source of information. The position of the European Ombudsman was strengthened by adopting of the Treaty of Lisbon. His mandate was broadened and thanks to adoption of legally binding nature of the Charter of Fundamental Rights of the European Union the right to good administration became legally binding too.

If we were to assess the position of the Ombudsman among the other bodies of the European Union, in this case too, good results have been achieved. We can say that the Ombudsman overcame the previous disapproval of the bodies of the European Union and that he gradually managed to build a functional relationship of cooperation and mutual respect. The Ombudsman's initiatives and proposals are perceived positively in the majority of cases. The closest links has the Ombudsman with the European Parliament, which elects him and which is the Ombudsman responsible to. The European Commission is a body with which the Ombudsman receives the highest percentage of the complaints from the citizens. These complaints concern the most often an area of access to documents and the goal of the Commission as a guardian of the Treaties.

The Ombudsman participates in formation of the image of union administration through his particular inquiries and his „actual“ activities too. We can mention from his actual“ activities e.g. creating of the European Code of Good Administrative Behaviour, definition of the term of maladministration or arranging various conferences and seminars. He has investigated the total of 38 359 complaints during his fourteen-year work, while its quantity rises every year.

Although the Ombudsman is a functioning body, he deals with certain problems which limits him in his activities and which will have to be solved in the future. One whole area of the problems we can categorize as „disunity“ of union administration which concerns the areas such as access of the public to documents, frequency of the bodies defending the rights of the citizens or frequency of the codes governing procedures of behaviour of the subjects of union administration. The key element for the Ombudsman will be increases in awareness of the citizens of the European Union in the future, which is, together with respect of the subjects of union administration, a presumption for his work. I'm convinced that the Ombudsman will be able to find an effective solution for all these problems mentioned above so that in the future we can state that the Ombudsman is a full-valued and functioning element of union administration.

Seznam klíčových slov

Evropský veřejný ochránce práv - nesprávný úřední postup - dobrá správa - občanství EU - stížnost - šetření - přístup k dokumentům - soudy EU - Evropský parlament - Evropská komise - Rada EU - Lisabonská smlouva - Listina základních práv a svobod EU - Evropský kodex řádné správní praxe - Statut Evropského ombudsmana

European ombudsman - maladministration – good administration – citizenship of the EU - complaint - inquiry - access to documents - courts of the EU - European Parliament - European Commission - Council of the EU - Treaty of Lisbon - Charter of Fundamental Rights of the EU - European Code of Good Administrative Behaviour – Statute of the European Ombudsman

Přílohy

Příloha č. 1

Formulář stížnosti

Zdroj: <<https://secure.ombudsman.europa.eu/atyourservice/secured/complaintform/home.faces>>

Evropský veřejný ochránce práv

STÍŽNOST NA NESPRÁVNÝ ÚŘEDNÍ POSTUP

Před vyplňováním tohoto formuláře stížnosti si prosím přečtete oddíl „Jak si stěžovat“.
Pokud je třeba, pokračujte, prosím, na samostatném listu a přiložte všechny dokumenty nezbytné pro doplnění Vaší stížnosti.

1 Jméno:
Příjmení:
Jménem koho (je-li zastoupení):
Adresa 1. řádek:
Adresa 2. řádek:
Město:
Kraj/okres:
PSČ:
Stát:
Tel:
Fax:
E-mail:

2 Na který orgán nebo instituci Evropské unie (EU) si chcete stěžovat?

<input type="checkbox"/> Evropský parlament	<input type="checkbox"/> Evropská investiční banka
<input type="checkbox"/> Rada Evropské unie	<input type="checkbox"/> Evropská centrální banka
<input type="checkbox"/> Evropská komise	<input type="checkbox"/> Evropský úřad pro výběr pracovníků (EPSO)
<input type="checkbox"/> Soudní dvůr Evropských společenství (*)	<input type="checkbox"/> Evropský úřad pro boj proti podvodům (OLAF)
<input type="checkbox"/> Evropský účetní dvůr	<input type="checkbox"/> Evropský policejní úřad (Europol)
<input type="checkbox"/> Evropský hospodářský a sociální výbor	<input type="checkbox"/> Jiný orgán Unie (upřesněte, prosím)
<input type="checkbox"/> Výbor regionů Evropské unie	

(*) S výjimkou jeho soudních pravomocí

3 Proti jakému rozhodnutí nebo záležitosti si stěžujete? Kdy jste se o něm dozvěděl?

4 Co podle Vás udělal orgán nebo instituce EU nesprávně?

5 Co by podle Vás měl orgán nebo instituce udělat za účelem zjednáání nápravy?

6 Kontaktoval jste se již dotčený orgán nebo instituci EU s cílem dosáhnout nápravy?

- Ano (upřesněte, prosím) Ne

7 Pokud se stížnost týká pracovněprávního vztahu s orgány nebo institucemi EU: využil jste všech možností, které pro podání interních žádostí a stížností poskytuje služební řád? Pokud ano, vypršely již lhůty pro odpověď orgánů?

- Ano (upřesněte, prosím) Ne

8 Byl předmět Vaší stížnosti rozhodnut soudem nebo je soudem projednáván?

- Ano (upřesněte, prosím) Ne

9 Vyberte prosím **jednu** z následujících dvou možností **po přečtení informace uvedené v rámečku níže**:

- Prosím, projednejte mou stížnost veřejně
 Žádám, aby bylo s mou stížností nakládáno důvěrně

10 Souhlasíte s tím, že Vaše stížnost může být předána jinému orgánu nebo instituci (evropské nebo vnitrostátní), pokud evropský veřejný ochránce práv rozhodne, že není oprávněn ji řešit?

- Ano Ne

Datum a podpis:

Stížnosti k evropskému veřejnému ochránci práv (a všechny příložené dokumenty) jsou obvykle projednávány veřejně.

„Veřejné projednávání“ stížnosti znamená, že komunikaci z veřejnosti je umožněn přístup ke stížnosti a jejím přílohám. Pokud veřejný ochránce práv zahájí šetření, jsou stanoviska daného orgánu nebo instituce k stížnosti, jakékoliv připomínky stěžovatele k tomuto stanovisku a také ostatní dokumenty zmíněné ve článku 14 prováděcích ustanovení (k dispozici na webových stránkách evropského veřejného ochránce práv) veřejnými dokumenty a na požádání mohou být komunikaci z veřejnosti zpřístupněny. Rozhodnutí evropského veřejného ochránce práv o stížnostech jsou uveřejňována na jeho webových stránkách, přičemž jméno stěžovatele je z nich vyňato. Některá jsou rovněž uveřejňována, v plném znění nebo formou shrnutí, v tištěné verzi a elektronických formátech. Tyto publikace neobsahují jméno ani adresu stěžovatele.

Stěžovatel má právo požádat o to, aby jeho stížnost byla projednávána důvěrně. Pokud je vyžadována důvěrnost, není veřejný přístup ani ke stížnosti, ani k ostatním výše uvedeným dokumentům. Nicméně zahájí-li evropský veřejný ochránce práv šetření, i důvěrná stížnost musí být zaslána dotčenému orgánu nebo instituci Unie. Rozhodnutí veřejného ochránce práv o důvěrných stížnostech jsou uveřejňována na jeho webových stránkách, po vynětí všech informací, které by mohly vést k identifikaci stěžovatele. Tyto informace jsou rovněž vyňaty, je-li rozhodnutí uveřejněno, v plném znění nebo formou shrnutí, v tištěné verzi nebo elektronickém formátu.

Stížnosti k veřejnému ochránci práv mohou obsahovat osobní údaje o stěžovateli nebo o třetí straně. Zpracování osobních údajů evropským veřejným ochráncem práv se řídí nařízením (ES) č. 45/2001⁽¹⁾. Pokud stěžovatel nevyžaduje důvěrnost, považuje se to pro účely článku 5 (d) nařízení (ES) č. 45/2001 za jeho souhlas s veřejným projednáním všech osobních údajů, které mohou být součástí stížnosti, veřejným ochráncem práv.

⁽¹⁾ Nařízení (ES) č. 45/2001 Evropského parlamentu a Rady ze dne 18. prosince 2000 o ochraně jednotlivců pokud jde o zpracování osobních údajů institucemi a orgány Společenství a o volném pohybu těchto údajů (Úř. věst. L 8, 12.1.2001, s. 1).

Příloha č. 2

Tabulka stížností přijatých v letech 1995 – 2009

Zdroj: Výroční zprávy 1995 - 2009.

Rok	Celkový počet přijatých stížností	Celkový počet vyřízených stížností	Stížnosti v kompetenci VOP	Šetření otevřená na základě stížností	Šetření z vlastní iniciativy	Uzavřená šetření
1995	835	-	115	-	-	-
1996	842	1041	323	207	1	102
1997	1181	1412	368	196	2	101
1998	1372	1617	411	170	2	185
1999	1577	1860	414	201	1	203
2000	1732	2017	482	223	1	237
2001	1874	2179	524	204	4	253
2002	2211	2511	635	222	2	243
2003	2436	2611	626	167	2	182
2004	3726	4048	919	343	4	251
2005	3920	4416	1184	726	10	312
2006	3830	4422	838	258	3	250
2007	3211	3760	863	303	6	348
2008	3406	3346	802	293	3	355
2009	3098	3119	727	335	4	318
Suma	35251	38359	9231	3848	45	3340

Pozn. Celkový počet přijatých stížností = počet přijatých stížností pouze v příslušném roce
Celkový počet vyřízených stížností = zahrnuje stížnosti z minulého, popř. předminulého roku, nedokončená šetření apod.
Uzavřená šetření = šetření uzavřená odůvodněným rozhodnutím
První výroční zpráva z roku 1995 uvádí jen některé z údajů.