Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍHO ADVOKÁTA
NILSE WAHLA
přednesené dne 27. října 2016 [1]

Věc C-337/15 P

Evropský veřejný ochránce práv
proti

Claire Staelen

„Kasační opravný prostředek — Mimosmluvní odpovědnost — Vyřízení stížnosti, která se týká vedení seznamu vhodných kandidátů v otevřeném výběrovém řízení, veřejným ochráncem práv — Vyšetřovací pravomoci — Povinnost postupovat s řádnou péčí — Nemajetková újma“

1. Podle článku 41 Listiny základních práv Evropské unie (dále jen „Listina“) mají občané Unie právo na řádnou správu svých záležitostí ze strany orgánů, institucí a jiných subjektů Unie. Inherentní zásadě řádné správy je povinnost řádné péče, či konkrétně povinnost pečlivě a nestranně zkoumat všechny relevantní skutečnosti projednávané věci (dále jen „zásada TUM“) [2]. Uplatňuje se obecně na jednání správy Evropské unie v jejích vztazích s veřejností [3].

2. Je však důsledkem porušení práva na řádnou správu nárok na náhradu škody? A konkrétně je porušení zásady TUM ze strany Evropského veřejného ochránce práv samo o sobě dostatečně závažným porušením unijního práva, z něhož vyplývají práva jednotlivců? To je v kostce, čím se má Soudní dvůr zabývat v této věci, jež následuje více než 12 let po vydání jeho klíčového rozsudku Lamberts [4].

3. Tribunál v projednávané věci v zásadě rozhodl, že porušení zásady TUM představuje *per se* dostatečně závažné porušení unijního práva a veřejný ochránce práv porušil uvedenou zásadu při posuzování stížnosti C. Staelen nebo v jeho souvislosti celkem čtyřikrát [5]. Tribunál navíc rozhodl, že veřejný ochránce práv neodpověděl v přiměřené lhůtě na její dopisy. V důsledku uvedených porušení přiznal Tribunál C. Staelen částku 7 000 eur jako náhradu za její ztrátu důvěry v instituci veřejného ochránce práv a dojem ztráty času a energie.

4. Se závěry Tribunálu nesouhlasím, přičemž důvody vysvětlím v tomto stanovisku. Navrhnu proto Soudnímu dvoru, aby napadený rozsudek zrušil a rozhodl o žalobě podané C. Staelen v prvním stupni tak, že se zamítá jako neopodstatněná [6].

1 — Původní jazyk: angličtina.

2 — Viz zejména rozsudek ze dne 21. listopadu 1991, Technische Universität München, C-269/90, EU:C:1991:438, bod 14. Jak je uvedeno níže, tato zásada není pojmenovávána zcela jednotně a volím proto raději neutrálnější přístup.

3 — Rozsudek ze dne 16. prosince 2008, Masdar (UK) v. Komise, C-47/07 P, EU:C:2008:726, bod 92.

4 — Rozsudek ze dne 23. března 2004, Evropský veřejný ochránce práv v. Lamberts, C-234/02 P, EU:C:2004:174, vydaný plénem Soudního dvora (dále jen „rozsudek Lamberts“).

5 — Rozsudek ze dne 29. dubna 2015, Staelen v. Evropský veřejný ochrance práv, T-217/11, EU:T:2015:238 (dále jen „napadený rozsudek“).

6 — Usneseními ze dne 29. června 2016, Evropský veřejný ochránce práv v. Staelen, C-337/15 P, nezveřejněno, EU:C:2016:670, a ze dne 20. července 2016, Staelen v. Evropský veřejný ochránce práv, C-338/15 P, nezveřejněno, EU:C:2016:599, Soudní dvůr zamítl kasační opravný prostředek C. Staelen i její vzájemný kasační opravný prostředek proti napadenému rozsudku.

I – Právní rámec

5. Článek 3 rozhodnutí 94/262/ESUO, ES, Euratom [7] stanoví:

„1. Veřejný ochránce práv [8] provádí z vlastního podnětu nebo na základě stížnosti všechna šetření, která považuje za důvodná pro objasnění každého případného nesprávného úředního postupu při činnosti orgánů a institucí Společenství. […]

2. Orgány a instituce [Evropské unie] musí poskytnout veřejnému ochránci práv požadované informace a umožnit mu přístup k dotyčné dokumentaci […] Úředníci a ostatní zaměstnanci orgánů a institucí [Evropské unie] musí svědčit na požádání veřejného ochránce práv […]“

II – Skutečnosti předcházející sporu [9]

6. Dne 14. listopadu 2006 podala C. Staelen veřejnému ochránci práv stížnost týkající se údajně nesprávného způsobu, jímž Evropský parlament vedl seznam vhodných kandidátů v otevřeném výběrovém řízení EUR/A/151/98, na němž byla žalobkyně uvedena jako úspěšný kandidát.

7. Po skončení svého šetření (dále jen „původní šetření“) vydal veřejný ochránce práv dne 22. října 2007 rozhodnutí, v němž neshledal, že se Parlament dopustil nesprávného úředního postupu.

8. Dne 29. června 2010 se veřejný ochránce práv rozhodl zahájit ze svého podnětu další šetření za účelem opětovného přezkoumání možného nesprávného úředního postupu Parlamentu (dále jen „šetření z vlastního podnětu“).

9. Dne 31. března 2011 vydal veřejný ochránce práv rozhodnutí, jímž výše uvedené šetření ukončil, přičemž dospěl opět k závěru, že ze strany Parlamentu nedošlo k nesprávnému úřednímu postupu.

III – Řízení před Tribunálem

10. Návrhem došlým Tribunálu dne 20. dubna 2011 podala C. Staelen proti veřejnému ochránci práv žalobu na náhradu škody, a to konkrétně újmy, jež jí údajně vznikla v důsledku způsobu, kterým veřejný ochránce práv vyřizoval její stížnost uvedenou výše v bodě 6 tohoto stanoviska.

11. Po jednání konaném dne 9. dubna 2014 Tribunál napadeným rozsudkem žalobě C. Staelen částečně vyhověl a uložil veřejnému ochránci práv zaplatit jí částku 7 000 eur. Ve zbývající části Tribunál žalobu zamítl a uložil každému z účastníků řízení nést polovinu nákladů vynaložených druhou stranou.

7 — Rozhodnutí Evropského parlamentu ze dne 9. března 1994 o pravidlech a obecných podmínkách pro výkon funkce veřejného ochránce práv (Úř. věst. 1994, L 113, s. 15; Zvl. vyd. 01/01, s. 283).

8 — Ačkoli většina událostí dotčených v projednávané věci byla řešena jejím předchůdcem ve funkci, pro pořádek odkazuji [v anglickém znění stanoviska] na stávající veřejnou ochránkyni práv – Emily O'Reilly – která je ve funkci od 1. října 2013.

9 — V bodech 1 až 42 z celkem 339 bodů napadeného rozsudku jsou v plném rozsahu popsány skutečnosti předcházející sporu.

IV – Řízení před Soudním dvorem a návrhová žádání účastníků řízení

12. Svým kasačním opravným prostředkem doručeným Soudnímu dvoru dne 6. července 2015 se veřejný ochránce práv domáhá, aby Soudní dvůr:

— zrušil napadený rozsudek 1) v rozsahu, v němž rozhodl, a) že se veřejný ochránce práv dopustil několika protiprávností, které představují dostatečně závažná porušení unijního práva, b) že je prokázána existence nemajetkové újmy a c) že existuje příčinná souvislost mezi protiprávnostmi zjištěnými Tribunálem a touto nemajetkovou újmou, a 2) v rozsahu, v němž ochránci práv ukládá zaplacení náhrady škody ve výši 7 000 eur;

— zamítl žalobu jako neopodstatněnou v rozsahu, v němž bude napadený rozsudek zrušen;

— podpůrně, vrátil věc k rozhodnutí Tribunálu v rozsahu, v němž bude napadený rozsudek zrušen;

— spravedlivě a přiměřeně rozhodl o nákladech řízení.

13. Ve své kasační odpovědi doručené Soudnímu dvoru dne 8. října 2015 C. Staelen navrhuje, aby Soudní dvůr:

— zamítl kasační opravný prostředek částečně jako nepřípustný a v každém případě jako neopodstatněný;

— uložil veřejnému ochránci práv zaplatit náhradu nemajetkové újmy ve výši 50 000 eur;

— uložil veřejnému ochránci práv náhradu všech nákladů tohoto řízení a řízení v prvním stupni.

14. Na jednání konaném dne 6. září 2016 přednesl ústní vyjádření pouze veřejný ochránce práv.

V – Analýza

A – Úvodní poznámky

15. Nejprve pro pořádek uvádím, že druhý bod návrhových žádání uvedených v odpovědi C. Staelen na kasační opravný prostředek veřejného ochránce práv, jímž se C. Staelen domáhá, aby Soudní dvůr uložil veřejnému ochránci práv zaplatit náhradu nemajetkové újmy ve výši 50 000 eur, je podle článku 174 jednacího řádu Soudního dvora zjevně nepřípustný, neboť překračuje rámec návrhových žádání, která lze uplatňovat v kasační odpovědi [10].

16. Poukazuji na to, že kasační opravný prostředek veřejného ochránce práv se opírá celkem o pět důvodů.

17. Veřejný ochránce práv konkrétně tvrdí, že se Tribunál dopustil nesprávného právního posouzení, když rozhodl, že i) k prokázání dostatečně závažného porušení stačí prosté porušení zásady TUM; ii) přesvědčivé vysvětlení podané orgánem v rámci šetření vedeného veřejným ochráncem práv nezbavuje posledně jmenovaného povinnosti ujistit se, zda jsou prokázány skutečnosti, na kterých toto vysvětlení spočívá; iii) skutečnost, že odpovědi na dopisy C. Staelen nebyly formulovány v přiměřené lhůtě,

10 — Viz, pokud jde o stávající jednací řád, stanovisko generálního advokáta Watheleta ve věci Komise v. Andersen, C-303/13 P, EU:C:2015:340, bod 8, a pokud jde o dřívější jednací řád rozsudek ze dne 5. července 2011, Edwin v. OHIM, C-263/09 P, EU:C:2011:452, body 83 a 84. Claire Staelen se domáhá zaplacení stejné částky ze strany veřejného ochránce práv i ve věci C-338/15 P.

představuje dostatečně závažné porušení unijního práva, které zakládá mimosmluvní odpovědnost Unie; iv) ztrátu důvěry C. Staelen v instituci veřejného ochránce práv lze kvalifikovat jako nemajetkovou újmu, avšak Tribunál neuvedl pro tento závěr dostatečné vysvětlení; v) mezi uvedenou ztrátou důvěry a protiprávnostmi přičítanými veřejnému ochránci práv existuje příčinná souvislost.

18. Na jednání bylo vyjasněno, že druhou až čtvrtou částí prvního důvodu kasačního opravného prostředku, druhou částí druhého důvodu kasačního opravného prostředku a třetím a čtvrtým důvodem kasačního opravného prostředku napadá veřejný ochránce práv jednak vlastní závěry, které Tribunál uvedl v napadeném rozsudku, a jednak nesplnění povinnosti Tribunálu uvést odůvodnění. V každém případě otázka, zda je odůvodnění rozsudku Tribunálu rozporné nebo nedostatečné, představuje právní otázku, kterou je jako takovou možno uplatnit v rámci kasačního opravného prostředku [11]. Vzhledem ke své specifické povaze může navíc formální vada spočívající v nedostatečném nebo chybějícím odůvodnění rozhodnutí vydaného v prvním stupni patrně znesnadnit Soudnímu dvoru, aby v řízení o kasačním opravném prostředku vyloučil věcné pochybení, přičemž v takovém případě mohou oba tyto důvody navzájem souviset [12]. Z tohoto důvodu mám za to, že pro účely tohoto stanoviska bude nejvhodnější zabývat se odůvodněním napadeného rozsudku samostatně až poté, co posoudím meritorně jednotlivé důvody kasačního opravného prostředku. K tomu přistoupím nyní.

B – K prvnímu důvodu kasačního opravného prostředku: vznik odpovědnosti Unie z důvodu porušení zásady TUM veřejným ochráncem práv při vedení původního šetření

1. Tvrzení účastníků řízení

19. První důvod kasačního opravného prostředku veřejného ochránce práv je rozdělen do čtyř částí: první, která se týká nesprávného právního posouzení ze strany Tribunálu, pokud jde o obecný závěr, že jakékoli porušení zásady TUM představuje dostatečně závažné porušení unijního práva, a tří dalších, které se týkají tří případů, kdy veřejný ochránce práv podle názoru Tribunálu takto porušil uvedenou zásadu v rámci původního šetření. Posledně uvedené tři části se týkají: i) zkreslení obsahu stanoviska Evropského parlamentu ze dne 27. března 2007 v rozhodnutí veřejného ochránce práv ze dne 22. října 2007; ii) údajného neprošetření, zda Parlament informoval ostatní orgány o zařazení C. Staelen na seznam vhodných kandidátů v otevřeném výběrovém řízení EUR/A/151/98 (dále jen „dotyčná informace“) a iii) údajného neprošetření, zda byla dotyčná informace předána generálním ředitelstvím Parlamentu.

20. Veřejný ochránce práv má za to, že obecný přístup Tribunálu, zejména v bodě 86 napadeného rozsudku, není slučitelný s unijním právem. Tvrdí, že Tribunálem citovaná judikatura jeho závěry nepodporuje. Veřejný ochránce práv má navíc za to, že Tribunál v bodech 141 až 145 napadeného rozsudku nesprávně rozhodl, že ve třech zkoumaných případech došlo k dostatečně závažnému porušení unijního práva.

21. Claire Staelen uvádí, že veřejný ochránce práv zaměňuje svůj prostor pro uvážení vyplývající z článku 3 rozhodnutí 94/262, pokud jde o zahájení šetření, se způsobem vedení takového šetření, a že veřejný ochránce práv nemá pravdu, tvrdí-li, že podle napadeného rozsudku představuje jakákoli vada porušení zásady TUM a vede ke vzniku jeho odpovědnosti. Claire Staelen dále poukazuje na to, že otázka, zda veřejný ochránce práv zkreslil stanovisko Parlamentu ze dne 22. března 2007, je skutkovým posouzením, které nepodléhá přezkumu v řízení o kasačním opravném prostředku. Tvrdí, že veřejný

11 — Rozsudek ze dne 16. prosince 2008, Masdar (UK) v. Komise, C-47/07 P, EU:C:2008:726, bod 76 a citovaná judikatura.

12 — Například rozsudek ze dne 12. července 2005, Komise v. CEVA a Pfizer, C-198/03 P, EU:C:2005:445, body 67 až 69. Viz rovněž rozsudek ze dne 9. září 2008, FIAMM a další v. Rada a Komise, spojené věci C-120/06 P a C-121/06 P, EU:C:2008:476, bod 89.

ochránce práv žádá Soudní dvůr, aby zmírnil podmínky mimosmluvní odpovědnosti navrhovatele, a že takový postup by byl v rozporu s rozsudkem Lamberts. V odpovědi na druhou a čtvrtou část prvního důvodu kasačního opravného prostředku navíc C. Staelen tvrdí, že se Tribunál nedopustil nesprávného právního posouzení.

2. Posouzení

a) K přípustnosti

22. Tvrzení C. Staelen, že první a třetí část prvního důvodu kasačního opravného prostředku jsou z důvodu své skutkové povahy nepřípustné, je neopodstatněné.

23. První část prvního důvodu je totiž čistě právní otázkou, jejíž podstatou je, zda porušení zásady TUM představuje dostatečně závažné porušení unijního práva, z něhož vyplývají práva jednotlivců. Zbývající části prvního důvodu kasačního opravného prostředku jsou sice patrně spojeny se skutkovým posouzením – konkrétně co se týče předání dotyčné informace – avšak námitka veřejného ochránce práv je právní povahy: představovalo neprošetření, zda byla informace předána, či nikoli, z jeho strany skutečně dostatečně závažné porušení unijního práva? Součástí výše uvedeného je podle tvrzení veřejného ochránce práv v replice přinejmenším také zvážení právní kvalifikace skutkového stavu Tribunálem a právních důsledků, které z něho vyvodil, což dozajista podléhá přezkumné pravomoci Soudního dvora [13].

b) K první části prvního důvodu kasačního opravného prostředku: kritérium pro posouzení, zda veřejný ochránce práv porušil zásadu TUM takovým způsobem, který vede ke vzniku mimosmluvní odpovědnosti Unie

i) Obecné úvahy o dosahu zásady TUM

24. Povinnost pečlivě a nestranně prošetřit všechny relevantní aspekty věci je ustálenou zásadou správního práva Evropské unie. Ačkoli se nejedná o právně přesně vymezený pojem, má přesto zásadní význam pro kvalitní fungování správy [14]. Možná právě proto se zásada TUM někdy označuje jako zásada „řádné péče“ („diligence“, „care“, příp. „solicitude“), a snad i z tohoto důvodu slouží jako opěrný pilíř pro jiné základní zásady správního práva, jako je zásada nestrannosti a zásada včasného projednání věci [15].

25. Sporným aspektem uvedené zásady (či povinnosti) je v projednávané věci rozsah, v jakém musí správa vyjasnit a zkoumat skutkový základ konkrétní věci.

26. Konkrétní otázka zde tedy nezní, zda Tribunál dospěl správně k závěru, že se veřejný ochránce práv dopustil několikrát porušení zásady TUM. Jde spíše hlavně o to, zda bylo správné rozhodnutí Tribunálu, podle něhož byla dotyčná porušení natolik závažná, že vedla k založení mimosmluvní odpovědnosti Unie. S ohledem na uvedené otázky nyní stručně rozeberu dosah zásady TUM.

13 — Viz mimo jiné rozsudek ze dne 19. července 2012, Alliance One International a Standard Commercial Tobacco v. Komise a Komise v. Alliance One International a další, C-628/10 P a C-14/11 P, EU:C:2012:479, bod 84.

14 — V tomto smyslu viz Craig, P., komentář k článku 41 Listiny, in Peers, S., et al. (eds.), *The EU Charter of Fundamental Rights. A Commentary*, Hart Publishing, Oxford, 2014, s. 1078, bod 41.28.

15 — K této otázce viz Mihaescu Evans, B., *The right to good administration at the crossroads of the various sources of fundamental rights in the EU integrated administrative system*, Luxembourg Legal Studies, svazek 7, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 2015, s. 392 a následující (viz zejména s. 394 až 401, pokud jde o taxonomickou nejednotnost v této oblasti).

27. Nejprve je třeba uvést, že se zásada TUM projevuje na dvou různých úrovních: jednak v rámci vnitřního správního systému Evropské unie a jednak na úrovni členských států, jsou-li unijní pravidla prováděna vnitrostátními správními orgány. V tomto stanovisku se zaměřuji na prvně uvedenou úroveň [16].

28. Stručně řečeno, zásada TUM zahrnuje dvě protikladná hlediska: hledisko správních orgánů a hledisko soukromých osob.

29. Správa na jedné straně jistě není vševědoucí. Bylo by patrně nepřiměřené požadovat, aby prošetřovala i nepodstatné otázky, kde by důsledky jejího šetření měly jen malý význam pro rozhodnutí v dané věci, a takový požadavek by byl v rozporu s efektivním využíváním veřejných zdrojů. V závislosti na okolnostech je navíc zřejmé, že v některých případech bude přiměřenější požadovat potřebné informace od těch, jejichž záležitosti jsou v dané věci řešeny, mohou-li takové informace snadno poskytnout [17] – to platí zejména v případech, kdy dotčení jednotlivci něco žádají. Možnosti správy opatřit si další informace může navíc být ovlivněna vzájemnou interakcí s jinými pravidly, jako jsou například pravidla týkající se mlčenlivosti. Zásada TUM není konečně žádný všelék. Obnáší sice to, že ukládá správě jednat s péčí a opatrností, ale nevyžaduje, aby správa zabránila každé újmě, která pro hospodářské subjekty plyne z realizace obvyklých obchodních rizik [18].

30. Na druhé straně jsou orgány veřejné správy zpravidla dobře vybavené velké instituce, které tak mají lepší postavení než soukromé osoby k řešení věcí, poskytování poradenství a shromažďování relevantních informací [19]. Jednotlivcům tak může být uložena povinnost poskytnout při šetření součinnost ve formě předání veškerých informací, které mohou předložit, avšak správa musí nicméně takové šetření vést co nejpečlivěji, aby odstranila případné pochybnosti [20]. Ze skutkového hlediska musí orgány vždy využít veškeré možné prostředky k prokázání skutečností, na kterých závisí použití unijního práva v kterékoli konkrétní věci [21]. Je tedy sporné, zda lze zásadu TUM zmírnit ve snaze ulevit břemeni, které nesou správní orgány, nebo snížit veřejné výdaje, s výjimkou případů, kdy by takové břemeno či výdaje jinak překročily rozumně nezbytnou výši [22]. Neexistuje konečně žádný důvod pro zmírnění povinností vyplývajících ze zásady TUM, pokud může vést vyšetřování určité věci ze strany správních orgánů k uložení sankce [23].

31. S ohledem na výše uvedené má v Evropské unii, která je založena na principech právního státu, zásadní význam, aby její správa soustavně usilovala o přijímání rozhodnutí, která budou správná z věcného hlediska, a to v souladu s obecnou zásadou, že správní orgány musí postupovat v souladu se zákonem. Při posuzování každého jednotlivého případu musí proto unijní instituce včas a co možná nejrychleji shromáždit veškeré informace, které jsou s ohledem na okolnosti nezbytné a dostatečné

16 — Pokud jde o druhou zmiňovanou úroveň a poznatky ze Švédska, viz Reichel, J., *God förvaltning i EU och i Sverige*, Jure Publishing, Stockholm, 2006, s. 489 a následující.

17 — V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 11. listopadu 1986, Irish Grain Board, 254/85, EU:C:1986:422, bod 19. Srovnej Hoffmann, H., „Inquisitorial Procedures and General Principles of Law: The Duty of Care in the Case Law of the European Court of Justice“, in Jacobs, L., and Baglay, S. (eds.), *The Nature of Inquisitorial Processes in Administrative Regimes: Global Perspectives*, Ashgate, Farnham, 2013, s. 165.

18 — Rozsudek ze dne 16. prosince 2008, Masdar (UK) v. Komise, C-47/07 P, EU:C:2008:726, bod 93.

19 — V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 28. června 2007, Internationaler Hilfsfonds v. Komise, C-331/05 P, EU:C:2007:390, bod 24.

20 — V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 11. listopadu 1986, Irish Grain Board, 254/85, EU:C:1986:422, bod 16.

21 — Pokud jde o povinnost vnitrostátních orgánů zjišťovat skutečnosti při provádění unijního práva, viz rozsudek ze dne 21. září 1983, Deutsche Milchkontor a další, spojené věci 205/82 až 215/82, EU:C:1983:233, bod 35.

22 — Pokud jde o omezení možnosti vnitrostátních orgánů dovolávat se článku 36 Smlouvy o EHS (nyní článek 36 SFEU), viz rozsudek ze dne 20. května 1976, de Peijper, 104/75, EU:C:1976:67, bod 18.

23 — V tomto ohledu srovnej pravidla upravující související – i když odlišnou – otázku důkazního břemene, například článek 3 nařízení Rady (ES) č. 1/2003 ze dne 16. prosince 2002 o provádění pravidel hospodářské soutěže stanovených v článcích 81 a 82 Smlouvy (Úř. věst. 2003, L 1, s. 1; Zvl. vyd. 08/02, s. 205), v platném znění, a například rozsudek ze dne 3. dubna 2014, Francie v. Komise, C-559/12 P, EU:C:2014:217, bod 63, pokud jde o vzájemné vztahy mezi zásadou TUM a pravidly dokazování.

k rozhodnutí ve věci a jež umožní, aby zamýšlený výsledek obstál při případném soudním přezkumu. Informace shromážděné správou musí přinejmenším umožňovat, aby byl zamýšlený výsledek v dané věci považován za vhodný a nikoli nepřiměřený [24]. V žádném případě nelze tedy vyloučit, že instituce bude muset vynaložit větší zdroje, než původně zamýšlela.

32. I přes vše výše uvedené i nadále platí, že bez jakéhokoli podkladu v článku 41 Listiny nebo jinde v primárním právu je každé posouzení, zda správa splnila svou povinnost uspokojivě posoudit všechny relevantní aspekty jednotlivé věci, nevyhnutelně kazuistické. Přesněji řečeno, bude především záviset na dvou prvcích: zaprvé na *skutkových okolnostech* dané věci a zadruhé na výkladu *konkrétních unijních pravidel* upravujících dotyčný postup a činnosti správy v tomto ohledu [25].

33. Konečně, pokud jde o otázku náhrady škody, z judikatury vyplývá, že porušení zásady TUM může v zásadě vést k povinnosti takovou škodu nahradit [26]. (Nynější) Tribunál konkrétně uvedl, že „zjištění nesprávnosti, které by se za obdobných okolností běžně obezřetná a s řádnou péčí postupující správa nedopustila, umožňuje vyvodit závěr, že jednání [unijního] orgánu představuje protiprávnost zakládající odpovědnost [Unie] podle [článku 340 SFEU]“ [27]. Skutečnost, že Tribunál použil formulaci „umožňuje vyvodit“, patrně naznačuje, že tímto kritériem není nahrazeno tradiční kritérium vzniku mimosmluvní odpovědnosti Unie; terminologie používaná v judikatuře však není jednotná [28]. Soudní dvůr ve své judikatuře takové srovnávací kritérium nestanovil [29] a namísto toho odkazuje na „nedostatek péče[, který byl] čím dál patrnější“ [30].

ii) K věci samé

34. S ohledem na výše uvedený úvod nyní zaměřím svou pozornost na přístup, který Tribunál použil v napadeném rozsudku a který mu vytýká veřejný ochránce práv, konkrétně na body 85 až 88 rozsudku.

35. V bodě 86 napadeného rozsudku Tribunál uvedl, že „[k] prokázání dostatečně závažného porušení […] postačí prosté porušení [zásady TUM]“ [31]. Jak uvádí veřejný ochránce práv, jedná se o zkreslení judikatury: z ustálené judikatury Soudního dvora vyplývá, že pokud dotyčný unijní orgán „disponuje pouze značně omezeným, nebo nedisponuje dokonce žádným prostorem pro uvážení, *může* prosté porušení [unijního práva] postačovat k prokázání existence dostatečně závažného porušení“ [32]. To není

24 — V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 22. října 1991, Nölle, C-16/90, EU:C:1991:402, bod 13.

25 — Například viz rozsudek ze dne 6. listopadu 2008, Nizozemsko v. Komise, C-405/07 P, EU:C:2008:613, body 56, 57, 66 a 67.

26 — Viz rozsudek ze dne 16. prosince 2008, Masdar (UK) v. Komise, C-47/07 P, EU:C:2008:726, bod 91.

27 — Viz rozsudky ze dne 12. července 2001, Comafrica a Dole Fresh Fruit Europe v. Komise, spojené věci T-198/95, T-171/96, T-230/97, T-174/98 a T-225/99, EU:T:2001:184, bod 134, a ze dne 17. března 2005, Agraz a další v. Komise, T-285/03, EU:T:2005:109, bod 40 (který byl v řízení o kasačním opravném prostředku rozsudkem ze dne 9. listopadu 2006, Agraz a další v. Komise, C-243/05 P, EU:C:2006:708, zrušen, pouze pokud jde o otázku újmy; Komise nenapadla kasačním opravným prostředkem závěr o existenci dostatečně závažného porušení unijního práva).

28 — Například ve svém rozsudku ze dne 12. července 2001, Comafrica a Dole Fresh Fruit Europe v. Komise, spojené věci T-198/95, T-171/96, T-230/97, T-174/98 a T-225/99, EU:T:2001:184, bod 144, (nynější) Tribunál doplnil, že „závěr ohledně vady či nesrovnalosti na straně orgánu sám o sobě nepostačuje ke vzniku mimosmluvní odpovědnosti [Unie], *ledaže je taková vada či nesrovnalost charakterizována nedostatkem pečlivosti či péče*“ (kurziva provedena autorem stanoviska). V rozsudku ze dne 18. září 1995, Nölle v. Rada a Komise, T-167/94, EU:T:1995:169 (dále jen „rozsudek Nölle II“), bod 89, (nynější) Tribunál rozlišoval mezi úplným nedodržením zásady TUM a skutečností, že nebylo pouze řádně přihlédnuto k rozsahu povinností z ní vyplývajících.

29 — Srovnej rozsudek ze dne 28. června 2007, Internationaler Hilfsfonds v. Komise, C-331/05 P, EU:C:2007:390, bod 24, v němž bylo v rámci řízení o náhradě škody okrajově poukázáno na „veškerou [péči], kterou dobře vybavená velká organizace dluží osobám, které podléhají jejímu režimu“.

30 — Rozsudky ze dne 9. prosince 1965, Société anonyme des laminoirs, hauts fourneaux, forges, fonderies and usines de la Providence a další v. Vysoký úřad, spojené věci 29/63, 31/63, 36/63, 39/63 to 47/63, 50/63 a 51/63, EU:C:1965:120, na s. 937 (náhrada škody přiznána), a ze dne 30. ledna 1992, Finsider a další v. Komise, spojené věci C-363/88 a C-364/88, EU:C:1992:44, bod 22 (náhrada škody nepřiznána). Viz rovněž rozsudek ze dne 15. března 1995, COBRECAF a další v. Komise, T-514/93, EU:T:1995:49, bod 70, kde (nynější) Tribunál poukázal na „zjevný nedostatek péče“.

31 — Pojem použitý ve francouzském znění rozsudku – tedy v úředním jazyce řízení — je „suffit“ (postačuje).

32 — Viz například rozsudky ze dne 4. července 2000, Bergaderm a Goupil v. Komise, C-352/98 P, EU:C:2000:361, bod 44; ze dne 12. července 2005, Komise v. CEVA a Pfizer, C-198/03 P, EU:C:2005:445, bod 65; a ze dne 19. dubna 2007, Holcim (Deutschland) v. Komise, C-282/05 P, EU:C:2007:226, bod 47 (kurziva provedena autorem stanoviska).

překvapující. Odpovědnost na straně Unie totiž vzniká jen tehdy, pokud dotčený unijní orgán překročí meze své posuzovací pravomoci *zjevným a závažným způsobem*; pro určení takových mezí není přitom rozhodující obecně závazná či individuální povaha aktu přijatého takovým orgánem [33]. Otázka vzniku odpovědnosti bude záviset na několika příkladmo vypočtených faktorech, které zahrnují, avšak nejsou na něj omezeny, zejména prostor pro uvážení, kterým daný unijní orgán disponuje [34]. Jinými slovy, ke vzniku mimosmluvní odpovědnosti Unie nepostačí jakákoli vada; je třeba více. To potvrzuje i judikatura Soudního dvora uvedená výše v bodě 33 tohoto stanoviska týkající se zásady TUM: nedostatek péče musí být *zjevný*. V opačném případě by se příliš nelišila žaloba na neplatnost podle článku 263 SFEU od žaloby na náhradu škody podle článku 268 SFEU.

36. Rozsudek Schneider Electric, kterého se Tribunál dovolává, nejenže nepodporuje postoj popsaný v napadeném rozsudku, ale [35] závěr uvedený v bodě 86 zmíněného rozsudku není dokonce ani slučitelný se – správným – shrnutím judikatury ohledně podmínek vzniku mimosmluvní odpovědnosti Unie popsaným v bodech 71 a 72 rozsudku.

37. Konstatování Tribunálu v bodech předcházejících bodu 86 napadeného rozsudku navíc ani neodůvodňují závěr, k němuž v daném bodě dospěl.

38. Tribunál především v bodě 86 napadeného rozsudku uvedl, že veřejný ochránce práv v konkrétním případě nedisponuje prostorem pro uvážení, pokud jde o dodržení zásady řádné péče. I kdyby byl uvedený výrok pravdivý, byl by vytržený z kontextu. Platí totiž, že posuzovací pravomoci veřejného ochránce práv jej nezprošťují povinnosti dodržovat zásadu TUM, neboť se jedná o obecnou právní zásadu, kterou se musí unijní správa vždy řídit [36]. Ve světle toho, co jsem uvedl v bodě 32 tohoto stanoviska, však bude nicméně dodržování této zásady záviset zaprvé a především na tom, zda a jak se rozhodne vést své šetření. Dodržování zásady TUM je totiž otázkou okolností. Pokud jde tedy o činnosti veřejného ochránce práv, bude dodržování zásady TUM záviset na konkrétních okolnostech, které dále závisejí na tom, jakým způsobem uplatní svůj široký prostor pro uvážení.

39. Příznačné je, že si je Tribunál patrně tohoto problému vědom. Pokouší se totiž ihned omezit dosah obecného výroku uvedeného v bodě 86 napadeného rozsudku, když v bodě 87 poznamenává, že ne každá nesrovnalost, jíž se veřejný ochránce práv dopustí, je nutně porušením zásady TUM, nýbrž jsou jím pouze takové nesrovnalosti, které mu brání pečlivě a nestranně přezkoumat všechny relevantní skutkové okolnosti [37].

40. Zadruhé klíčový argument, na jehož základě dospěl Tribunál k závěru, že porušení zásady TUM ze strany veřejného ochránce práv postačuje k prokázání existence dostatečně závažného porušení unijního práva, se objevuje v poslední větě bodu 85. Zde Tribunál uvádí, že dodržování zásady TUM ze strany veřejného ochránce práv je zvláště důležité s ohledem na jeho úkoly podle čl. 228 odst. 1 SFEU a čl. 3 odst. 1 rozhodnutí 94/262.

33 — Rozsudek ze dne 4. července 2000, Bergaderm a Goupil v. Komise, C-352/98 P, EU:C:2000:361, bod 46; rovněž viz rozsudek ze dne 19. dubna 2007, Holcim (Deutschland) v. Komise, C-282/05 P, EU:C:2007:226, bod 49.

34 — Viz rozsudek ze dne 5. března 1996, Brasserie du pêcheur a Factortame, spojené věci C-46/93 a C-48/93, EU:C:1996:79, body 55 až 57.

35 — Rozsudek ze dne 11. července 2007, Schneider Electric v. Komise, T-351/03, EU:T:2007:212, body 117 a 118: „[p]okud napadený orgán disponuje pouze značně omezeným, nebo dokonce nedisponuje žádným prostorem pro uvážení, prosté porušení práva Společenství *může* postačovat k prokázání existence dostatečně závažného porušení práva Společenství […] Totéž platí, pokud žalovaný orgán porušil obecnou povinnost řádné péče (v tomto smyslu viz [rozsudek ze dne 27. března 1990, Grifoni v. Komise, C-308/87, EU:C:1990:134], body 13 a 14) nebo nesprávně použil relevantní hmotné nebo procesní normy“ (kurziva provedena autorem stanoviska). Soudní dvůr navíc v posledně jmenovaném rozsudku neuvedl, že by ke vzniku mimosmluvní odpovědnosti Unie postačovalo jakékoli porušení zásady TUM.

36 — Viz Hoffmann, H., *op. cit.*, s. 153 a 154, který uvádí, že „použitelná pravidla a zásady [správního práva Evropské unie] se týkají všech aspektů správní činnosti, ať už jde o podzákonné právní předpisy či správní normotvorbu, nebo o individuální právní akty (rozhodování). Použijí se bez ohledu na to, zda má být rozhodnutí založeno na objektivních kritériích nebo zda správě přísluší určitý prostor pro uvážení“, a konkrétně na s. 158, že „zásada řádné péče se vztahuje na všechny kroky ve správním řízení“.

37 — Stejně příznačná je skutečnost, že jak zmiňuje veřejný ochránce práv, Tribunál v bodě 205 napadeného rozsudku uvedl, že veřejný ochránce práv porušil zásadu TUM v rámci šetření z vlastního podnětu, a to v části II. C.2 rozsudku, která se týká zjevně nesprávného posouzení.

41. Jednoduše řečeno, Tribunál tím vyžaduje, aby byl veřejný ochránce práv „papežštější než papež“. To je však v rozporu s rozhodnutím Soudního dvora ve věci Lamberts, které staví veřejného ochránce práv na roveň s jinými orgány Evropské unie, pokud jde o mimosmluvní odpovědnost Unie. Specifická povaha funkce veřejného ochránce práv, kterou vyzdvihl Soudní dvůr v rozsudku Lamberts, nevyžaduje použití přísnějšího standardu. Spíše by šlo argumentovat tím, že by takový postup byl škodlivý z hlediska způsobu fungování veřejného ochránce práv, jehož cílem je zajistit, aby unijní orgány dobrovolně dodržovaly zásadu řádné správy, a v opačném případě použít jiná než donucovací opatření (opatření „soft law“) [38]. Má zejména široký prostor pro uvážení, pokud jde o způsob vedení jeho šetření, a má pouze povinnost vynakládat nejvyšší možné úsilí [39]. Oproti tomu, co tvrdí C. Staelen, se uvedený prostor pro uvážení netýká jen rozhodnutí, zda má být zahájeno šetření, ale rovněž „způsobu, jímž vyřizuje [stížnosti]“ [40] – včetně vhodnosti použití vyšetřovacích opatření podle čl. 3 odst. 2 a 3 rozhodnutí 94/262. To vysvětluje, proč Soudní dvůr rozhodl, že jen „*za velmi výjimečných okolností* bude občan schopen prokázat, že se veřejný ochránce práv dopustil při plnění svých povinností dostatečně závažného porušení [unijního práva], které patrně způsobí dotčenému občanovi újmu“ [41]. Jak dokládá napadený rozsudek, v případě existence odpovědnosti za *jakékoli* porušení zásady TUM by byl narušen uvedený prostor pro uvážení, a tedy i zmíněná funkce.

42. Z úvahy Tribunálu, že veřejný ochránce práv musí jít příkladem, navíc vyplývá, že jeho názory mají snad větší váhu než názory ostatních. Pokud by tomu tak ovšem bylo, bylo by nelogické, aby pak Soudní dvůr odmítal uznat – jak skutečně učinil – závaznost rozhodnutí veřejného ochránce práv v tom směru, zda orgán Unie dodržel zásadu řádné správy [42].

43. Mám tedy za to, že se Tribunál tím, že v bodě 86 napadeného rozsudku uvedl, že „[k] prokázání dostatečně závažného porušení […] postačí prosté porušení [zásady TUM]“, dopustil nesprávného právního posouzení.

44. Tribunál konečně v bodě 88 napadeného rozsudku uvedl, že ze zásady TUM vyplývají práva jednotlivcům. Jelikož veřejný ochránce práv uvedený závěr nezpochybnil, jsou následující úvahy z mé strany pouze *obiter dictum*.

45. Tribunál v tomto ohledu odkazuje na svou vlastní judikaturu, ve které označuje zásadu TUM za „pravidlo, které chrání jednotlivce“ [43]. Pokud je mi známo, Soudní dvůr se nikdy v tomto smyslu nevyjádřil [44]. Na straně druhé, článek 41 Listiny, jehož součástí je i zásada TUM, se označuje jako „právo“ na řádnou správu a je součástí hlavy V, nadepsané „Občanská práva“. Podle čl. 52 odst. 1 Listiny navíc „práva“ mohou být „[vykonávána]“ a unijní správa je podle čl. 51 odst. 1 Listiny povinna je „[respektovat]“ [45].

46. Na druhé straně, jak je uvedeno ve vysvětlení vypracovaném jako pomůcka k čl. 52 odst. 5 Listiny, práva, jež musí být respektována, jsou práva *subjektivní*. V tomto ohledu lze uvést, že skutečným cílem zásady TUM je chránit veřejné dobro tím, že bude zajištěno, aby správa obecně postupovala v souladu se zásadami právního státu. To platí tím více pro veřejného ochránce práv, jehož úkolem není podle čl. 2 odst. 1 rozhodnutí 94/262 vyhovět návrhovým žádáním stěžovatele, ale odhalovat nesprávné

38 — V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 28. června 2007, Internationaler Hilfsfonds v. Komise, C-331/05 P, EU:C:2007:390, bod 26.

39 — Rozsudek Lamberts, bod 50.

40 — Rozsudek Lamberts, bod 52.

41 — Rozsudek Lamberts, bod 52 (kurziva provedena autorem stanoviska). Suksi, M. argumentuje ve svém komentáři k uvedenému rozsudku v *Common Market Law Review*, č. 42, Kluwer Law, Nizozemsko, 2005, s. 1773, že Soudní dvůr stanovil „zásadu zdrženlivosti“.

42 — V tomto ohledu viz rozsudek ze dne 25. října 2007, Komninou a další v. Komise, C-167/06 P, nezveřejněno, EU:C:2007:633, bod 44.

43 — Rozsudek Nölle II, bod 76.

44 — Na otázku, zda z pravomocí veřejného ochránce práv podle rozhodnutí 94/262 vyplývají práva jednotlivců, odpověděl (nynější) Tribunál záporně, viz rozsudek ze dne 10. dubna 2002, Lamberts v. Evropský veřejný ochránce práv, T-209/00, EU:T:2002:94, bod 87.

45 — Listina je závazná od vydání rozsudku Soudního dvora ve věci Lamberts. V tomto ohledu je rozsudek Nölle II zmíněn ve vysvětleních vypracovaných jako pomůcka pro výklad k Listině (Úř. věst. 2007, C 303, s. 17), pokud jde o článek 41 Listiny, ke kterým je podle čl. 6 odst. 1 třetího pododstavce SEU a čl. 52 odst. 7 Listiny třeba přihlížet při jejím výkladu.

úřední postupy při činnosti unijní správy. Uvedený cíl se může shodovat se soukromým zájmem daného jednotlivce – v tomto případě C. Staelen – ale nemusí to platit vždy. To patrně potvrzuje při správném výkladu i rozsudek Nölle II: uvedený rozsudek konkrétně odkazuje na právní či faktické postavení účastníků správního řízení [46]. Právě z tohoto důvodu, jak dokládám v bodě 91 tohoto stanoviska, mám za to, že záleží na okolnostech, zda bude mít v konkrétním případě porušení uvedené zásady za následek porušení práva jednotlivce.

47. Mám tedy za to, že bod 88 napadeného rozsudku je formulován příliš kategoricky. Podotýkám však, že veřejný ochránce práv tuto část rozsudku nenapadl.

48. Ať je tomu jakkoli, z výše uvedeného vyplývá, že první část prvního důvodu jeho kasačního opravného prostředku je opodstatněná.

c) K druhé části prvního důvodu kasačního opravného prostředku: závažnost porušení zásady TUM spočívajícího ve zkreslení stanoviska Parlamentu ze dne 22. března 2007

49. Opodstatněná je i druhá část prvního důvodu kasačního opravného prostředku.

50. Tribunál totiž v bodě 142 napadeného rozsudku postavil na roveň pochybení spočívající ve zkreslení obsahu stanoviska Parlamentu ze dne 22. března 2007 s nedostatkem řádné péče při prošetřování věci, který zakládá dostatečně závažné porušení unijního práva. Tribunál jednoduše konstatoval, že „veřejný ochránce práv nedisponuje prostorem pro uvážení, pokud jde o převzetí obsahu určitého dokumentu“.

51. Tento závěr je sice správný, avšak sám o sobě nepostačuje k prokázání závažnosti daného pochybení. Tribunál se zejména nezabýval otázkou, zda bylo dotyčné pochybení úmyslné a zda bylo omluvitelné [47] – zejména s ohledem na to, že veřejný ochránce práv argumentoval v prvním stupni tím, že šlo o prostou chybu, která již byla opravena. Skutečnost, že veřejný ochránce práv přiznal chybu, je podle všeho irelevantní.

52. Mám zejména za to, že se projednávaná věc liší podstatným způsobem od situace ve věci M. V uvedené věci skutečnost, že veřejný ochránce práv opravil svou původní chybu (spočívající v tom, že ve veřejném znění jeho rozhodnutí byl ve spojení s nesprávným úředním postupem jmenován konkrétní zaměstnanec Evropské unie), nijak nesnižovala závažnost dotčeného porušení unijního práva [48]. Naproti tomu v projednávané věci mi není zcela jasná závažnost zkreslení obsahu stanoviska Parlamentu ze dne 22. března 2007, a zejména proč by danou chybu nešlo opravit.

53. To, že Tribunál v bodě 102 napadeného rozsudku uvedl, že „dotčené pochybení […] představuje nedostatek řádné péče […] při zohlednění skutkové okolnosti, kterou veřejný ochránce práv sám považoval za relevantní“, nemá žádný význam. Z uvedeného výroku totiž vychází závěr týkající se porušení zásady TUM, a nikoli to, že se jednalo o dostatečně závažné porušení.

46 — Rozsudek Nölle II, bod 76.

47 — V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 5. března 1996, Brasserie du pêcheur a Factortame, spojené věci C-46/93 a C-48/93, EU:C:1996:79, bod 56. Ačkoli se v uvedeném bodě řeší, zda je „omluvitelná právní vada“, nic nebrání použití uvedeného kritéria i na skutkové vady, jelikož v uvedeném bodě není uveden taxativní výčet relevantních faktorů.

48 — Rozsudek ze dne 24. září 2008, M v. Evropský veřejný ochránce práv, T-412/05, nezveřejněný, EU:T:2008:397 (viz zejména bod 134). Obdobně viz rozsudek ze dne 7. února 1990, Culin v. Komise, C-343/87, EU:C:1990:49, bod 28.

54. Obdobně oproti tomu, co tvrdí C. Staelen, nevyplývá dostatečná závažnost porušení ani z bodu 290 napadeného rozsudku. V každém případě, jak tvrdí veřejný ochránce práv, na tom nic nemění ani skutečnost, že se Tribunál v bodech 291 a 292 napadeného rozsudku zabýval otázkou, zda opatření přijatá veřejným ochráncem práv mohla postačovat k tomu, aby byla kompenzována nemajetková újma údajně vzniklá C. Staelen, neboť se jeho úvahy na tomto místě týkají vyčíslení újmy, a nikoli závažnosti protiprávního jednání [49].

55. Tribunál ve skutečnosti nijak reálně nevysvětluje, ač by tak měl učinit [50], v čem nedostatek řádné péče na straně veřejného ochránce práv představuje dostatečně závažné porušení unijního práva. I kdyby bylo možné mít za to, že dané odůvodnění vyplývá implicitně z bodu 88 napadeného rozsudku, pak by si daný rozsudek protiřečil v tom smyslu, že Tribunál svou analýzu zahájil v bodě 72 konstatováním, že pokud veřejný ochránce práv nedisponuje prostorem pro uvážení, „může“ k prokázání existence dostatečně závažného porušení postačovat prosté porušení unijního práva.

56. Mám tedy v každém případě za to, že se Tribunál dostatečně nevypořádal se svou povinností uvést odůvodnění, proč zkreslení obsahu stanoviska Parlamentu ze dne 22. března 2007 veřejným ochráncem práv představovalo dostatečně závažné porušení zásady TUM.

d) Ke třetí části prvního důvodu kasačního opravného prostředku: závažnost porušení zásady TUM spočívající v neprošetření, zda byla dotyčná informace předána jiným unijním orgánům

57. Třetí část prvního důvodu kasačního opravného prostředku se týká závěru Tribunálu, že veřejný ochránce práv tím, že neprošetřil, zda byla dotyčná informace předána jiným orgánům Unie, porušil zásadu TUM natolik dostatečným závažným způsobem, aby v jeho důsledku vznikla na straně Unie mimosmluvní odpovědnost.

58. V bodě 143 napadeného rozsudku Tribunál uvedl zejména, že veřejný ochránce práv „[n]eprokázal, že prošetřil relevantní údaje a disponoval jimi, aby mu umožnily zjistit, zda a jak byl dotčený seznam vhodných kandidátů dán v období mezi 17. květnem 2005 a 14. květnem 2007 k dispozici ostatním orgánům, institucím a jiným subjektům Unie“. Poté uvedl, že toto opomenutí jednat s řádnou péčí přestavuje dostatečně závažné porušení.

59. Jak správně poznamenal veřejný ochránce práv, uvedený závěr vychází z výkladu judikatury v bodě 86 napadeného rozsudku. Jelikož uvedený výklad považuji za chybný, je chybný i bod 143 napadeného rozsudku.

60. Pokud by Soudní dvůr dospěl na rozdíl ode mě k závěru, že bod 86 napadeného rozsudku není vadný, mám za to, že se Tribunál v každém případě dopustil nesprávného právního posouzení tím, že nesplnil dostatečně povinnost uvést odůvodnění.

61. Tribunál totiž ve skutečnosti nijak nevysvětluje, proč neprošetření, zda byla dotyčná informace předána ostatním orgánům Unie, ze strany veřejného ochránce práv vedlo k dostatečně závažnému porušení zásady TUM. Pouhé konstatování Tribunálu, že veřejný ochránce práv neprokázal, že prošetřil a měl k dispozici relevantní údaje, nevysvětluje závažnost tohoto pochybení, ale týká se skutečnosti, že veřejný ochránce práv musí nést riziko spočívající v důkazní nouzi v tomto směru. Pokud jde o otázku, zda může být odůvodnění konkludentní, poukazuji na to, co jsem uvedl výše v bodě 55.

62. V důsledku toho je třeba třetí část prvního důvodu kasačního opravného prostředku přijmout.

49 — V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 14. října 2014, Giordano v. Komise, C-611/12 P, EU:C:2014:2282, body 37 až 40.

50 — Mimo jiné viz rozsudek ze dne 26. května 2016, Rose Vision v. Komise, C-224/15 P, EU:C:2016:358, bod 24 a citovaná judikatura.

e) Ke čtvrté části prvního důvodu kasačního opravného prostředku: závažnost porušení zásady TUM spočívající v neprošetření, zda byla dotyčná informace předána generálním ředitelstvím Parlamentu

63. V bodě 144 napadeného rozsudku Tribunál nejprve uvedl, že veřejný ochránce práv „[n]eprokázal, že prošetřil relevantní údaje a disponoval jimi, aby mohl předání [dotyčné informace] posoudit“ a dospěl poté k závěru, že neprošetření otázky, zda byla dotyčná informace předána generálním ředitelstvím Parlamentu, ze strany veřejného ochránce práv je dostatečně závažné porušení, jež může vést ke vzniku mimosmluvní odpovědnosti Unie.

64. Jak správně poznamenal veřejný ochránce práv, uvedený závěr je opět založen na nesprávném výkladu judikatury v bodě 86 napadeného rozsudku.

65. V každém případě mám z obdobných důvodů, jaké jsou uvedeny v bodech 60 a 61 výše, za to, že se Tribunál tím, že nesplnil svou povinnost uvést odůvodnění, proč je neprošetření otázky, zda byla dotyčná informace předána generálním ředitelstvím Parlamentu dostatečně závažným porušením zásady TUM, dopustil nesprávného právního posouzení.

66. Čtvrtá část prvního důvodu kasačního opravného prostředku je tedy opodstatněná, a opodstatněný je tudíž i celý tento důvod kasačního opravného prostředku.

C – Ke druhému důvodu kasačního opravného prostředku: vznik odpovědnosti Unie za porušení zásady TUM ze strany veřejného ochránce práv při vedení šetření z vlastního podnětu

1. Tvrzení účastníků řízení

67. Veřejný ochránce práv od počátku argumentuje v tom smyslu, že Tribunál tím, že se v souvislosti s porušením zásady TUM zabýval dobou platnosti seznamu vhodných kandidátů, rozhodl *ultra petita*, neboť žalobní důvod uplatňovaný C. Staelen se týkal zjevně nesprávného posouzení. Veřejný ochránce práv argumentuje dále tím, že jej čl. 3 odst. 1 a 2 rozhodnutí 94/262 opravňuje shromažďovat důkazy různými způsoby a rozhodnout, zda přijme další vyšetřovací opatření. Poukazuje přitom na to, že je oprávněn legitimně vycházet z informací poskytnutých unijním orgánem, neexistuje-li nic, co by zpochybňovalo věrohodnost takových důkazů. Tvrdí, že neměl důvod nevycházet z odpovědi Parlamentu ze dne 15. listopadu 2010 na otázku položenou v rámci jeho šetření z vlastního podnětu, když C. Staelen na tuto odpověď nereagovala, ačkoli o ní byla informována. Veřejný ochránce práv argumentuje tím, že nemohl předvídat, že Parlament o téměř tři roky později danou informaci opraví, a napadený rozsudek v každém případě nijak nevysvětluje, proč by mělo být jeho pochybení dostatečně závažné. Vytýká konečně Tribunálu, že nesprávně rozhodl, zaprvé v bodě 113 napadeného rozsudku, že to byl on, kdo předložil dokumenty dokládající nepřesnost stanoviska Parlamentu ze dne 15. listopadu 2010 a, zadruhé v bodě 199 napadeného rozsudku, že „[v]šichni tito původní úspěšní kandidáti byli na uvedeném seznamu vedeni po dobu nejméně dvou let, čtyř měsíců a dvaceti dnů“, přičemž jen jeden kandidát byl na tomto seznamu veden o něco déle než C. Staelen, jak je uvedeno v bodě 201 napadeného rozsudku [51].

68. Claire Staelen argumentuje tím, že domněnka dobré víry na straně správy je domněnka vyvratitelná. Má za to, že pokud veřejný ochránce práv prohlásil její stížnost za přípustnou, byla tím ve skutečnosti zároveň zpochybněna i důvěryhodnost dotčených informací. Domnívá se přitom, že dobrou víru stěžovatelů je třeba upřednostnit před dobrou vírou na straně správy, neboť veřejný

51 — V bodě 201 anglické verze rozsudku je chyba v překladu, když je zde použito množné číslo („[…] *shorter than that for the other successful candidates* […]“), zatímco francouzské znění – tedy znění v jednacím jazyce – odkazuje na „[…] *une durée inférieure à celle d'un des autres lauréats du concours* […]“ (kurziva provedena v obou případech autorem stanoviska).

ochránce práv provádí svá šetření v zájmu stěžovatelů. Claire Staelen na závěr uvádí, že Tribunál nepochybil, když rozhodl, že veřejný ochránce práv nedisponoval dostatečnými důkazy pro své rozhodnutí, a že posledně jmenované pochybení bylo dostatečně závažné, aby vznikla na straně Unie odpovědnost.

2. Posouzení

69. Tvrzení veřejného ochránce práv, že Tribunál rozhodl *ultra petita*, je třeba odmítnout. Jak je totiž uvedeno v bodech 38 a 39 výše, zásada TUM úzce souvisí s prostorem pro uvážení na straně veřejného ochránce práv ohledně toho, zda a jakým způsobem bude vést své šetření. Tribunál totiž rozhodně neupravil předmět žaloby, nýbrž překvalifikoval argumentaci C. Staelen ohledně zjevně nesprávného posouzení na argumentaci týkající se porušení zásady TUM, k čemuž byl oprávněn [52].

70. Zbývající část tohoto důvodu kasačního opravného prostředku sestává podle mého názoru ze dvou částí: zaprvé veřejný ochránce práv tvrdí, že neporušil zásadu TUM tím, že neprovedl další šetření na základě odpovědi Parlamentu. Zadruhé tvrdí, že jeho jednání nebylo v žádném případě dostatečně závažné pro účely vzniku mimosmluvní odpovědnosti na straně Unie. Jednotlivými částmi tohoto důvodu se budu zabývat v uvedeném pořadí.

a) K první části druhého důvodu kasačního opravného prostředku: údajné porušení zásady TUM tím, že veřejný ochránce práv vycházel ze stanoviska Parlamentu ze dne 22. března 2007

71. Všechny pasáže napadeného rozsudku, které veřejný ochránce práv v tomto ohledu napadá, tedy body 199, 205 a 223, souvisejí s tvrzením uvedeným v bodě 197 napadeného rozsudku, tedy že veřejný ochránce práv pochybil, když nevzal v úvahu diskriminaci C. Staelen, pokud jde o dobu, po kterou bylo její jméno zapsáno na seznamu vhodných kandidátů ve srovnání s ostatními vhodnými kandidáty.

72. Pro pořádek uvádím, že nemohu vyloučit možnost, že výtka veřejného ochránce práv vůči skutkovým zjištěním uvedeným výše v bodě 67 je správná. Přestože veřejný ochránce práv nepoukazuje na možné zkreslení skutkových okolností věci Tribunálem, je uvedená výtka nicméně neúčinná, protože případné vady jsou nepodstatné. Pokud jde totiž zaprvé o nesprávné použití výrazu „nejméně“, Tribunál jednoduše – a správně – v bodě 203 napadeného rozsudku uvedl, že vysvětlení podané Parlamentem bylo chybné. Zadruhé, ačkoli ze spisu vyplývá, že klíčový dokument Parlamentu, podle něhož bylo jeho stanovisko ze dne 15. listopadu 2010 nepřesné, byl vydán na podnět C. Staelen, a nikoli veřejného ochránce práv [53], v bodě 113 napadeného rozsudku se na tento konkrétní dokument neodkazuje. Skutečnost, že daný dokument byl předložen na žádost C. Staelen, je tedy neprůkazná.

73. Ať je tomu jakkoli, nemám za to, že Tribunál mohl důvodně rozhodnout, jak učinil v bodě 205 napadeného rozsudku, že veřejný ochránce práv porušil zásadu TUM tím, že na závěr svého šetření z vlastního podnětu určil, že nedošlo k nesprávnému úřednímu postupu ze strany Parlamentu, „aniž získal informace ověřující okamžik přijetí každého z těchto úspěšných kandidátů, jestliže se tato vysvětlení ukázala jako neopodstatněná“.

52 — V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 1. července 2008, Chronopost v. UFEX a další, spojené věci C-341/06 P a C-342/06 P, EU:C:2008:375, bod 75 a citovaná judikatura.

53 — Ze spisu v prvním stupni vyplývá, že na žádost C. Staelen ze dne 12. února 2014 požádal Tribunál rozhodnutím vedoucího soudní kanceláře ze dne 20. března 2014 Parlament, aby předložil své písemné vyjádření podané v souběžném řízení o náhradě škody vedeném mezi uvedeným orgánem a C. Staelen, které je zmíněno v bodě 52 napadeného rozsudku (řízení, v němž byl vydán rozsudek ze dne 29. dubna 2015, CC v. Parlament, T-457/13 P, EU:T:2015:240), a Parlament této žádosti dne 27. března 2014 vyhověl. Z dupliky Parlamentu v uvedené věci (kterou veřejný ochránce práv přiložil ke kasačnímu opravnému prostředku v projednávané věci) vyplývá, že Parlament podle svého tvrzení obdržel během zmíněného řízení o kasačním opravném prostředku nové informace o délce zahrnutí původních úspěšných kandidátů do seznamu vhodných kandidátů ve výběrovém řízení EUR/A/151/98 (viz body 70 až 78 uvedeného rozsudku).

74. Pokud jde konkrétně o to, že se uvedená vysvětlení později ukázala být neopodstatněná, mám vážné pochybnosti o tom, jestli posouzení otázky, zda určitý orgán dodržel zásadu TUM, může skutečně záviset pouze nebo především na událostech, které následovaly po sporném jednání. Existenci pochybení nelze určit výhradně na základě pozdějších skutečností.

75. Přistoupíme-li dále k bodu 204 napadeného rozsudku, poukazuji na to, že v něm Tribunál obecně uvedl, že „[s]kutečnost, že vysvětlení podané během šetření určitým orgánem veřejnému ochránci práv se může jevit jako přesvědčivé, nezprošťuje veřejného ochránce práv jeho odpovědnosti ujistit se, že skutečnosti, na nichž spočívá toto vysvětlení, jsou prokázány, jestliže je uvedené vysvětlení jediným základem pro jeho zjištění, že nedošlo k nesprávnému úřednímu postupu ze strany uvedeného orgánu“. Uvedený výrok však jednoduše nepostačuje k prokázání porušení zásady TUM ze strany veřejného ochránce práv.

76. Jak totiž vysvětluji výše v bodě 32 tohoto stanoviska, dodržení zásady TUM závisí na relevantních skutkových okolnostech a použitelných pravidlech upravujících dotyčný postup a činnost správy. Takový příliš kategorický náhled, jaký je vyjádřen v bodě 204 napadeného rozsudku, tedy postrádá smysl. Zanechává přinejmenším nesprávný dojem, že by veřejný ochránce práv uvedenou zásadu dodržel, pokud by vycházel ze dvou vyjádření.

77. Posouzení relevantních skutkových okolností a použitelných pravidel potvrzuje závěr, že se Tribunál dopustil nesprávného právního posouzení.

78. Pokud jde o relevantní skutečnosti, zaprvé, jak argumentuje veřejný ochránce práv, aniž C. Staelen jeho tvrzení popřela, žádné připomínky ke stanovisku Parlamentu ze dne 15. listopadu 2010 nevznesla ani C. Staelen, která, jak je uvedeno v bodě 26 napadeného rozsudku, předtím výslovně požádala veřejného ochránce práv, aby ji nadále nekontaktoval, ani osoby jednající jejím jménem poté, co C. Staelen požádala o ukončení přímé komunikace [54].

79. Zadruhé, jak vyplývá z bodu 42 napadeného rozsudku, vzhledem k výhradám C. Staelen k šetření z vlastního podnětu a neexistenci naléhavého veřejného zájmu na jeho pokračování, nebyl důvod vést žádná další šetření. Veřejný ochránce práv proto uvedené šetření ukončil, přičemž připomínám, že zmíněné šetření bylo zahájeno v zájmu napravení záležitostí, které C. Staelen považovala za chybné.

80. Zatřetí, žádná ze skutkových okolností uvedených Tribunálem neumožňuje dovodit, že veřejný ochránce práv nemohl vycházet ze stanoviska Parlamentu ze dne 15. listopadu 2010, ať již z důvodu jeho předchozího jednání či z jiného důvodu.

81. Pokud jde o použitelná pravidla, širokým prostorem pro uvážení na straně veřejného ochránce práv jsem se již zabýval výše v bodě 41 tohoto stanoviska. Podle čl. 9 odst. 1 rozhodnutí 94/262 navíc veřejný ochránce práv vykonává svou funkci v obecném zájmu Unie a jejích občanů – a nejedná se, jak se patrně domnívá C. Staelen, o prostředek k uspokojení individuálních zájmů. Jelikož posouzení uvedeného obecného zájmu – ať již bylo vzneseno na základě stížnosti nebo z vlastního podnětu - závisí na okolnostech každé věci, nelze omezovat okruh relevantních kritérií, jež může veřejný ochránce práv použít při výkonu své posuzovací pravomoci, a rovněž tak nelze vyžadovat, aby uplatňoval pouze některá určitá kritéria [55]. To patrně platí obzvláště tehdy, pokud jde o šetření zahájená z vlastního podnětu veřejného ochránce práv. Tribunál přesto jednoduše nepřihlédl k odpovědi Parlamentu ze dne 15. listopadu 2010 a ke skutečnosti, že ji veřejný ochránce práv považoval za přesvědčivou. Takový přístup, kdy Tribunál nahradil posouzení veřejného ochránce práv svým vlastním, není slučitelný se specifickou funkcí posledně jmenovaného.

54 — Viz rovněž bod 61 rozhodnutí veřejného ochránce práv ze dne 31. března 2011, kterým bylo ukončeno šetření z vlastního podnětu.

55 — Pokud jde o použití zásady TUM na posouzení Komise, co se týče zájmu Unie vyplývajícího ze stížnosti na porušení pravidel hospodářské soutěže, viz rozsudek ze dne 17. května 2001, IECC v. Komise, C-450/98 P, EU:C:2001:276, body 57 a 58.

82. Je navíc v rozporu se základními zásadami unijního práva, kterými se řídí způsob, jímž veřejný ochránce práv vede svá šetření.

83. Připomínám zaprvé, že orgány Unie mezi sebou mají loajálně spolupracovat [56] a unijní soudy mají pravomoc přezkoumávat, zda je tato povinnost řádně plněna. V právním státě je součástí výše uvedeného zásada pravdivosti. Na prohlášení těchto orgánů se tedy vztahuje – vyvratitelná – domněnka pravdivosti [57]. Pokud je prohlášení orgánu Unie úplnou odpovědí na otázky veřejného ochránce práv, nemůže veřejný ochránce práv bez přesvědčivých důvodů zpochybňovat pravdivost či motivy takového prohlášení. Není-li však taková úplná odpověď poskytnuta, je veřejný ochránce práv oprávněn a ve vší pravděpodobnosti povinen pokračovat ve svém šetření. Tvrzení C. Staelen, že uvedená domněnka je vyvrácena tehdy, když veřejný ochránce práv prohlásí stížnost za přípustnou, postrádá jakoukoli oporu v rozhodnutí 94/262: skutečnost, že je stížnost přípustná, nijak nenaznačuje, že je zároveň opodstatněná, neboť pravidla přípustnosti stanovená uvedeným rozhodnutím jsou čistě formální povahy (mimo jiné viz čl. 2 odst. 2 až 4, 7 a 8 rozhodnutí 94/262). Jiný závěr by zbavoval účelu čl. 3 odst. 6 rozhodnutí 94/262, který odkazuje pouze na možnost nesprávného úředního postupu.

84. Zadruhé v unijním právu platí zásada volného hodnocení důkazů a jediným relevantním kritériem pro posouzení předložených důkazů je jejich věrohodnost [58]. Pokud jsou tedy důkazy dostatečně věrohodné a spolehlivé, může být další šetření nadbytečné.

85. Shrneme-li výše uvedené, pak se úvahy o porušení zásady TUM ze strany veřejného ochránce práv neopírají o relevantní skutečnosti ani o použitelná pravidla.

86. Ze skutkového hlediska není nepřesnost stanoviska Parlamentu ze dne 15. listopadu 2010 sama o sobě skutečností, na jejímž základě mohl Tribunál dojít k závěru o porušení zásady TUM ze strany veřejného ochránce práv.

87. Je třeba mít na paměti, že Tribunál v zásadě dovodil existenci porušení zásady TUM ze srovnání skutečné doby, po kterou bylo jméno C. Staelen zapsáno na seznamu vhodných kandidátů, s odpovědí poskytnutou Parlamentem dne 15. listopadu 2010. Na základě informací, které byly zjištěny v řízení v prvním stupni, pak určil, že jméno C. Staelen bylo na seznamu zapsáno po dobu o jeden měsíc a osm dnů kratší než jméno jediného dalšího zbývajícího vhodného kandidáta a že odpověď poskytnutá Parlamentem dne 15. listopadu 2010 byla chybná. Již od počátku jsem znepokojen tím, že Tribunál patrně spojil otázku, zda veřejný ochránce práv porušil povinnost řádné péče, s jinou otázkou, a to zda došlo skutečně k diskriminaci. V každém případě, i kdyby Parlament předložil stanovisko odpovídající uvedeným zjištěním, nabízí se argument, že pouhá skutečnost, že jméno jednoho dalšího kandidáta bylo na seznamu uvedeno o něco více než o jeden měsíc déle než jméno C. Staelen, neumožňuje dovodit, že nebyla na daném seznamu zapsána po dobu v zásadě srovnatelnou s ostatními, natož že by bylo opomenutím veřejného ochránce práv tak učinit. Údaje jsou přinejmenším neprůkazné.

88. Ačkoli se tedy mnohem později ukázalo být stanovisko Parlamentu ze dne 15. listopadu 2010 nepřesné, neznamená to, že veřejný ochránce práv nepostupoval s řádnou péčí. Namísto toho spíše C. Staelen neodůvodnila dostatečně své tvrzení, že byla vystavena diskriminaci, již měl veřejný ochránce práv v rámci řádné péče dále prošetřit.

89. Z tohoto důvodu mám za to, že první část druhého důvodu kasačního opravného prostředku je opodstatněná.

56 — V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 6. října 2015, Rada v. Komise, C-73/14, EU:C:2015:663, bod 84 a citovaná judikatura.

57 — Obdobně viz rozsudek ze dne 26. dubna 2005, Sison v. Rada, spojené věci T-110/03, T-150/03 a T-405/03, EU:T:2005:143, bod 29 (potvrzený v řízení o kasačním opravném prostředku rozsudkem ze dne 1. února 2007, Sison v. Rada, C-266/05 P, EU:C:2007:75).

58 — Rozsudek ze dne 25. ledna 2007, Dalmine v. Komise, C-407/04 P, EU:C:2007:53, bod 63.

b) Ke druhé části druhého důvodu kasačního opravného prostředku: vznik mimosmluvní odpovědnosti Unie

90. Dojde-li Soudní dvůr k závěru, že veřejný ochránce práv porušil zásadu TUM, mám za to, že závěr Tribunálu ohledně dostatečně závažného porušení uvedené zásady uvedený v bodě 205 napadeného rozsudku vychází z obecného přístupu vymezeného v bodě 86 rozsudku, který považuji za chybný.

91. Dodávám – v souladu s tím, co jsem uvedl výše v bodě 46 tohoto stanoviska – že v kontextu šetření zahájeného veřejným ochráncem práv z jeho vlastního podnětu nebude mít dodržování zásady TUM zpravidla za cíl ochranu práv konkrétního občana, ale zajistit integritu šetření případného nesprávného úředního postupu. Veřejný ochránce práv ovšem při jednání objasnil, že nenapadá – alespoň formálně vzato - závěr učiněný v bodě 88 napadeného rozsudku.

92. V každém případě a z důvodů obdobným těm, které jsou uvedeny v bodech 60 a 61 tohoto stanoviska, se Tribunál tím, že kromě obecného odůvodnění uvedeného v bodech 84 až 86 napadeného rozsudku nevysvětlil, proč skutečnost, že veřejný ochránce práv nevedl po obdržení stanoviska Parlamentu další šetření, představuje dostatečně závažné porušení zásady TUM, dopustil nesprávného právního posouzení.

93. Z výše uvedeného vyplývá, že druhou část druhého důvodu kasačního opravného prostředku, a tedy i celý druhý důvod je třeba přijmout.

D – Ke třetímu důvodu kasačního opravného prostředku: vznik odpovědnosti Unie za porušení povinnosti veřejného ochránce práv jednat v přiměřené lhůtě

1. Tvrzení účastníků řízení

94. Veřejný ochránce práv souhlasí se závěrem Tribunálu, že jeho odpověď ze dne 1. července 2008 na dopisy C. Staelen ze dne 19. října 2007 a ze dne 24. ledna 2008 byla podána v nepřiměřené lhůtě, avšak tvrdí, že Tribunál nijak nevysvětluje, proč toto pochybení představuje dostatečně závažné porušení povinnosti jednat v přiměřené lhůtě, které může být důvodem vzniku mimosmluvní odpovědnosti Unie. Veřejný ochránce práv má za to, že Tribunál v bodě 269 napadeného rozsudku chybně spojuje porušení uvedené povinnosti s náhradou škody. V každém případě tvrdí, že Tribunál neposoudil všechny relevantní okolnosti, včetně toho, že se veřejný ochránce práv za pozdní odpověď omluvil.

95. Ačkoli je tento argument uveden v části její odpovědi vztahující se k druhé části prvního důvodu, C. Staelen tvrdí, že Tribunál v bodě 290 napadeného rozsudku dostatečně vysvětlil, proč pozdní odpověď představovala dostatečně závažné porušení unijního práva.

2. Posouzení

96. V případech, kdy neexistují žádná konkrétní ustanovení vymezující použitelné lhůty, vyplývá z požadavku právní jistoty, že unijní orgány musí vykonat svou pravomoc v přiměřené lhůtě. Přiměřenost lhůty se posuzuje v závislosti na všech okolnostech každé věci, a zejména na významu sporu pro dotčenou osobu, složitosti věci, různých procesních stadiích postupu unijního orgánu, jakož i jednání dotčených účastníků řízení. V každém případě nemůže být přiměřenost lhůty stanovena odkazem na konkrétní maximální délku určenou abstraktním způsobem [59].

59 — V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 14. června 2016, Marchiani v. Parlament, C-566/14 P, EU:C:2016:437, body 95, 96, 99 a 100 a citovaná judikatura.

97. Je nesporné, že veřejný ochránce práv porušil povinnost jednat v přiměřené lhůtě, když odpověděl na dopisy C. Staelen ze dne 19. října 2007 a ze dne 24. ledna 2008 až dne 1. července 2008. Uvedená odpověď na první z dopisů přišla za více než osm měsíců po odeslání dopisu C. Staelen a na druhý za pět měsíců. Tímto důvodem kasačního opravného prostředku veřejný ochránce práv napadá kvalifikaci zmíněného jednání jako dostatečně závažného porušení právního pravidla uvedenou v bodě 269 napadeného rozsudku. V uvedeném bodě Tribunál rozhodl, že „[v]zhledem k tomu, že žalobkyně má právo, aby její žádosti byly vyřízeny v přiměřené lhůtě, je nedodržení uvedené lhůty dostatečně závažným porušením právního pravidla, jehož předmětem je přiznat práva jednotlivcům, které může založit odpovědnost Unie“.

98. Tribunál tak sloučil kritérium dostatečně závažného porušení právního pravidla – které závisí na posouzení založeném na kritériích uvedených v rozsudku Brasserie du pêcheur [60] – na straně jedné s povinností orgánů Evropské unie vykonávat své pravomoci v přiměřené lhůtě – která je založena na odlišných kritériích, a to konkrétně těch, jež jsou uvedena v bodě 96 výše – na straně druhé. Podle judikatury však odpovědnost Unie vzniká jen tehdy, pokud nepřiměřené prodlení vykazuje zjevný nedostatek péče [61].

99. Veřejný ochránce práv tedy správně argumentuje tím, že Tribunál postavil jakékoli porušení povinnosti jednat v přiměřené lhůtě na roveň s dostatečně závažným porušením právního pravidla. Ve skutečnosti se ve výše uvedeném odráží obecné prohlášení uvedené v bodě 86 napadeného rozsudku. Z důvodů uvedených v bodech 35 až 43 tohoto stanoviska je tento závěr právně chybný.

100. Z důvodů uvedených v bodě 54 tohoto stanoviska je navíc třeba odmítnout argument C. Staelen, že Tribunál vysvětlil, proč je dané prodlení dostatečně závažné.

101. S ohledem na výše uvedené mám konečně rovněž za to, že Tribunál neuvedl žádné odůvodnění, proč nepřiměřeně pozdní odpověď představuje dostatečně závažné porušení unijního práva. V každém případě odkazuji přiměřeně na své poznámky uvedené v bodech 60 a 61.

102. Na základě výše uvedeného navrhuji třetí důvod kasačního opravného prostředku přijmout.

E – Ke čtvrtému důvodu kasačního opravného prostředku: možnost náhrady nemajetkové újmy vzniklé C. Staelen

1. Tvrzení účastníků řízení

103. Veřejný ochránce práv má sice za to, že Tribunál v bodě 290 napadeného rozsudku správně rozhodl, že jednání veřejného ochránce práv vedlo ke ztrátě důvěry v tento orgán, a lituje toho, že svým jednáním C. Staelen zklamal, pochybuje však zároveň o tom, že by tyto skutečnosti mohly představovat nemajetkovou újmu. Uvádí, že Tribunál pochybil, když neuvedl v tomto směru žádné vysvětlení.

104. Claire Staelen tvrdí, že se Tribunál nedopustil nesprávného právního posouzení, pokud jde o vznik nemajetkové újmy, a naopak výši její újmy podcenil.

60 — Rozsudek ze dne 5. března 1996, Brasserie du pêcheur a Factortame, spojené věci C-46/93 a C-48/93, EU:C:1996:79, body 55 až 57.

61 — Rozsudek ze dne 15. března 1995, COBRECAF a další v. Komise, T-514/93, EU:T:1995:49, bod 70, ohledně zpoždění v délce 15 měsíců.

2. Posouzení

105. Připomínám, že jakmile Tribunál určí existenci újmy, přísluší mu výhradní pravomoc posoudit v rámci daného návrhového žádání způsob a rozsah poskytnutí náhrady takové újmy. K tomu, aby Soudní dvůr mohl rozsudek Tribunálu přezkoumat, však musí být jeho rozsudek dostatečně odůvodněný a, pokud jde o posouzení škody, uvádět kritéria, jež byla zohledněna při stanovení výše újmy [62]. Předmětem přezkoumání ze strany Soudního dvora v řízení o kasačním opravném prostředku je naopak i právní kvalifikace samotného vzniku újmy.

106. V bodě 290 napadeného rozsudku Tribunál rozhodl, že různá pochybení veřejného ochránce práv vyvolala u C. Staelen „dojem ztráty času a energie a [způsobila] ztrátu důvěry v tuto instituci“ [63]. V bodě 291 napadeného rozsudku dospěl sice Tribunál k závěru, že její újma byla zmírněna některými kroky, které veřejný ochránce práv podnikl, v bodě 292 však dále uvedl, že zmíněné kroky nejsou dostatečné k tomu, aby zcela kompenzovaly nemajetkovou újmu, kterou v bodě 294 stanovil *ex aequo et bono* ve výši 7 000 eur.

107. Z ustálené judikatury vyplývá, pokud jde o druhou podmínku vzniku mimosmluvní odpovědnosti Unie, která se týká existence škody, že tato podmínka vyžaduje, aby škoda, jejíž náhrada se požaduje, byla skutečná a určitá [64].

108. Limit, kterého je třeba dosáhnout, aby nemajetková újma byla považována za nahraditelnou, je z pochopitelných důvodů patrně dosti vysoký, a ostatně ani Soudní dvůr nepřistoupil k jeho snížení, když k tomu byl vyzván [65]. Především je v rámci žaloby na náhradu škody podané ve spojení s žalobou na neplatnost vhodným prostředkem nápravy případné nemajetkové újmy zpravidla zrušení napadeného aktu s tím, že žaloba na náhradu škody pak může být bezúčelná [66]. Náhrada se neposkytuje ani u neurčitých nároků na náhradu nemajetkové újmy. Soudní dvůr tak například odmítl přiznat náhradu nemajetkové újmy související s „dlouhodobou nejistotou“, pokud jde o profesní rozvoj [67]. Mám tedy za to, že čím neobvyklejší je nárok na náhradu nemajetkové újmy, tím větší je nutnost jeho objektivního odůvodnění ze strany navrhovatele. Aby pak mohl Soudní dvůr řádně provést svůj přezkum, je nutné, aby Tribunál u nároků, které považuje za opodstatněné, poskytl Soudnímu dvoru podrobnější odůvodnění.

109. Pokud je však způsobená újma zvláště závažná a uznání protiprávnosti daného jednání nebude postačující, může být výjimečně vhodné náhradu nemajetkové újmy přiznat. Například ve věci Culin došlo k zamítnutí žádosti navrhovatele o povýšení v rámci Komise. V odpovědi Komise na jeho stížnost bylo uvedeno nepříznivé hodnocení jeho manažerských schopností, které se posléze ukázalo být nesprávným. Soudní dvůr rozhodl, že uvedené hodnocení bylo urážlivé samo o sobě. Došlo navíc k jeho značnému rozšíření v rámci Komise, čímž navrhovateli vznikla zjevná nemajetková újma, a to

62 — Viz rozsudek ze dne 9. září 1999, Lucaccioni v. Komise, C-257/98 P, EU:C:1999:402, body 34 a 35 a citovaná judikatura.

63 — V tomto ohledu se sice v kasačním opravném prostředku ve vztahu ke ztrátě důvěry na straně C. Staelen zmiňuje pouze uvedený bod napadeného rozsudku, avšak tím, že se v něm následně zpochybňuje formulace, že „aspekty uvedené Tribunálem mohou souviset s nemajetkovou újmou“, se konkludentně odkazuje i na dojem ztráty času a energie.

64 — Viz rozsudky ze dne 9. listopadu 2006, Agraz a další v. Komise, C-243/05 P, EU:C:2006:708, bod 27, a ze dne 21. února 2008, Komise v. Girardot, C-348/06 P, EU:C:2008:107, bod 54.

65 — Srovnej například rozsudek ze dne 14. května 1998, Rada v. De Nil a Impens, C-259/96 P, EU:C:1998:224, bod 25, s rozsudkem ze dne 26. června 1996, De Nil a Impens v. Rada, T-91/95, EU:T:1996:92, body 49 a 50, a dále rozsudek ze dne 18. dubna 2013, Komise v. Systran a Systran Luxembourg, C-103/11 P, EU:C:2013:245, bod 84, s rozsudkem ze dne 16. prosince 2010, Systran a Systran Luxembourg v. Komise, T-19/07, EU:T:2010:526, body 324 a 325.

66 — Viz rozsudek ze dne 7. února 1990, Culin v. Komise, C-343/87, EU:C:1990:49, bod 26, a ze dne 28. února 2008, Neirinck v. Komise, C-17/07 P, EU:C:2008:134, body 96 až 98, a v tomto smyslu rozsudek ze dne 28. května 2013, Abdulrahim v. Rada a Komise, C-239/12 P, EU:C:2013:331, bod 72. Existují argumenty v tom smyslu, že se tato judikatura vztahuje jen na věci týkající se veřejné služby, viz stanovisko generálního advokáta Mengozziho ve věci Safa Nicu Sepahan v. Rada, C-45/15 P, EU:C:2016:658, bod 54.

67 — Rozsudek ze dne 14. května 1998, Rada v. De Nil a Impens, C-259/96 P, EU:C:1998:224, bod 25 a bod 2 výroku.

nezávisle na rozhodnutí o odmítnutí jeho žádosti o povýšení. Zmíněná újma nebyla zcela napravena ani zveřejněním opravy obsažené v dodatku ani zrušením zamítavého rozhodnutí. Soudní dvůr proto uložil Komisi povinnost zaplatit symbolickou náhradu nemajetkové újmy ve výši jednoho francouzského franku [68].

110. Obdobně v rozsudku M Tribunál rozhodl, že uvedením jména zaměstnance Komise v původním zveřejněném znění rozhodnutí veřejného ochránce práv byla porušena práva zmíněného zaměstnance a poškozena jeho pověst, za což mu byla přiznána náhrada nemajetkové újmy ve výši 10 000 eur [69].

111. Uvedená situace je zcela odlišná od situace dotčené v projednávané věci.

112. Na rozdíl od výše uvedených věcí totiž Tribunál nevysvětlil, jakým způsobem byla C. Staelen osobně a hluboce dotčena ztrátou důvěry v instituci veřejného ochránce práv. Tou by byl ve skutečnosti spíše dotčen sám veřejný ochránce práv: nebyla to tedy pověst C. Staelen, co bylo v dané věci poškozeno akty, které Tribunál považoval za protiprávní.

113. Kromě toho nejsem obecně přesvědčen o správnosti přiznání náhrady nemajetkové újmy za ztrátu důvěry ve veřejné orgány. Jelikož se veřejné orgány nevyhnutelně mohou a budou pravidelně dopouštět chyb, nebudu raději spekulovat o tom, zda může být taková důvěra získána a ztracena, a poukáži pouze na to, že takový přístup by vedl jedině ke zbytečnému nárůstu soudních sporů.

114. Pokud jde o uznání újmy, která vznikla C. Staelen ve formě dojmu ztráty času a energie, postačí uvést, že Tribunál zjevně nevysvětluje, jakým způsobem došel k závěru, že v důsledku existence takového dojmu vznikl C. Staelen nárok na náhradu újmy. Je sice pravda, že může být obtížné vyčíslit některé druhy nemajetkové újmy, avšak náhradu takové újmy nelze přiznat pouze na základě subjektivního prohlášení osoby, jež se takové náhrady domáhá; její výše musí být i objektivně ověřitelná navenek.

115. Odůvodnění uvedené v bodech 291 a 292 napadeného rozsudku vysvětluje, proč některé kroky přijaté veřejným ochráncem práv nezajišťují úplnou kompenzaci údajné nemajetkové újmy na straně C. Staelen, ale nikoli, proč má být taková újma vůbec nahraditelná.

116. Tribunál se tedy tím, že rozhodl, že ztráta důvěry a dojem ztráty času a energie na straně C. Staelen mohou vést ke vzniku nahraditelné újmy, dopustil nesprávného právního posouzení nejen z hmotněprávního hlediska, ale rovněž z hlediska procesního, když neuvedl pro tento svůj závěr žádné důvody. Čtvrtý důvod kasačního opravného prostředku je tedy třeba přijmout.

F – K pátému důvodu kasačního opravného prostředku: kauzalita

1. Tvrzení účastníků řízení

117. Veřejný ochránce práv odkazuje na bod 293 napadeného rozsudku a tvrdí, že se jedna z nesrovnalostí zjištěných Tribunálem týkala šetření z vlastního podnětu. Odvolávaje se na bod 292 napadeného rozsudku tvrdí, že zde nemůže existovat příčinná souvislost. Tribunál se tedy dopustil nesprávného právního posouzení.

68 — Viz rozsudek ze dne 7. února 1990, Culin v. Komise, C-343/87, EU:C:1990:49, body 27 až 29.

69 — Rozsudek ze dne 24. září 2008, M v. Evropský veřejný ochránce práv, T-412/05, nezveřejněný, EU:T:2008:397. Ve svém stanovisku ve věci Evropský veřejný ochránce práv v. Lamberts, C-234/02 P, EU:C:2003:394, uvedl generální advokát Geelhoed v bodě 143, že podle jeho názoru existovala příčinná souvislost mezi údajnými porušeními správní povinnosti veřejného ochránce práv při vyřizování záležitosti F. Lamberta a „škodlivými a destruktivními účinky“ pro tuto osobu, avšak v bodě 141 stanoviska se poté odmítl zabývat otázkou samotné újmy, neboť tak neučinil ve svém rozsudku ani (nynější) Tribunál.

118. Claire Staelen se k tomuto důvodu kasačního opravného prostředku nevyjádřila.

2. Posouzení

119. Otázka existence příčinné souvislosti mezi škodní událostí a škodou, coby podmínky pro vznik mimosmluvní odpovědnosti Unie, je otázkou právní, která proto podléhá přezkumu Soudního dvora [70]. Příčinná souvislost, která je nezbytná ke vzniku mimosmluvní odpovědnosti Unie podle článku 340 druhého pododstavce SFEU, je dána, pokud je vznik škody přímým důsledkem dotyčné škodní události [71].

120. Z kasačního opravného prostředku vyplývá, že v rámci pátého důvodu napadá veřejný ochránce práv bod 293 napadeného rozsudku ve spojení s jeho bodem 292.

121. V bodě 293 napadeného rozsudku Tribunál uvedl, že „[p]rotiprávní jednání, jehož se dopustil veřejný ochránce práv, je rovněž určující příčinou ztráty důvěry [C. Staelen] v instituci veřejného ochránce práv a pro dojem, že podání stížnosti bylo ztrátou času a energie. Je tedy dána příčinná souvislost mezi uvedeným protiprávním jednáním a tvrzenou nemajetkovou újmou ve smyslu judikatury […].“

122. Veřejný ochránce práv tvrdí, že pochybení, kterého se dopustil v rámci šetření z vlastního podnětu, konkrétně neprovedení dalšího šetření ve světle stanoviska Parlamentu ze dne 15. listopadu 2010, nemohlo vést ke ztrátě důvěry C. Staelen v instituci veřejného ochránce práv, pokud podle bodu 292 napadeného rozsudku „[j]její nesouhlas se zahájením šetření z podnětu veřejného ochránce práv byl naopak motivován uvedenou ztrátou důvěry“.

123. Jak však veřejný ochránce práv nakonec uznal na jednání, výrazy použitými v jeho kasačním opravném prostředku není ve skutečnosti napadán závěr uvedený v bodě 293 napadeného rozsudku, tedy že mezi jeho pochybeními a pocitem C. Staelen, že její stížnost byla ztrátou času a energie, existovala příčinná souvislost. Podle poslední věty bodu 290 napadeného rozsudku – jež rovněž není zpochybněna – byl uvedený pocit částečně způsoben pochybením veřejného ochránce v tom smyslu, že již nevedl další šetření na základě stanoviska Parlamentu ze dne 15. listopadu 2010.

124. Z výše uvedeného vyplývá, že i kdyby byla tvrzení veřejného ochránce práv správná, pokud jde o dané konkrétní pochybení, nebylo by nutné změnit výrok rozsudku. Pátý důvod kasačního opravného prostředku je tedy neúčinný.

125. Pokud by Soudní dvůr dospěl k závěru, že tento důvod kasačního opravného prostředku je účinný, mám za to, že by byl opodstatněný. Z bodu 292 napadeného rozsudku totiž vyplývá, že ztráta důvěry C. Staelen v instituci veřejného ochránce práv předcházela pochybení spojenému s uzavřením šetření z vlastního podnětu ze strany veřejného ochránce práv. Ve vztahu k uvedenému pochybení tedy nebyla dána příčinná souvislost anebo by se relevantní odůvodnění zdálo být přinejmenším rozporuplné.

126. Mám však především za to, že by Soudní dvůr měl pátý důvod kasačního opravného prostředku odmítnout jako neúčinný.

70 — Rozsudek ze dne 16. července 2009, Komise v. Schneider Electric, C-440/07 P, EU:C:2009:459, bod 192.

71 — Rozsudek 30. dubna 2009, CAS Succhi di Frutta v. Komise, C-497/06 P, nezveřejněno, EU:C:2009:273, bod 59 a citovaná judikatura.

G – Důsledky posouzení

127. Soudní dvůr zamítl kasační opravný prostředek i vzájemný kasační opravný prostředek podaný C. Staelen [72]. Napadený rozsudek je tedy konečný, pokud jde o otázku *zvýšení* mimosmluvní odpovědnosti na straně veřejného ochránce práv.

128. Z výše uvedeného navíc vyplývá, že podle mého názoru jsou první až čtvrtý důvod kasačního opravného prostředku podaného veřejným ochráncem práv opodstatněné.

129. S ohledem na výše uvedené navrhuji, aby Soudní dvůr podle článku 61 statutu Soudního dvora zrušil body 1, 3 a 4 výroku napadeného rozsudku [73]. Navrhuji také, aby Soudní dvůr vydal podle téhož ustanovení konečné rozhodnutí v této věci, neboť to soudní řízení, pokud jde o žalobu C. Staelen na náhradu škody týkající se nemajetkové újmy, dovoluje.

130. Z ustálené judikatury vyplývá, že vznik mimosmluvní odpovědnosti Unie ve smyslu čl. 340 druhého pododstavce SFEU je vázán na splnění souboru podmínek, a sice protiprávnosti jednání vytýkaného unijním orgánům, skutečné existence škody a existence příčinné souvislosti mezi jednáním orgánu a uplatňovanou škodou [74].

131. Jelikož jsou uvedené podmínky kumulativní, není nutné se zabývat splněním ostatních podmínek, není-li splněna kterákoli z nich [75].

132. Mám za to, že veřejný ochránce práv zjevně neporušil unijní právo dostatečně závažným způsobem při všech pěti příležitostech zmíněných Tribunálem. Vzhledem k okolnostem, z nichž vychází nárok na náhradu nemajetkové újmy údajně způsobené veřejným ochráncem práv v průběhu dotyčného šetření, není zřejmé, že ze zásady TUM vyplývají pro C. Staelen subjektivní práva. V každém případě doporučuji, aby se Soudní dvůr nezabýval posledně jmenovanou otázkou v prvním stupni.

133. Mám za to, že by ve skutečnosti bylo vhodnější se zabývat povahou nemajetkové újmy, jež údajně C. Staelen vznikla.

134. Argumentace C. Staelen v prvním stupni, pokud jde o její nemajetkovou újmu, je výstižně shrnuta v bodě 272 napadeného rozsudku. V bodech 288 a 289 rozsudku Tribunál správně odmítl některé její argumenty v rozsahu, v němž se domáhala náhrady ze strany veřejného ochránce práv za údajná pochybení Parlamentu a náhrady údajné újmy spočívající ve „ztrátě peněz“.

135. Na základě výše uvedeného a vzhledem k důvodům popsaným výše v bodech 112 až 114 tohoto stanoviska, nepovažuji zbývající argumenty C. Staelen, pokud jde o ztrátu důvěry v instituci veřejného ochránce práv a dojem ztráty času a energie, za přesvědčivé. Jelikož důkazní břemeno nese C. Staelen [76], mám za to, že se její návrhové žádání ohledně náhrady nemajetkové újmy netýká újmy, která by byla skutečná a určitá ve smyslu článku 340 SFEU.

136. Jelikož nebyla splněna jedna z kumulativních podmínek mimosmluvní odpovědnosti Unie, navrhuji, aby Soudní dvůr zbývající část žaloby C. Staelen na náhradu škody týkající se nemajetkové újmy zamítl, a zamítl tedy i celou její žalobu.

72 — Usnesení ze dne 29. června 2016, Evropský veřejný ochránce práv v. Staelen, C-337/15 P, nezveřejněno, EU:C:2016:670, a ze dne 20. července 2016, Staelen v. Evropský veřejný ochránce práv, C-338/15 P, nezveřejněno, EU:C:2016:599.

73 — Viz například výrok rozsudku ze dne 14. května 1998, Rada v. De Nil a Impens, C-259/96 P, EU:C:1998:224, na rozdíl od výroku rozsudku ze dne 26. června 1996, De Nil a Impens v. Rada, T-91/95, EU:T:1996:92.

74 — V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 14. října 2014, Giordano v. Komise, C-611/12 P, EU:C:2014:2282, bod 35 a citovaná judikatura.

75 — Rozsudek ze dne 30. dubna 2009, CAS Succhi di Frutta v. Komise, C-497/06 P, nezveřejněno, EU:C:2009:273, bod 40 a citovaná judikatura.

76 — Viz rozsudek ze dne 14. října 2014, Giordano v. Komise, C-611/12 P, EU:C:2014:2282, bod 36 a citovaná judikatura.

H – K nákladům řízení

137. Podle čl. 184 odst. 2 jednacího řádu Soudního dvora, je-li opravný prostředek opodstatněný a Soudní dvůr vydá sám konečné rozhodnutí ve věci, rozhodne o nákladech řízení. Podle čl. 138 odst. 2 uvedeného jednacího řádu, který je na řízení o kasačním opravném prostředku použitelný na základě jeho čl. 184 odst. 1, se účastníku řízení, který neměl úspěch ve věci, uloží náhrada nákladů řízení, pokud to účastník řízení, který měl ve věci úspěch, požadoval.

138. Soudní dvůr svým usnesením ze dne 29. června 2016 zamítl vzájemný kasační opravný prostředek C. Staelen a určil, že o nákladech řízení bude rozhodnuto později. Navrhuji nyní, aby Soudní dvůr přijal kasační opravný prostředek veřejného ochránce práv a napadený rozsudek zrušil. Navrhuji dále, aby Soudní dvůr zamítl zbývající část žaloby C. Staelen na náhradu škody, a tedy i celou její žalobu. Ve svém kasačním opravném prostředku požádal veřejný ochránce práv Soudní dvůr o spravedlivé a přiměřené rozhodnutí o nákladech řízení. Z výše uvedeného vyplývá, že C. Staelen má nést své vlastní náklady a náklady veřejného ochránce práv související s řízením před Tribunálem a Soudním dvorem.

VI – Závěry

139. Z výše uvedených důvodů navrhuji, aby Soudní dvůr:

— prohlásil žalobu C. Staelen na náhradu nemajetkové újmy podanou v rámci v její kasační odpovědi za nepřípustnou;

— zrušil body 1, 3 a 4 výroku rozsudku ze dne 29. dubna 2015, Staelen v. Evropský veřejný ochránce práv (T-217/11, EU:T:2015:238);

— zamítl žalobu na náhradu škody podanou C. Staelen ve věci T-217/11, pokud jde o jí vzniklou nemajetkovou újmu, a zamítl tedy celou žalobu na náhradu škody;

— uložil C. Staelen, aby nesla své náklady řízení a náklady veřejného ochránce práv v řízení před Tribunálem ve věci T-217/11 a před Soudním dvorem ve věci C-337/15 P.