

Správne právo procesné

Uznesenie Európskeho parlamentu z 15. januára 2013 s odporúčaniami pre Komisiu o správnom práve procesnom Európskej únie (2012/2024(INL))

Európsky parlament,

- so zreteľom na článok 225 Zmluvy o fungovaní Európskej únie,
- so zreteľom na článok 298 Zmluvy o fungovaní Európskej únie,
- so zreteľom na článok 41 Charty základných práv Európskej únie, v ktorom je stanovené, že právo na dobrú správu je základným právom,
- so zreteľom na nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 45/2001 z 18. decembra 2000 o ochrane jednotlivcov so zreteľom na spracovanie osobných údajov inštitúciami a orgánmi spoločenstva a o voľnom pohybe takýchto údajov¹,
- so zreteľom na nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 1049/2001 z 30. mája 2001 o prístupe verejnosti k dokumentom Európskeho parlamentu, Rady a Komisie²,
- so zreteľom na rozsiahlu judikatúru Súdneho dvora Európskej únie, v ktorej sa potvrdzuje platnosť súboru všeobecných zásad právnych predpisov o administratívnych postupoch vychádzajúcich z ústavných tradícií členských štátov,
- so zreteľom na svoje uznesenie zo 6. septembra 2001 o osobitnej správe európskeho ombudsmana pre Európsky parlament, ktorá bola vypracovaná na základe vyšetrovania z vlastnej iniciatívy zameraného na existenciu kódexu dobrého administratívneho správania v rámci rôznych inštitúcií a orgánov Spoločenstva a prístup verejnosti k nemu³,
- so zreteľom na rozhodnutie Komisie 2000/633/EC, ESUO, Euratom zo 17. októbra 2000, ktorým sa mení a dopĺňa jej rokovací poriadok pripojením Kódexu dobrého úradného postupu zamestnancov Európskej komisie vo vzťahu k verejnosti⁴,
- so zreteľom na rozhodnutie generálneho tajomníka Rady/vysokého predstaviteľa pre spoločnú zahraničnú a bezpečnostnú politiku z 25. júna 2001 o Kódexe dobrého administratívneho správania pre Generálny sekretariát Rady Európskej únie a jeho zamestnancov v ich profesionálnych vzťahoch s verejnosťou⁵,
- so zreteľom na odporúčanie Výboru ministrov Rady Európy CM/Rec(2007)7 pre ministrov členských štátov z 20. júna 2007 o dobrej správe,
- so zreteľom na Zásady verejnej služby pre verejnú službu EÚ, ktoré 19. júna 2012

¹ Ú. v. ES L 8, 12.1.2001, s. 1.

² Ú. v. ES L 145, 31.5.2001, s. 43.

³ Ú. v. ES C 72 E, 21.3.2002, s. 331.

⁴ Ú. v. ES L 267, 20.10.2000, s. 63.

⁵ Ú. v. ES C 189, 5.7.2001, s. 1.

zverejnil európsky ombudsman,

- so zreteľom na prieskum týkajúci sa zásad dobrej správy v členských štátoch Európskej únie, ktorého vypracovanie zadala švédsko vláda Národnému úradu pre verejnú správu¹,
 - so zreteľom na informačné materiály prezentované na Konferencii o právnom predpise o administratívnych postupoch EÚ, ktorú organizovalo tematické oddelenie Výboru pre právne veci Európskeho parlamentu a Univerzita v Leóno (León, Španielsko, 27. – 28. apríla 2011),
 - so zreteľom na odporúčania, uvedené v pracovnom dokumente o súčasnom stave a vyhlídkach do budúcnosti, pokiaľ ide o správne právo EÚ, ktorý prezentovala pracovná skupina pre správne právo EÚ Výboru pre právne veci 22. novembra 2011,
 - so zreteľom na hodnotenie európskej pridanej hodnoty správneho práva procesného Európskej únie, ktoré Výboru pre právne veci 6. novembra 2012 predložilo oddelenie pre európsku pridanú hodnotu,
 - so zreteľom na článok 42 a článok 48 rokovacieho poriadku,
 - so zreteľom na správu Výboru pre právne veci a stanoviská Výboru pre ústavné veci a Výboru pre petície (A7-0369/2012),
- A. keďže s rozvojom právomocí Európskej únie sú občania stále priamejšie konfrontovaní so správnymi orgánmi Únie bez toho, že by mali príslušné procesné práva, ktoré by proti nim mohli uplatniť v prípadoch, keď by sa takéto kroky mohli ukázať ako nevyhnutné;
- B. keďže občania Únie majú právo od administratívy Únie očakávať vysokú úroveň transparentnosti, efektívnosti, rýchle konanie a reakcie bez ohľadu na to, či podávajú formálnu sťažnosť alebo uplatňujú svoje petičné právo v zmysle zmluvy, a tiež vysokú úroveň poskytovania informácií žiadateľom, pokiaľ ide o prípadnú možnosť ich ďalšej činnosti;
- C. keďže existujúce pravidlá a zásady Únie týkajúce sa dobrej správy sú rozptýlené v celej škále rôznych zdrojov: v primárnom práve, judikatúre Súdneho dvora Európskej únie, sekundárnych právnych predpisoch, tzv. soft law a jednostranných záväzkoch inštitúcií Únie;
- D. keďže Únia nemá jednotný a komplexný súbor kodifikovaných pravidiel administratívnych postupov, pre občanov je ťažké pochopiť ich práva v oblasti správy, ktoré im vyplývajú z právnych predpisov Únie;
- E. keďže existujúce interné kódexy správania rôznych inštitúcií majú obmedzené účinky, navzájom sa odlišujú a nie sú právne záväzné;
- F. keďže v uvedenom uznesení zo 6. septembra 2001 Parlament schválil zmenený a doplnený Európsky kódex dobrej správnej praxe navrhnutý európskym ombudsmanom, pretože sa domnieva, že pre všetky inštitúcie, orgány a agentúry Únie by mal platiť jeden a ten istý kódex dobrej správnej praxe;

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

- G. keďže v tomto uznesení Parlament vyzval Komisiu, aby predložila návrh nariadenia obsahujúci kódex dobrej správnej praxe na základe článku 308 Zmluvy o založení Európskeho spoločenstva;
- H. keďže, ako zdôraznil ombudsman, toto by prispelo k odstráneniu nejasností, ktoré v súčasnosti vznikajú v dôsledku existencie dvoch rôznych kódexov platných pre väčšinu inštitúcií a orgánov Únie, zaručilo by, aby inštitúcie a orgány vo svojich vzťahoch s občanmi uplatňovali rovnaké základné zásady, a občanov, ako aj úradníkov by to upozornilo na význam takýchto zásad;
- I. keďže všetky činnosti Únie musia byť v súlade so zásadami právneho štátu a prísny oddelením právomocí;
- J. keďže základné právo na dobrú správu zakotvené v článku 41 Charty základných práv Európskej únie nadobudlo právnu záväznosť ako primárny právny predpis;
- K. keďže pravidlá dobrej správy podporujú transparentnosť a zodpovednosť;
- L. keďže naliehavým problémom, ktorému Európska únia čelí v súčasnosti, je nedostatok dôvery časti občanov, čo môže ovplyvniť jej legitimitu; keďže Európska únia musí osloviť občanov rýchlymi, jednoznačnými a viditeľnými odpoveďami s cieľom reagovať na ich obavy;
- M. domnieva sa, že zavedenie zásady služby – teda zásady, podľa ktorej sa správa snaží usmerňovať občanov, pomáhať im, slúžiť im a podporovať ich, koná s náležitou zdvorilosťou, a tým sa vyhýba zbytočne ťažkopádny a zdĺhavý postupom, čo ušetrí čas a námahu občanom a takisto úradníkom – by pomohlo splniť oprávnené očakávania občanov a prinieslo by osobám občanom a aj správe v podobe lepších služieb a vyššej efektívnosti; keďže by sa mala zvyšovať informovanosť občanov Únie o dobrej správe, a to aj prostredníctvom príslušných informačných služieb a sietí Komisie;
- N. keďže, berúc do úvahy odporúčania Skupiny štátov proti korupcii (GRECO) Rady Európy, by jasný a záväzný súbor pravidiel pre správu Únie mohol predstavovať pozitívny signál v boji proti korupcii vo verejnej správe;
- O. keďže základný súbor zásad dobrej správy členských štátov v súčasnosti všeobecne uznávajú;
- P. keďže judikatúra Súdneho dvora vytvorila zavedené procesné zásady, ktoré sa uplatňujú na postupy členských štátov v záležitostiach Spoločenstva a ktoré by sa mali a fortiori uplatňovať na priamu správu Úniou;
- Q. keďže európske správne právo procesné by administratíve Únie pomohlo pri využívaní jej právomoci medzinárodnej organizácie s cieľom podporovať a propagovať najvyššie štandardy spravovania;
- R. keďže európske právo administratívnych postupov by posilnilo legitimitu Únie a zvýšilo dôveru občanov v správu Únie;
- S. keďže európske právo administratívnych postupov by mohlo posilniť spontánne zblížovanie vnútroštátnych predpisov v oblasti správy, pokiaľ ide o všeobecné procesné zásady a základné práva občanov vo vzťahu k administratíve, a tým posilniť aj proces

integrácie;

- T. keďže európske správne právo procesné by mohlo posilniť spoluprácu a výmenu osvedčených postupov medzi vnútroštátnymi správami a správou Únie s cieľom splniť ciele stanovené v článku 298 Zmluvy o fungovaní Európskej únie;
 - U. keďže nadobudnutím účinnosti Lisabonskej zmluvy Únia získala vhodný právny základ pre prijatie právneho predpisu o administratívnych postupoch;
 - V. keďže legislatívne opatrenie, ktoré sa požaduje v tomto uznesení, by malo byť založené na podrobných posúdeniach vplyvu, v ktorých sa okrem iného vyčíslia náklady správnych postupov;
 - W. keďže Komisia by sa mala angažovať v primeranej konzultácii so všetkými relevantnými účastníkmi a osobitne využiť predovšetkým skúsenosti a expertízu európskeho ombudsmana, pretože práve on prijíma sťažnosti na nesprávne postupy európskych inštitúcií a orgánov;
1. žiada Komisiu, aby na základe článku 298 Zmluvy o fungovaní Európskej únie a vychádzajúc z podrobných odporúčaní uvedených v prílohe predložila návrh nariadenia o európskom právnom predpise o administratívnych postupoch;
 2. potvrdzuje, že tieto odporúčania sú v súlade so základnými právami a zásadou subsidiarity;
 3. domnieva sa, že vyžiadany návrh nemá žiadne finančné dôsledky;
 4. poveruje svojho predsedu, aby postúpil toto uznesenie a podrobné odporúčania uvedené v prílohe Komisii a Rade, európskemu ombudsmanovi a parlamentom a vládam členských štátov.

PRÍLOHA

PODROBNÉ ODPORÚČANIA K OBSAHU VYŽIADANÉHO NÁVRHU

Odporúčanie 1 (k cieľom a rozsahu pôsobnosti nariadenia, ktoré sa má prijať)

Cieľom nariadenia by malo byť zaručenie práva na dobrú správu prostredníctvom otvorenej, efektívnej a nezávislej správy na základe európskeho práva administratívnych postupov.

Nariadenie by sa malo uplatňovať na inštitúcie, orgány, úrady a agentúry Únie (ďalej len „administratíva Únie“), pokiaľ ide o ich vzťahy s verejnosťou. Jeho rozsah pôsobnosti by teda mal byť obmedzený na priamu správu.

Mali by v ňom byť kodifikované základné zásady dobrej správy a mal by sa ním regulovať postup, ktorým sa riadi administratíva Únie v individuálnych prípadoch, v ktorých sú stranami fyzické alebo právnické osoby, a v iných situáciách, keď jednotlivец prichádza do priameho alebo osobného kontaktu s administratívou Únie.

Odporúčanie 2 (k vzťahu medzi nariadením a sektorovými nástrojmi)

Súčasťou nariadenia by mal byť súbor všeobecných zásad a mal by v ňom byť ustanovený postup uplatňovaný ako pravidlo de minimis v prípadoch, keď neexistuje lex specialis.

Záruky poskytované osobám v sektorových nástrojoch nesmú nikdy poskytnúť menšiu ochranu ako záruky ustanovené v tomto nariadení.

Odporúčanie 3 (k všeobecným zásadám, ktorými by sa mala riadiť administratíva)

Nariadením by sa mali kodifikovať tieto zásady:

- Zásada zákonnosti: administratíva Únie koná v súlade s právom a uplatňuje pravidlá a postupy stanovené v právnych predpisoch Únie. Správne právomoci sú založené na práve a sú s ním v súlade.

Prijaté rozhodnutia alebo opatrenia nie sú nikdy svojvoľné a neslúžia na účely, ktoré nie sú založené na práve alebo odôvodnené verejným záujmom.

- Zásada nediskriminácie a spravodlivého zaobchádzania: administratíva Únie predchádza akejkoľvek neodôvodnenej diskriminácii medzi ľuďmi založenej na národnosti, pohlaví, rase, farbe pleti, etnickom alebo sociálnom pôvode, jazyku, náboženstve alebo viere, politickom alebo inom názore, zdravotnom postihnutí, veku alebo sexuálnej orientácii.

S osobami, ktoré sú v podobnej situácii, sa zaobchádza rovnakým spôsobom. Rozdiely pri zaobchádzaní sú odôvodnené len objektívnymi vlastnosťami predmetnej záležitosti.

- Zásada proporcionality: administratíva Únie prijíma rozhodnutia ovplyvňujúce práva a záujmy osôb len v prípadoch potreby a v rozsahu, ktorý je potrebný na dosiahnutie stanoveného cieľa.

Pri prijímaní rozhodnutí úradníci dbajú na zabezpečenie rovnováhy medzi záujmami súkromných osôb a všeobecným záujmom. Predovšetkým nevytvárajú žiadnu administratívnu alebo hospodársku záťaž, ktorá je neprimeraná v porovnaní s očakávaným prínosom.

- Zásada nestrannosti: administratíva Únie je nestranná a nezávislá. Neuskutočňuje žiadne svojvoľné opatrenia s negatívnym účinkom na osoby a neuplatňuje prednostné zaobchádzanie z akýchkoľvek dôvodov.

Administratíva Únie vždy koná v záujme Únie a vo verejnom záujme. Žiadne konanie sa neriadi osobnými (vrátane finančných), rodinnými alebo národnými záujmami ani nepodlieha žiadnemu politickému nátlaku. Administratíva Únie zaručí spravodlivú rovnováhu medzi rôznymi typmi záujmov občanov (podnikateľských, spotrebiteľských a iných).

- Zásada konzistentnosti a oprávnených očakávaní: Administratíva Únie sa vo svojom konaní vyznačuje konzistentnosťou a riadi sa svojimi bežnými správnymi postupmi,

ktoré sú verejnosti prístupné. V prípade, že existujú legitímne dôvody odchýlenia sa v jednotlivých prípadoch od takýchto bežných správnych postupov, by sa malo predložiť dostatočné odôvodnenie takéhoto odchýlenia.

Mali by sa rešpektovať oprávnené a primerané očakávania, ktoré by určitá osoba mohla mať v súvislosti so spôsobom, akým administratíva Únie konala v minulosti.

- Zásada rešpektovania súkromia: Administratíva Únie rešpektuje súkromie jednotlivcov v súlade s nariadením (ES) č. 45/2001.

Správa Únie nespracováva osobné údaje na nelegitímne účely a nepostupuje ich neoprávneným tretím stranám.

- Zásada spravodlivosti: musí sa dodržať ako základná právna zásada nevyhnutná pri vytváraní atmosféry dôvery a predvídateľnosti vo vzťahoch medzi jednotlivcami a správou;
- Zásada transparentnosti: administratíva Únie je otvorená. Vedie dokumentáciu administratívnych postupov a príslušné záznamy prichádzajúcej a odosielanej elektronickej pošty, doručených dokumentov a prijatých rozhodnutí a opatrení. Všetky príspevky poradných orgánov a zainteresovaných strán sa mali sprístupniť verejnosti.

Žiadosti o prístup k dokumentom sa vybavujú v súlade so všeobecnými zásadami a obmedzeniami stanovenými v nariadení (ES) č. 1049/2001.

- Zásada efektívnosti a služby: činnosti zo strany administratívy Únie sa riadia zásadou efektívnosti a verejnej služby.

Zamestnanci poskytujú verejnosti rady o spôsobe, akým sa bude riešiť určitá záležitosť patriaca do ich právomocí.

Ak im je doručená žiadosť týkajúca sa záležitosti, ktorá nepatrí do ich pôsobnosti, nasmerujú žiadateľa na príslušný útvar.

Odporúčanie 4 (k pravidlám prijímania administratívnych rozhodnutí)

Odporúčanie 4.1: začatie administratívneho postupu

Administratíva Únie môže prijímať administratívne rozhodnutia z vlastnej iniciatívy alebo na žiadosť zainteresovanej strany.

Odporúčanie 4.2: k potvrdeniu o doručení

Prijatie žiadostí o individuálne rozhodnutie sa potvrdzuje písomne, pričom sa uvedie lehota, v ktorej sa má dané rozhodnutie prijať. Uvedú sa následky, ak sa v danej lehote rozhodnutie neprijme (nevyjadrenie sa).

Ak sa v žiadosti vyskytujú nedostatky, v potvrdení o doručení sa uvedie lehota na nápravu týchto nedostatkov alebo na poskytnutie chýbajúcich dokumentov.

Odporúčanie 4.3: k nestrannosti administratívnych rozhodnutí

Žiadny zamestnanec administratívy sa nepodieľa na prijatí administratívneho rozhodnutia, v súvislosti s ktorým má finančné záujmy.

Dotknutý zamestnanec oznámi akýkoľvek konflikt záujmov svojmu bezprostrednému nadriadenému, ktorý môže rozhodnúť o vylúčení tohto zamestnanca z postupu, pričom zohľadní osobitné okolnosti daného prípadu.

Akákoľvek osoba z radov verejnosti môže požiadať o vylúčenie úradníka z účasti na prijímaní akéhokoľvek rozhodnutia, ktoré bude mať dosah na individuálne záujmy tejto osoby. Žiadosť na takýto účel sa predloží písomne a uvedú sa v nej dôvody, ktoré k nej viedli. Bezprostredný nadriadený daného úradníka po jeho vypočutí prijme rozhodnutie.

Pre postupovanie v prípade konfliktov záujmov by sa mali stanoviť primerané lehoty.

Odporúčanie 4.4: k právu na vypočutie

Práva na obhajobu sa musia rešpektovať v každej fáze postupu. Ak administratíva Únie prijme rozhodnutie, ktoré bude mať priamy dosah na práva alebo záujmy osôb, dotknutým osobám sa poskytne možnosť, aby vyjadrili svoje stanoviská písomne alebo ústne pred prijatím rozhodnutia, ak je to potrebné, alebo, ak sa tak rozhodnú, s pomocou osoby podľa vlastného výberu.

Odporúčanie 4.5: k právu na prístup k vlastnému spisu

Zainteresovanej strane sa poskytne plný prístup k jej spisu. O tom, ktoré nedôverné dokumenty sú dôležité, by mala rozhodovať zainteresovaná strana.

Odporúčanie 4.6: k lehotám

Administratívne rozhodnutia sa prijímajú v rámci primeraných lehôt a bez odkladov. Lehoty sa stanovujú v súlade s príslušným ustanovením, ktorým sa riadia konkrétne postupy. Ak nie je stanovená žiadna lehota, nemalo by to trvať viac ako tri mesiace odo dňa prijatia rozhodnutia o začatí konania, ak bolo začaté z úradnej moci, alebo odo dňa žiadosti zainteresovanej strany.

Ak v danej lehote nemôže byť prijaté žiadne rozhodnutie z objektívnych príčin, ako je potreba poskytnúť čas na nápravu žiadosti obsahujúcej nedostatky, zložitost' predložených záležitostí, povinnosť pozastaviť konanie až do rozhodnutia tretej strany atď., dotknutá osoba je o tom informovaná a rozhodnutie sa prijme v čo najkratšom čase.

Odporúčanie 4.7: k forme administratívnych rozhodnutí

Administratívne rozhodnutia sú písomné a sú formulované jasným, jednoduchým a zrozumiteľným spôsobom. Vypracujú sa v jazyku, ktorý si zvolí ich adresát, pokiaľ ide o jeden z úradných jazykov Únie.

Odporúčanie 4.8: k povinnosti uviesť dôvody

V administratívnych rozhodnutiach musia byť jasne uvedené dôvody, na ktorých sú založené. Uvedú sa v nich relevantné skutočnosti a ich právny základ.

Administratívne rozhodnutia musia obsahovať samostatné odôvodnenie. Ak to nie je možné vzhľadom na skutočnosť, že veľkého počtu osôb sa týkajú podobné rozhodnutia, malo by byť možné vypracovať štandardné oznámenia. V taktom prípade by sa však každému občanovi, ktorý vyslovene požiada o individuálne odôvodnenie, malo toto odôvodnenie poskytnúť.

Odporúčanie 4.9: k oznamovaniu administratívnych rozhodnutí

Administratívne rozhodnutia, ktoré majú dosah na práva a záujmy jednotlivcov, sa písomne oznámia dotknutej osobe alebo dotknutým osobám hneď po ich prijatí.

Odporúčanie 4.10: k uvedeniu dostupných opravných prostriedkov

V administratívnych rozhodnutiach sa – v prípadoch, keď tak ustanovuje právo Únie – jasne uvedie, že je možné odvolanie, a opíše sa postup predloženia tohto odvolania, ako aj meno a úradná adresa osoby alebo útvaru, na ktorý sa odvolanie podáva, a lehota na jeho predloženie.

V náležitých prípadoch sa v správnych rozhodnutiach poukáže na možnosť začať súdne konanie a/alebo podať sťažnosť európskemu ombudsmanovi.

Odporúčanie 5 (k preskúmaniu a oprave vlastných rozhodnutí)

Nariadenie by malo zahŕňať aj to, že administratíva Únie má možnosť z vlastnej iniciatívy alebo na žiadosť dotknutej osoby kedykoľvek opraviť administratívnu chybu, chybu vo výpočte alebo podobnú chybu.

Mali by sa do neho zaradiť ustanovenia o oprave správnych rozhodnutí z iných dôvodov, pričom sa jasne odliší postup v prípade preskúmania prijatých rozhodnutí, ktoré majú nepriaznivý vplyv na záujmy určitej osoby, od postupu v prípade rozhodnutí v prospech tejto osoby.

Odporúčanie 6 (k forme a uverejneniu nariadenia)

Nariadenie by malo byť formulované jasným a vecným spôsobom a malo by byť ľahko zrozumiteľné pre verejnosť.

Malo by sa náležite uverejniť na internetových stránkach každej inštitúcie, orgánu, úradu a agentúry Únie.