



EVROPSKÝ PARLAMENT

2009 - 2014

Dokument ze zasedání

A7-0369/2012

12. 11. 2012

ZPRÁVA

obsahující doporučení Komisi o správním právu procesním Evropské unie
(2012/2024(INI))

Výbor pro právní záležitosti

Zpravodaj: Luigi Berlinguer

(Podnět – článek 42 jednacího řádu)

OBSAH

	Strana
NÁVRH USNESENÍ EVROPSKÉHO PARLAMENTU	3
PŘÍLOHA K NÁVRHU USNESENÍ: PODROBNÁ DOPORUČENÍ K OBSAHU POŽADOVANÉHO NÁVRHU	7
VYSVĚTLUJÍCÍ PROHLÁŠENÍ.....	12
STANOVISKO VÝBORU PRO ÚSTAVNÍ ZÁLEŽITOSTI	14
STANOVISKO PETIČNÍHO VÝBORU	20
VÝSLEDEK KONEČNÉHO HLASOVÁNÍ VE VÝBORU	24

NÁVRH USNESENÍ EVROPSKÉHO PARLAMENTU

obsahující doporučení Komisi o správním právu procesním Evropské unie (2012/2024(INI))

Evropský parlament,

- s ohledem na článek 225 Smlouvy o fungování Evropské unie,
- s ohledem na článek 298 Smlouvy o fungování Evropské unie,
- s ohledem na článek 41 Listiny základních práv Evropské unie, který stanoví, že právo na řádnou správu je základním právem,
- s ohledem na nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 45/2001 ze dne 18. prosince 2000 o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů orgány a institucemi Společenství a o volném pohybu těchto údajů¹,
- s ohledem na nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1049/2001 ze dne 30. května 2001 o přístupu veřejnosti k dokumentům Evropského parlamentu, Rady a Komise²,
- s ohledem na rozsáhlou judikaturu Soudního dvora Evropské unie, která uznává soubor obecných zásad správního práva, jež vycházejí z ústavních tradic členských států,
- s ohledem na své usnesení ze dne 6. září 2001 o zvláštní zprávě evropského veřejného ochránce práv pro Evropský parlament, která byla vypracována na základě šetření z vlastního podnětu zaměřeného na existenci kodexu řádné správní praxe v různých orgánech a institucích Společenství a jeho veřejnou dostupnost³,
- s ohledem na rozhodnutí Komise 2000/633/ES, ESUO, Euratom ze dne 17. října 2000, kterým se mění její jednací řád připojením kodexu řádného úředního chování zaměstnanců Evropské komise v jejich vztazích s veřejností⁴,
- s ohledem na rozhodnutí generálního tajemníka Rady, vysokého představitele pro společnou zahraniční a bezpečnostní politiku ze dne 25. června 2001 o kodexu řádného úředního chování Generálního sekretariátu Rady Evropské unie a jeho zaměstnanců v jejich profesionálních vztazích s veřejností⁵,
- s ohledem na doporučení Výboru ministrů Rady Evropy CM/Rec(2007)7 ze dne 20. června 2007 o řádné správě určené členskými státy,
- s ohledem na „Zásady veřejné služby pro úředníky EU“ zveřejněné dne 19. června 2012

¹ Úř. věst. L 8, 12.1.2001, s. 1.

² Úř. věst. L 145, 31.5.2001, s. 43.

³ Úř. věst. C 72 E, 21.3.2002, s. 331.

⁴ Úř. věst. L 267, 20.10.2000, s. 63.

⁵ Úř. věst. C 189, 5.7.2001, s. 1.

evropským ochráncem veřejných práv,

- s ohledem na průzkum zadáný k vypracování švédskou vládou Státnímu úřadu pro veřejnou správu, jenž se věnoval zásadám řádné správy v členských státech Evropské unie¹,
 - s ohledem na krátké zprávy předložené na konferenci o správním právu EU, kterou uspořádala tematická sekce Výboru EP pro právní záležitosti a univerzita v Leónu (v Leónu ve dnech 27.–28. dubna 2011)²,
 - s ohledem na doporučení zahrnutá do pracovního dokumentu o současném stavu správního práva EU a jeho vyhlídkách do budoucna, který dne 22. listopadu 2011 předložila pracovní skupina pro správní právo EU Výboru pro právní záležitosti³,
 - s ohledem na Posouzení evropské přidané hodnoty správního práva procesního Evropské unie, které dne 6. listopadu 2012 předložilo oddělení pro posuzování evropské přidané hodnoty Výboru pro právní záležitosti⁴,
 - s ohledem na články 42 a 48 jednacího řádu,
 - s ohledem na zprávu Výboru pro právní záležitosti a stanoviska Výboru pro ústavní záležitosti a Petičního výboru (A7-0369/2012),
- A. vzhledem k tomu, že v důsledku rozšiřování pravomocí Evropské unie se občané ve stále větší míře dostávají do styku se správou Unie, aniž by měli vždy k dispozici odpovídající procesní práva, jejichž dodržování by mohli vůči Unii vymáhat v případech, kdy by takové kroky mohly být nezbytné;
- B. vzhledem k tomu, že občané mohou od správních orgánů Unie oprávněně očekávat vysokou míru transparentnosti, efektivní a rychlé vyřízení záležitosti a poskytnutí odpovědi bez ohledu na to, zda předložili formální stížnost nebo uplatňují právo na předložení petice zakotvené ve Smlouvě, jakož i poskytnutí informací o tom, jaké další kroky mohou ve své záležitosti podniknout;
- C. vzhledem k tomu, že stávající pravidla a zásady EU v oblasti řádné správy pocházejí z nejrůznějších zdrojů: primárního práva, judikatury Soudního dvora Evropské unie, sekundární legislativy, právně nezávazných předpisů a jednostranných závazků přijatých orgány EU,
- D. vzhledem k tomu, že Unie nemá k dispozici jednotný komplexní soubor kodifikovaných pravidel správního práva, je pro občany obtížné porozumět tomu, jaká jsou jejich práva

¹ <http://www.statskontoret.se/upload/Publikationer/2005/200504.pdf>.

² <http://www.europarl.europa.eu/committees/en/juri/studiesdownload.html?languageDocument=EN&file=59983>.

³ http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/juri/dv/juri_wdadministrativelaw_/juri_wdadministrativelaw_en.pdf.

⁴ http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/juri/dv/eav_lawofadminprocedure_/EAV_LawofAdminprocedure_EN.pdf.

vyplývající z právních předpisů EU ve správním řízení,

- E. vzhledem k tomu, že stávající interní kodexy chování různých orgánů mají omezený účinek, vzájemně se liší a nejsou právně závazné,
- F. vzhledem k tomu, že Parlament ve svém výše uvedeném usnesení ze dne 6. září 2001 schválil se změnami Evropský kodex řádné správní praxe vypracovaný evropským veřejným ochráncem práv, neboť se domnívá, že ve všech orgánech, institucích a jiných subjektech EU by se měl uplatňovat tentýž kodex řádné správní praxe,
- G. vzhledem k tomu, že Parlament v témže usnesení vyzval Komisi, aby předložila návrh nařízení, jehož součástí by byl kodex řádné správní praxe, jenž by vycházel z článku 308 Smlouvy o založení Evropského společenství,
- H. vzhledem k tomu, že by to pomohlo odstranit nynější nejasnosti, které vyplývají ze skutečnosti, že většina orgánů a institucí EU používá vzájemně odlišné kodexy, že by to zajistilo, aby orgány a instituce ve svých vztazích s občany uplatňovaly tytéž základní zásady, a že by to občany i úředníky upozornilo na význam těchto zásad, jak zdůraznil evropský veřejný ochránce práv;
- I. vzhledem k tomu, že veškeré činnosti Unie musí být v souladu se zásadami právního státu a striktního oddělení pravomocí;
- J. vzhledem k tomu, že základní právo na řádnou správu zakotvené v článku 41 Listiny základních práv Evropské unie je jakožto primární právo již právně závazné,
- K. vzhledem k tomu, že pravidla řádné správy podporují transparentnost a zodpovědnost,
- L. vzhledem k tomu, že v současnosti představuje pro Evropskou unii naléhavý problém nedostatek důvěry ze strany občanů, který může narušit její legitimitu; vzhledem k tomu, že je nutné, aby se Evropská unie soustředila na rychlá, jasná a viditelná řešení a reagovala tak na obavy občanů;
- M. vzhledem k tomu, že kodifikace zásady služby občanům – tj. že správní orgány by se měly snažit občanům radit, pomáhat, sloužit jim, podporovat je a chovat se k nim zdvořile, a tak se vyhybat zbytečně těžkopádným a vleklým postupům, čímž občanům i úředníkům ušetří čas a námahu – by pomohla splnit oprávněná očekávání občanů a přinesla by užitek občanům i správě, neboť by se zkvalitnila služby a zvýšila efektivita; vzhledem k tomu, že je třeba zvýšit povědomí o právu občanů Unie na řádnou správu, a to i prostřednictvím příslušných informačních služeb a sítí Komise;
- N. vzhledem k tomu, že při zohlednění doporučení Skupiny států proti korupci (GRECO) Rady Evropy by byl jasný a závazný soubor pravidel pro správu Unie pozitivním signálem v boji proti korupci ve veřejné správě;
- O. vzhledem k tomu, že členské státy v současnosti obecně používají základní soubor zásad řádné správy,
- P. vzhledem k tomu, že judikatura Soudního dvora vytvořila ustálené procesní zásady, které

se vztahují na postupy členských států týkající se záležitostí Společenství a jež by se měly tím spíše vztahovat na přímou správu na úrovni Unie;

- Q. vzhledem k tomu, že evropské správní právo procesní by správě Unie napomohlo při uplatňování jejích pravomocí jako mezinárodní organizace s cílem posilovat a propagovat nejvyšší standardy řádné správy;
 - R. vzhledem k tomu, že evropské správní právo procesní by upevnilo legitimitu EU a posílilo by důvěru občanů ve správu EU,
 - S. vzhledem k tomu, že evropské správní právo procesní by mohlo podpořit spontánní sbližování správního práva jednotlivých členských států, pokud jde o obecné procesní zásady a základní práva občanů ve vztahu ke správě, a tím by posílilo proces integrace,
 - T. vzhledem k tomu, že evropské správní právo procesní by mohlo zlepšit spolupráci a výměnu osvědčených postupů mezi vnitrostátními správami a správou Unie v zájmu splnění cílů stanovených článkem 298 Smlouvy o fungování Evropské unie;
 - U. vzhledem k tomu, že vstup Lisabonské smlouvy v platnost zajistil Unii vhodný právní základ k přijetí evropského správního práva procesního,
 - V. vzhledem k tomu, že legislativní opatření požadované v tomto usnesení by mělo být založeno na podrobném posouzení dopadů, které mimo jiné vyčíslí náklady na správní postupy,
 - W. vzhledem k tomu, že Komise by měla vést náležité konzultace se všemi příslušnými stranami, a zejména by měla využít mimořádných odborných znalostí a zkušeností evropského veřejného ochránce práv, neboť právě k němu směřují stížnosti veřejnosti na případy zneužití pravomocí orgány a institucemi Unie;
1. žádá Komisi, aby na základě článku 298 Smlouvy o fungování Evropské unie předložila návrh nařízení o evropském správním právu procesním podle podrobných doporučení uvedených v příloze;
 2. potvrzuje, že doporučení jsou v souladu se základními právy a zásadou subsidiarity;
 3. domnívá se, že požadovaný návrh nemá žádné finanční dopady;
 4. pověřuje svého předsedu, aby předal toto usnesení a k němu připojená podrobná doporučení Komisi, Radě, evropskému veřejnému ochránci práv a vládám a parlamentům členských států.

PŘÍLOHA K NÁVRHU USNESENÍ: PODROBNÁ DOPORUČENÍ K OBSAHU POŽADOVANÉHO NÁVRHU

Doporučení 1 (k předmětu a oblasti působnosti nařízení, jež má být přijato)

Nařízení by mělo zaručit právo na řádnou správu prostřednictvím otevřené, účinné a nezávislé správy založené na evropském správním právu procesním.

Nařízení by se mělo vztahovat na orgány, instituce a jiné subjekty EU („správu EU“), pokud jde o jejich vztahy s veřejností. Jeho oblast působnosti by proto měla být omezena na přímou správu.

Nařízení by mělo kodifikovat základní zásady řádné správy a mělo by upravovat postup, jímž by se měla řídit správa EU při vyřizování jednotlivých případů, kde jednou ze stran je fyzická nebo právnická osoba, a při řešení dalších situací, v nichž dochází k přímému nebo osobnímu kontaktu jednotlivce se správou EU.

Doporučení 2 (ke vztahu nařízení k odvětvovým nástrojům)

Nařízení by mělo zahrnovat obecný soubor zásad a stanovit postup, který se bude uplatňovat jako pravidlo *de minimis* v případech, kde neexistuje *lex specialis*.

Záruky poskytnuté osobám odvětvovými nástroji nesmí nikdy zajišťovat menší ochranu než záruky stanovené v nařízení.

Doporučení 3 (k obecným zásadám, jimiž by se měla správa řídit)

Nařízení by mělo kodifikovat následující zásady:

- Zásada zákonnosti: správa EU jedná zákonně a uplatňuje pravidla a postupy stanovené právními předpisy EU. Správní pravomoci vycházejí z právních předpisů a jejich předmět je v souladu s právními předpisy.

Rozhodnutí nebo opatření nejsou nikdy přijímána svévolně nebo motivována účely, které nejsou založeny na právních předpisech nebo nejsou odůvodněny veřejným zájmem.

- Zásada nediskriminace a rovného zacházení: správa EU se vyhýbá jakékoli neodůvodněné diskriminaci osob na základě jejich národnosti, pohlaví, rasy, barvy pleti, etnického či sociálního původu, jazyka, náboženského vyznání či přesvědčení, politických nebo jiných názorů, zdravotního postižení, věku či sexuální orientace.

S osobami nacházejícími se v podobné situaci se zachází stejným způsobem. Rozdíly v zacházení jsou odůvodněny pouze objektivními podmínkami dané záležitosti.

- Zásada přiměřenosti: správa EU přijímá rozhodnutí, která mají vliv na práva a zájmy osob, pouze v nezbytných případech a v rozsahu nutném k dosažení sledovaného cíle.

Při přijímání rozhodnutí dbají úředníci na udržování spravedlivé rovnováhy mezi zájmy soukromých osob a obecným zájmem. Především nevytvářejí správní nebo ekonomickou zátěž, která je ve vztahu k očekávanému přínosu nadměrná.

- Zásada nestrannosti: správa EU je nestranná a nezávislá. Zdrží se veškerých svévolných kroků, které nepříznivě ovlivňují osoby, a jakéhokoli zvýhodňování z jakýchkoli důvodů.

Správa EU vždy jedná v zájmu EU a pro dobro veřejnosti. Žádné jednání není motivováno osobními (včetně finančních), rodinnými nebo národními zájmy ani není vyvoláno politickým tlakem. Správa Unie zaručí spravedlivou rovnováhu mezi různými typy zájmů občanů (podnikatelské, spotřebitelské a další).

- Zásada jednotnosti a oprávněných očekávání: správa EU postupuje jednotným způsobem a dodržuje své běžné správní postupy, které jsou zpřístupněny veřejnosti. Existují-li oprávněné důvody, aby se správa v jednotlivých případech odchýlila od běžných správních postupů, měla by k tomu poskytnout legitimní odůvodnění.

Bere se zřetel na oprávněná a přiměřená očekávání, která by osoby mohly mít s ohledem na způsob jednání správy EU v minulosti.

- Zásada respektování soukromí: správa EU respektuje soukromí osob v souladu s nařízením (ES) č. 45/2001.

Nesmí zpracovávat osobní údaje k nezákonným účelům nebo takové údaje předávat neoprávněným třetím stranám.

- Zásada spravedlnosti: zásada spravedlnosti musí být uznávána jako základní právní princip, který je nezbytný při vytváření atmosféry důvěry a předvídatelnosti ve vztazích mezi občany a úředníky;

- Zásada transparentnosti: EU je spravována otevřeně. Dokládá správní řízení a vede přiměřené záznamy o příchozí a odchozí poště, o přijatých dokumentech a o přijatých rozhodnutích a opatřeních. Veškeré příspěvky poradních orgánů a zainteresovaných stran by měly být zpřístupněny veřejnosti.

Žádosti o přístup k dokumentům jsou vyřizovány v souladu s obecnými zásadami a omezeními stanovenými v nařízení (ES) č. 1049/2001.

- Zásada účinnosti a služby: jednání správy Unie se řídí kritériem účinnosti a služby veřejnosti.

Zaměstnanci informují veřejnost o způsobu, jakým bude s danou záležitostí spadáající do jejich oblasti působnosti nakládáno.

Obdrží-li zaměstnanec žádost, jež se týká záležitosti, za niž neodpovídá, odkáže osobu předkládající žádost na příslušné oddělení.

Doporučení 4 (k pravidlům, jimiž se řídí správní rozhodnutí)

Doporučení 4.1: k zahájení správního postupu

Správní rozhodnutí může správa EU přijímat z vlastního podnětu nebo na žádost zainteresované strany.

Doporučení 4.2: k potvrzení přijetí

Žádosti o jednotlivá rozhodnutí jsou potvrzeny písemně, přičemž je uvedena lhůta pro přijetí daného rozhodnutí. Uvedou se důsledky nepřijetí rozhodnutí v dané lhůtě (správní orgán se nevyjádří).

Nesplňuje-li žádost všechny náležitosti, uvede se v potvrzení lhůta pro její opravu nebo pro předložení chybějících dokumentů.

Doporučení 4.3: k nezájatosti správních rozhodnutí

Na přijetí správního rozhodnutí se nepodílí žádný zaměstnanec, který má na tomto rozhodnutí finanční zájem.

Dotčený zaměstnanec sdělí každý střet zájmů svému přímému nadřízenému, který může s ohledem na konkrétní okolnosti případu přijmout rozhodnutí o vyloučení dotčeného zaměstnance z řízení.

Zainteresovaný zástupce veřejnosti může požádat, aby byl určitý úředník vyloučen z jakéhokoli rozhodování, které bude mít vliv na individuální zájmy této osoby. Taková žádost se předkládá v písemné podobě a uvádí důvody, které k ní vedou. Přímý nadřízený dotčeného úředníka nejprve vyslechne a poté přijme rozhodnutí.

Pro vyřešení střetu zájmů by měly být stanoveny přiměřené lhůty.

Doporučení 4.4: k právu být vyslechnut

V každé fázi postupu musí být dodržována práva na obhajobu. Přijme-li správa EU rozhodnutí, které má přímý vliv na práva či zájmy osob, musí mít dotčené osoby v případě nutnosti možnost ještě před přijetím rozhodnutí vyjádřit písemně či ústně svůj názor, nebo, pokud se tak rozhodnou, za pomoci osoby, kterou si k tomu zvolí.

Doporučení 4.5: k právu na přístup k vlastnímu spisu

Zainteresovaná strana získá neomezený přístup ke spisu, který se jí týká. Pravomoc určit, které nedůvěrné dokumenty jsou relevantní, by měla mít zainteresovaná strana.

Doporučení 4.6: ke lhůtám

Správní rozhodnutí jsou přijímána v přiměřené lhůtě a bezodkladně. Lhůty jsou stanoveny příslušným pravidlem upravujícím každý konkrétní postup. Není-li lhůta stanovena, neměla by překročit tři měsíce ode dne přijetí rozhodnutí o zahájení řízení, pokud bylo zahájeno *ex officio*, nebo ode dne podání žádosti zainteresované strany.

Nelze-li v této lhůtě přijmout žádné rozhodnutí z objektivních důvodů, např. je nutné poskytnout čas pro opravu žádosti, jež nesplňuje všechny náležitosti, předložené záležitosti jsou složité, řízení je nutné pozastavit, neboť je třeba vyčkat rozhodnutí třetí strany, atd., je o tom dotčená osoba informována a rozhodnutí se přijme co nejdříve.

Doporučení 4.7: k podobě správních rozhodnutí

Správní rozhodnutí jsou v psané formě a jsou formulována jasným, jednoduchým a srozumitelným způsobem. Jazyk, v němž jsou vyhotovena, zvolí adresát, musí se však jednat o úřední jazyk EU.

Doporučení 4.8: k povinnosti uvést důvody

Správní rozhodnutí musí jasně uvádět důvody, na nichž se zakládají. Obsahují relevantní skutečnosti a jejich právní základ.

Musí obsahovat individuální odůvodnění. Není-li to možné z důvodu velkého počtu osob dotčených podobnými rozhodnutími, mělo by být možné vyhotovit standardní sdělení. Pokud však kterýkoli občan výslovně požádá o individuální odůvodnění, mělo by mu být poskytnuto.

Doporučení 4.9: k oznámení správních rozhodnutí

Správní rozhodnutí, která mají vliv na práva či zájmy jednotlivých osob, jsou po svém přijetí neprodleně písemně oznámena dotčené osobě.

Doporučení 4.10: k uvedení opravných prostředků, které jsou k dispozici

Stanoví-li tak právní předpisy EU, správní rozhodnutí jasně uvádějí, že lze podat odvolání, a konkretizují postup pro podání tohoto odvolání, jméno a úřední adresu osoby či odboru, k němuž se odvolání podává, a lhůtu pro podání.

Správní rozhodnutí v případě potřeby uvádějí možnost zahájit soudní řízení a/nebo podat stížnost k evropskému veřejnému ochránci práv.

Doporučení 5 (k revizi a opravě vlastních rozhodnutí)

Nařízení by mělo také stanovit, že správa EU má možnost z vlastního podnětu nebo na žádost dotčené osoby kdykoli opravit úřední, početní nebo obdobnou chybu.

Mělo by obsahovat ustanovení, jež se týkají opravy správních rozhodnutí z jiných důvodů

a která jednoznačně rozlišují postupy pro provedení revize přijatých rozhodnutí, jež nepříznivě ovlivňují zájmy osoby, a rozhodnutí, jež jsou ve prospěch této osoby.

Doporučení 6 (k podobě nařízení a jeho zveřejnění)

Nařízení by mělo být jednoznačné a věcné a mělo by být pro veřejnost snadno srozumitelné.

Mělo by být náležitě zveřejněno na internetových stránkách každého orgánu, instituce a jiného subjektu EU.

VYSVĚTLUJÍCÍ PROHLÁŠENÍ

Souvislosti

Dne 23. března 2010 vytvořil Výbor pro právní záležitosti pracovní skupinu pro správní právo EU, jejímž úkolem bylo nejprve získat celkový přehled o stávajícím správním právu EU a následně navrhnout takové zásahy, které s ohledem na článek 298 SFEU považuje za vhodné.

Pracovní skupina těžila z velkého množství ústních a písemných odborných analýz odborníků, akademických pracovníků, nevládních organizací a členů a úředníků jiných orgánů, agentur, institucí a úřadů, kteří na schůzích pracovní skupiny předkládali a projednávali své zprávy.

Tyto dokumenty a následné diskuse s odborníky pracovní skupiny představovaly společně s výsledky konference, kterou zorganizoval Evropský parlament a univerzita v Leónu, podklady pro pracovní dokument vypracovaný pod vedením zpravodaje.

Pracovní dokumenty především předkládají možnost vypracovat legislativní iniciativu pro jediné všeobecné správní právo závazné pro všechny orgány, instituce a jiné subjekty EU, jež by vycházelo z článku 298 SFEU, bylo zaměřené na správní postupy a zajistilo občanům a podnikům v rámci jejich přímých kontaktů se správou EU minimální bezpečnostní síť záruk.

Výbor pro právní záležitosti schválil tento pracovní dokument na své schůzi dne 21. listopadu.

Správní právo procesní Evropské unie

Zpravodaj vnímá správní právo procesní jako příležitost k upevnění legitimacy EU a současně jako možnost poskytnout občanům a právnickým osobám v jejich vztazích se správou EU jasněji vymezená práva a větší právní jistotu.

Navrhuje vyzvat Komisi k předložení návrhu nařízení o evropském správním právu procesním.

Toto právo by mělo být omezené na přímou správu EU a jakožto *lex generalis* by se mělo vztahovat na všechny instituce EU a všechny oblasti jejich činností.

Zpravodaj se domnívá, že tento soubor obecných zásad by měl být uplatňován jako pravidla *de minimis* v případech, kde neexistuje *lex specialis*, a že záruky poskytnuté osobám odvětvovými nástroji by nikdy neměly být menší než záruky stanovené v nařízení.

Doporučuje kodifikovat soubor obecných zásad řádné správy, jimiž by se měla správa EU řídit při vykonávání svých činností, a stanovit minimální počet základních procesních pravidel, jež bude správa EU dodržovat při vyřizování jednotlivých případů, kde jednou ze stran je fyzická nebo právnická osoba, a při řešení dalších situací, v nichž dochází k přímému

nebo osobnímu kontaktu jednotlivce se správou EU. Tato pravidla by měla především podporovat transparentnost a zodpovědnost a posilovat důvěru občanů ve správu EU.

Základem pro doporučení v této zprávě je článek 41 Listiny základních práv a Evropský kodex řádné správní praxe. Jako zdroj inspirace byly použity také kodexy Komise a Rady.

Zpravodaj zohlednil také zásady stanovené v judikatuře Soudního dvora a Tribunálu, které zaručují spravedlivé a nestranné správní řízení a vycházejí z ústavních tradic různých členských států.

10. 10. 2012

STANOVISKO VÝBORU PRO ÚSTAVNÍ ZÁLEŽITOSTI

pro Výbor pro právní záležitosti

ke správnímu právu procesnímu Evropské unie
(2012/2024(INI))

Navrhovatelka: Anneli Jäätteenmäki

(Podnět – článek 42 jednacího řádu)

NÁVRHY

Výbor pro ústavní záležitosti vyzývá Výbor pro právní záležitosti jako příslušný výbor:

- aby do svého návrhu usnesení začlenil následující návrhy:
 - A. vzhledem k tomu, že v současnosti je pro Evropskou unii naléhavým problémem nedostatek důvěry ze strany občanů, který může narušit její legitimitu; vzhledem k tomu, že je nutné, aby se Evropská unie soustředila na rychlá, jasná a viditelná řešení a reagovala tak na obavy občanů;
 - B. vzhledem k tomu, že Lisabonská smlouva obsahuje ustanovení o vypracování nařízení o evropské správě na základě článku 298 Smlouvy o fungování Evropské unie (SFEU), které dosud nebylo provedeno;
 - C. vzhledem k tomu, že veškeré činnosti Unie musí být v souladu se zásadami právního státu a oddělení pravomocí;
 - D. vzhledem k tomu, že článek 41 Listiny základních práv Evropské unie, který uznává právo na řádnou správu jako základní právo občanů, získal podle čl. 6 odst. 1 Smlouvy o Evropské unii stejnou právní závaznost jako primární právo;
 - E. vzhledem k tomu, že článek 298 SFEU představuje vhodný právní základ pro přijetí správního práva procesního EU;
 - F. vzhledem k tomu, že kodex řádné správní praxe vypracovaný evropským veřejným

ochráncem práv a schválený Parlamentem dne 6. září 2001¹ představuje pro takové nové nařízení dobrý základ, stejně jako soubor zásad veřejných služeb pro veřejnou službu EU zveřejněný veřejným ochráncem práv dne 19. června 2012 a doporučení Rady Evropy o řádné veřejné správě; v této souvislosti by mohly být užitečné také zkušenosti evropského veřejného ochránce práv získané v rámci jeho činnosti;

- G. vzhledem k tomu, že cílem nařízení o evropském správním právu by mohlo být budoucí sblížení vnitrostátních předpisů správního práva, pokud jde všeobecné zásady týkající se občanů, a toto nařízení by mohlo přispět k posílení procesu integrace v této oblasti;
- H. vzhledem k tomu, že při zohlednění doporučení Skupiny států proti korupci (GRECO) Rady Evropy, by byl jasný a závazný soubor pravidel pro správu EU pozitivním signálem v boji proti korupci ve veřejné správě;
- I. vzhledem k tomu, že by nařízení mohlo zlepšit spolupráci a výměnu osvědčených postupů mezi vnitrostátními správami a správou EU v zájmu splnění cílů stanovených článkem 298 SFEU;
 - 1. žádá Komisi, aby na základě článku 298 SFEU předložila návrh nařízení, které bude obsahovat základní zásady řádné správy a kterým se stanoví minimální normy kvality a procesní záruky, jež musí dodržovat veškeré orgány, instituce a jiné subjekty Unie;
 - aby do přílohy svého návrhu usnesení začlenil tato doporučení:
 - 2. nařízení by mělo vytvářet záruky a mělo by stanovit podrobnější procesní pravidla s cílem zajistit, že budou dodržovány základní zásady oddělení pravomocí a řádné správy, konkrétně zásady zákonnosti a právní jistoty, proporcionality, nezávislosti, nestrannosti a spravedlnosti, legitimního očekávání a rovnosti;
 - 3. nařízení by mělo sloužit jako rámcový právní předpis, který správě EU poskytuje obecný soubor zásad, a mělo by stanovit postup, který se bude uplatňovat jako pravidlo de minimis v případech, kde neexistuje lex specialis;
 - 4. vzhledem k tomu, že dobrá víra je nyní rovněž uznávána jako základní právní princip a musí být považována za nezbytnou pro vytvoření atmosféry důvěry a předvídatelnosti ve vztazích mezi občany a správou, měla by být začleněna jako zvláštní položka do seznamu všeobecných zásad, které by měly platit pro správní činnosti;
 - 5. zásada jednání ve veřejném zájmu a v dobré víře by proto měla být začleněna do všeobecných zásad řádné správy;
 - 6. správa Evropské unie by se měla řídit zásadou služby, což znamená, že by správní subjekty měly sloužit občanům, například by jim měly poskytovat potřebné poradenství a měly by jim odpovídat na dotazy, písemně zdůvodňovat přijatá rozhodnutí a informovat je o tom, jaká nápravná opatření mají k dispozici;

¹ Usnesení Evropského parlamentu ze dne 6. září 2001 o zvláštní zprávě evropského veřejného ochránce práv pro Evropský parlament, která byla vypracována na základě šetření z vlastního podnětu zaměřeného na existenci kodexu řádné správní praxe v různých orgánech a institucích Společenství a jeho veřejnou dostupnost (Úř. věst. C 72 E, 21.3.2002, s. 331).

7. v příslušných procesních pravidlech by měla být stanovena všeobecná povinnost orgánů, institucí a jiných subjektů jednat v přiměřené lhůtě;
8. procesní pravidla musí v souladu s čl. 41 odst. 2 písm. a) Listiny základních práv zaručit, že každý bude vyslechnut před přijetím jemu určeného individuálního opatření, které by se jej, jeho práv nebo zájmů mohlo dotknout;
9. právo občana na informace by mělo být prováděno pomocí pravidla, které by orgánům, institucím a jiným subjektům ukládalo povinnost poskytovat občanům neprodleně veškeré informace, které by mohli potřebovat na obranu svých práv, a kromě toho také tím, že by byl občanům umožněn přístup k dokumentům podle nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1049/2001 ze dne 30. května 2001 o přístupu veřejnosti k dokumentům Evropského parlamentu, Rady a Komise¹ a že by bylo zaručeno právo občanů na přístup k jejich vlastnímu spisu; orgány, instituce a jiné subjekty by měly mít povinnost vést rejstřík svých dokumentů;
10. jelikož každý občan má podle čl. 20 odst. 2 písm. d) SFEU právo používat při komunikaci se správními subjekty Unie úřední jazyk Unie, který si zvolí, měl by být jazyk používaný těmito institucemi při komunikaci s občany jasný a snadno srozumitelný;
11. s cílem podpořit mimosoudní řešení sporů by měly být stanoveny postupy pro podávání odvolání proti rozhodnutím přijatým orgány, institucemi a jinými subjekty Unie;

¹ Úř. věst. L 145, 31.5.2001, s. 43.

ODŮVODNĚNÍ

Od vstupu Lisabonské smlouvy v platnost uplynulo již dva a půl roku. Článek 298 o řádné správě je z nových článků Smlouvy jediný, v souvislosti s nímž Komise dosud nepřijala žádná opatření. Nyní je nejvyšší čas, aby se tak stalo.

Důvěru ve veřejnou správu lze podstatně zvýšit přijetím správního kodexu, který se bude vztahovat na všechny instituce EU a stanoví zásady a postupy řádné správy. Základem pro vypracování takového nařízení je článek 298 Lisabonské smlouvy, který uvádí, že „*při plnění svých úkolů se orgány, instituce a jiné subjekty Unie opírají o otevřenou, efektivní a nezávislou evropskou správu. V souladu se služebním řádem a pracovním řádem přijatými na základě článku 336 přijmou Evropský parlament a Rada řádným legislativním postupem formou nařízení za tímto účelem ustanovení.*“

Článek 41 Listiny základních práv Evropské unie stanovuje právo občanů na řádnou správu. Podle něj má každý právo na to, aby byly jeho záležitosti řešeny orgány a jinými subjekty Unie nestranně, spravedlivě a v přiměřené lhůtě. Článek dále stanoví právo být vyslechnut, právo každého na přístup ke spisu, který se jej týká, právo na náhradu škody a právo obracet se na orgány Unie v jednom z jazyků Smluv a rovněž povinnost správních orgánů odůvodňovat svá rozhodnutí.

Výše zmíněný výčet práv a rovněž stávající pokyny ohledně řádné správy tvoří základ, z něhož je třeba vycházet při vypracování návrhu nařízení. Dobrým příkladem takového předpisu je především kodex řádné správní praxe vypracovaný evropským veřejným ochráncem práv, který schválil Evropský parlament v roce 2001. Jako východisko pro nové nařízení lze rovněž použít doporučení Rady Evropy o řádné veřejné správě.

Nařízení o správě by se mělo vztahovat na všechny orgány, instituce a ostatní subjekty EU. Nemůže se však týkat provádění rozhodnutí EU ze strany členských států.

Legitimita závisí jednak na víře občanů, že mohou prostřednictvím demokratických rozhodovacích procesů ovlivňovat politiky uplatňované Evropskou unií, a jednak na důvěře ve spravedlivé a nestranné fungování správy EU.

Stanovení správních postupů formou nařízení přinese jistotu nejen občanům, ale rovněž úředníkům Unie, kteří se o ně budou moci opírat při výkonu svých povinností. Právní předpis o řádné správě bude jako východisko sloužit rovněž Soudnímu dvoru Evropské unie při rozhodování ve věcech týkajících se správy EU.

Již v současnosti existují různé pokyny, které se týkají správních postupů v různých oblastech. Jedná se např. o oblast hospodářské soutěže, regionální politiky nebo spotřebitelské politiky. Problém spočívá v tom, že tato pravidla jsou roztržena do různých právních předpisů Evropské unie a netvoří ucelený soubor.

Ústředním prvkem řádné správy je transparentnost, která je zároveň nejdůležitějším faktorem vytvářejícím důvěru. O přezkumu nařízení č. 1049/2001 o přístupu k dokumentům se

v Evropském parlamentu a v Evropské radě jedná již mnoho let. Je zřejmé, že budoucí právní předpis o správě musí být v souladu s ustanoveními zmíněného nařízení. V jistých ohledech ovšem musí jít daleko nad jeho rámec. Například požadavek na vedení rejstříku dokumentů, který v nařízení č. 1049/2001 obsažen není, je třeba do právního předpisu o správě začlenit.

Evropský kodex řádné správní praxe vypracovaný evropským veřejným ochráncem práv obsahuje názor, že by orgány EU měly v rámci správních záležitostí dodržovat určité zásady služby. Podle kodexu je povinností úředníků usnadnit v rámci možností jednání občanů s orgány. To zahrnuje poskytování odpovědí na dotazy občanů, poradenství ohledně toho, jak mají občané postupovat ve vztahu k určitému orgánu, a uctivé jednání s nimi.

Jedním z nejvýraznějších problémů, s nimiž se občané v rámci správního procesu v EU potýkají, je jazyk, který správní subjekty používají. Přestože Smlouva stanoví, že občané musí mít možnost jednat s orgány v jakémkoli úředním jazyce EU, neznamená to, že by se jednalo o jazyk srozumitelný. Složitě formulace obsažené v právnickém a administrativním jazyce se stávají ještě nesrozumitelnějšími, když jsou přeloženy do dalších jazyků. Úředníci působící v rámci orgánů EU by měli být vyškoleni v používání srozumitelného jazyka.

VÝSLEDEK KONEČNÉHO HLASOVÁNÍ VE VÝBORU

Datum přijetí	9.10.2012
Výsledek konečného hlasování	+ : 22 - : 0 0 : 0
Členové přítomní při konečném hlasování	Alfredo Antoniozzi, Andrew Henry William Brons, Carlo Casini, Andrew Duff, Roberto Gualtieri, Enrique Guerrero Salom, Gerald Häfner, Stanimir Ilchev, Constance Le Grip, David Martin, Morten Messerschmidt, Paulo Rangel, Algirdas Saudargas, Indrek Tarand, Rafał Trzaskowski, Manfred Weber
Náhradník(ci) přítomný(í) při konečném hlasování	Zuzana Brzobohatá, Andrea Češková, Marietta Giannakou, Anneli Jäätteenmäki, Vital Moreira, Helmut Scholz, György Schöpflin

25. 6. 2012

STANOVISKO PETIČNÍHO VÝBORU

pro Výbor pro právní záležitosti

o správním právu procesním Evropské unie
(2012/2024(INI))

Navrhovatelka: Margrete Auken

(Podnět – článek 42 jednacího řádu)

NÁVRHY

Petiční výbor vyzývá Výbor pro právní záležitosti jako věcně příslušný výbor, aby do svého návrhu usnesení začlenil tyto návrhy:

1. vítá závěry pracovní skupiny pro správní právo EU, která byla ustavena v rámci Výboru pro právní záležitosti EP;
2. domnívá se, že v důsledku rozšiřování pravomocí Evropské unie se občané ve stále větší míře dostávají do styku se správou Unie, aniž by měli vždy k dispozici odpovídající procesní práva, jejichž dodržování by mohli vůči Unii vymáhat v případech, kdy by takové kroky mohly být nezbytné;
3. poukazuje na to, že po vstupu Lisabonské smlouvy v platnost je právo na řádnou správu základním právem občanů a že právně nevynutitelné správní postupy, které příslušná instituce může jednostranně změnit, nejsou vždy dostatečné k ochraně práva občana na řádnou správu, ačkoli v celkové kultuře řádné správy budou mít i nadále svůj význam jako doplněk k právně vynutitelným ustanovením;
4. připomíná, že první evropský veřejný ochránce práv již dříve navrhl přijetí závazného kodexu řádné správní praxe, že Parlament tento návrh podpořil a vyzval Komisi, aby předložila návrh obecného nařízení o správních postupech, který by vycházel z tohoto kodexu, ale že Komise souhlasila pouze s přijetím nezávazných pokynů;
5. žádá Komisi, aby na základě článku 298 Smlouvy o fungování Evropské unie (SFEU) připravila nařízení, které stanoví minimální normy kvality a procesní záruky, jež budou horizontálně uplatnitelné na veškerou správu Unie; domnívá se, že v souladu s článkem

298 SFEU by se tento obecný právní předpis měl vztahovat pouze na přímou správu EU;

6. žádá Komisi, aby právo na řádnou správu vykonávanou otevřenou, efektivní a nezávislou evropskou správou zaručila právem na řádnou správu, jak je vymezuje článek 41 Listiny základních práv a na něž se vztahují obecná omezení článku 51 této listiny, kterým se rozumí právo každého na to, aby jeho záležitosti byly řešeny nestranně, spravedlivě a v přiměřené lhůtě;
7. podotýká, že obecné zásady budoucího nařízení o evropské správě by měly zahrnovat zásady rovnosti, nestrannosti a nezávislosti a zároveň zaručit spravedlnost, zákonnost, právní jistotu a dodržování zásad proporcionality a otevřenosti;
8. domnívá se, že zavedení zásady služby občanům – tj. že správní orgány by se měly snažit občanům radit, pomáhat, sloužit jim, podporovat je a chovat se k nim zdvořile, a tak se vyhýbat zbytečně těžkopádným a vleklým postupům, čímž oběma stranám, občanům i úředníkům, ušetří čas a námahu – by pomohlo splnit oprávněná očekávání občanů a přineslo by užitek občanům i správě, neboť by se zkvalitnily služby a zvýšila efektivita;
9. zdůrazňuje, že je naléhavě nutné zavést rozsáhlejší administrativní pravidla pro postup stanovený nařízením Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1049/2001 ze dne 30. května 2001 o přístupu veřejnosti k dokumentům Evropského parlamentu, Rady a Komise¹, a že by tato pravidla měla být přijata na základě článku 15 SFEU se zvláštním zřetelem ke kodifikaci příslušné judikatury Soudního dvora a k rozšíření působnosti tohoto nařízení na celou správu EU; obdobně by měla být v rámci stávajícího nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 45/2001 ze dne 18. prosince 2000 o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů orgány a institucemi Společenství a o volném pohybu těchto údajů² přijata na základě článku 16 SFEU účinnější ustanovení pro postup zpracování osobních údajů – zejména pokud jde o uplatňování práv občanů zaručených v rámci tohoto postupu; uznává však, že uvedená nařízení vedla ke kodifikaci dvou oblastí obecného správního práva Unie, která již umožnila zavedení poměrně jasných správních postupů, a že jejich další vývoj by měl stavět na dosažených výsledcích;
10. domnívá se, že je nezbytné stanovit obecně platné předpisy, které jednak zaručí procesní práva fyzických a právnických osob (například právo na přístup k informacím a právo být vyslyšen) při přijímání rozhodnutí o záležitostech, v nichž tyto osoby mohou být pokládány za jednu ze zúčastněných stran a jež pro dotčenou osobu nebo subjekt zakládají právní účinky, a jednak upraví právo na přístup k vlastním spisům;
11. žádá Komisi, aby na základě článku 258 SFEU zavedla konkrétní administrativní ustanovení pro řízení o nesplnění povinnosti s cílem předejít veškerým možnostem zneužití pravomoci a svévolnému rozhodování; domnívá se, že takové ustanovení by mělo upravovat celkový vztah mezi Komisí a občanem nebo podnikem, který podá stížnost, jež může vést k zahájení řízení o nesplnění povinnosti, a posílit tak zejména postavení jednotlivých stěžovatelů; považuje za zvláště vhodné, aby byl Petiční výbor EP jasně informován o jednotlivých fázích, do nichž dospěla řízení o nesplnění povinnosti, k nimž

¹ Úř. věst. L 145, 31.5.2001, s. 43.

² Úř. věst. L 8, 12.01.01, s. 1.

se vztahuje otevřená petice, aby byla zajištěna parlamentní kontrola nad uplatňováním základního práva občanů předkládat petice Evropskému parlamentu;

12. podotýká, že služební řád stanovuje obecná pravidla o tom, že úředník musí informovat své nadřízené o eventuálním střetu zájmů atd., ale domnívá se, že tato pravidla je třeba doplnit o ustanovení o tom, jaké mají být v takových případech vyvozeny důsledky, např. o možnosti zrušit rozhodnutí, která byla přijata v rozporu s pravidly o střetu zájmů, a že je třeba stanovit lhůtu pro výkon všech rozhodnutí, aby se zajistil předvídatelný průběh správních postupů;
13. domnívá se, že občané Unie by měli od Komise očekávat vysokou míru transparentnosti, efektivní a rychlé vyřízení záležitosti a poskytnutí odpovědi bez ohledu na to, zda předložili formální stížnost nebo uplatňují právo na předložení petice zakotvené ve Smlouvě, jakož i poskytnutí informací o tom, jaké další kroky mohou ve své záležitosti podniknout;
14. žádá Komisi, aby při práci na nařízení o zavedení obecných správních postupů EU vedla náležitě konzultace se všemi příslušnými zúčastněnými stranami a především aby využila mimořádných odborných znalostí a zkušeností evropského veřejného ochránce práv, protože právě k němu směřují veřejné stížnosti o zneužití pravomocí orgány a institucemi Unie;
15. domnívá se, že by Komise v rámci tohoto nařízení měla také prozkoumat další rozšíření služeb založených na IT; připomíná, že potenciál správních postupů založených na IT není omezen pouze na nové informační systémy online, ale že je také možné zavést interaktivní „systémy urovnávání sporů“ mezi správními orgány i mezi orgány a občany;
16. žádá Komisi, aby při vytváření návrhu obecného správního aktu zvýšila informovanost veřejnosti o právu občanů Unie na řádnou správu, včetně možnosti využít její příslušných informačních služeb a sítí (jako je např. středisko *Europe Direct*); zdůrazňuje, že tyto informační iniciativy by měly zohlednit také existující postupy pro odvolací řízení v případě podezření, že bylo porušeno právo na řádnou správu, a především konkrétní vymezení těchto postupů, jak je stanoveno například v článku 228 SFEU o evropském veřejném ochránci práv; je přesvědčen o tom, že díky narůstajícím znalostem a povědomí občanů o tomto právu a souvisejících postupech pro podávání stížností se vytvoří konstruktivní veřejný tlak, což může pomoci při vytváření otevřené, účinné a nezávislé správy běžných záležitostí.

VÝSLEDEK KONEČNÉHO HLASOVÁNÍ VE VÝBORU

Datum přijetí	19.6.2012
Výsledek konečného hlasování	+ : 18 - : 0 0 : 0
Členové přítomní při konečném hlasování	Margrete Auken, Philippe Boulland, Simon Busuttil, Michael Cashman, Lidia Joanna Geringer de Oedenberg, Iliana Malinova Iotova, Peter Jahr, Lena Kolarska-Bobińska, Erminia Mazzoni, Willy Meyer, Ana Miranda, Adina-Ioana Vălean, Jarosław Leszek Wałęsa, Tatjana Ždanoka
Náhradník(ci) přítomný(i) při konečném hlasování	Phil Prendergast, Axel Voss, Angelika Werthmann
Náhradník(ci) (čl. 187 odst. 2) přítomný(i) při konečném hlasování	Othmar Karas

VÝSLEDEK KONEČNÉHO HLASOVÁNÍ VE VÝBORU

Datum přijetí	6.11.2012
Výsledek konečného hlasování	+: 24 -: 0 0: 0
Členové přítomní při konečném hlasování	Raffaele Baldassarre, Luigi Berlinguer, Françoise Castex, Christian Engström, Marielle Gallo, Giuseppe Gargani, Lidia Joanna Geringer de Oedenberg, Sajjad Karim, Antonio López-Istúriz White, Antonio Masip Hidalgo, Jiří Maštálka, Alajos Mészáros, Evelyn Regner, Francesco Enrico Speroni, Rebecca Taylor, Alexandra Thein, Rainer Wieland, Cecilia Wikström, Zbigniew Ziobro, Tadeusz Zwiefka
Náhradník(ci) přítomný(i) při konečném hlasování	Eva Lichtenberger, Angelika Niebler, József Szájer, Axel Voss
Náhradník(ci) (čl. 187 odst. 2) přítomný(i) při konečném hlasování	Sylvie Guillaume