

Mgr Sabina Kubas
Asystent w Zakładzie Prawa Międzynarodowego i Prawa Europejskiego
Wydział Prawa i Administracji
Uniwersytet Rzeszowski

Skarga do Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich jako uprawnienie wynikające z obywatelstwa Unii Europejskiej

Streszczenie (abstrakt):

Każdy obywatel państwa, które należy do Unii Europejskiej już z chwilą nabycia obywatelstwa tego państwa, automatycznie uzyskuje obywatelstwo Unii Europejskiej. Ta instytucja wpływa na wiele dziedzin życia każdej jednostki funkcjonującej w danym systemie prawa. Jednym z wielu uprawnień wynikających z obywatelstwa Unii Europejskiej jest możliwość złożenia skargi do Rzecznika Praw Obywatelskich UE. Tego typu uprawnienie zmierza do realizacji podstawowego prawa przysługującego każdemu człowiekowi, a mianowicie prawa do obrony. Przedmiotem tej skargi jest niewłaściwe administrowanie po stronie instytucji, organów i jednostek organizacyjnych Unii Europejskiej. Prawidłowo skonstruowana i rozpatrzona skarga przez Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich zmierza do wyeliminowania nieprawidłowości w postępowaniu instytucji unijnych.

Słowa kluczowe: Obywatelstwo, rzecznik, skarga, unia europejska,

Abstract (abstract):

Any citizen of a state which is a member of the European Union at the time of acquiring the nationality of that State automatically acquires the citizenship of the European Union. This institution influences many areas of life of each entity operating within a given legal system. One of the many rights resulting from EU citizenship is the possibility of filing a complaint with the EU Ombudsman. This kind of entitlement tends to exercise the fundamental right of every human being, namely the right to defense. The subject of this complaint is improper administration on the part of the institutions, bodies and organizational units of the European Union. A properly designed and processed complaint by the European Ombudsman aims at eliminating irregularities in the conduct of EU institutions.

Keywords: Citizenship, spokesman, complaint, european union,

Wstęp

Instytucjonalnemu powstaniu i rozwojowi idei ombudsmana towarzyszyło przekonanie, że jest on uprawniony do działania w różnych systemach politycznych i nie musi ograniczać się tylko do kręgu określonej kultury prawa. Podkreślano wielokrotnie, że urząd ten stanowi dla obywateli bardzo ważną instytucję ochrony ich praw, a dla władzy ustawodawczej jest ważnym środkiem kontroli administracji państwowej. Możliwość połączenia tych dwóch funkcji czyli wzmocnienia pozycji obywatela oraz wzmocnienia parlamentu w jednej instytucji przyczyniło się do wyjątkowego charakteru samej idei ombudsmana¹. Na mocy Decyzji Parlamentu Europejskiego z 12 lipca 1995 roku² powołano Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich, oficjalna nazwa to Ombudsman Unii Europejskiej. Termin ten wywodzi się z języka szwedzkiego i oznacza „przedstawiciela”. Określenie to znalazło odzwierciedlenie w regulacjach prawnych wielu państw europejskich, np. w Wielkiej Brytanii czy Hiszpanii³.

Idea funkcjonowania Ombudsmana na płaszczyźnie europejskiej jest ściśle związana z problematyką obywatelstwa Unii Europejskiej, które stanowi pewnego rodzaju element pozwalający na wzmocnienie tożsamości obywateli państw członkowskich, a co za tym idzie ochrony ich praw na płaszczyźnie międzynarodowej⁴. W zakresie ochrony zasadniczych praw i wolności człowieka oczywista wydaje się konstatacja, że społeczeństwo przeszło trudną drogę, w trakcie której ograniczało władzę państwową, rozszerzając zasadę równouprawnienia na coraz szersze grono osób. Właściwie cała historia ludzkiej cywilizacji zakłada ewolucję ochrony praw człowieka oraz mechanizmów jej sądowej i pozasądowej ochrony. To właśnie walka o prawa człowieka o coraz to nowe poziomy wolności stawała się katalizatorem przełomowych zmian w życiu społecznym i politycznym większości państw świata, prowadziła do nowej interpretacji roli człowieka oraz potrzeby utworzenia instytucji, która sprawować będzie miała funkcje ochrony jego praw⁵. Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich wymyka się jednoznacznej klasyfikacji w systemie instytucjonalnym UE. Jest wyznacznikiem demokracji Unii, przybliża obywatelom struktury integracyjne, a także zapewnia szeroko dostępne, tanie i proste procedury dochodzenia roszczeń indywidualnych. Przyjmuje się, że Ombudsman jest organem pomocniczym Parlamentu

1R. Wajszczak, *Rzecznik Praw Obywatelskich na tle instytucji europejskich ombudsmanów*, [w:] J. Jaskiernia (red.) *Wpływ standardów międzynarodowych na rozwój demokracji i ochronę praw człowieka*, tom 3, Warszawa 2013, s. 529.
2 Dz.U.WE.1995.L225.17.

3 <http://www.ombudsman.org.uk/>; stan na dzień 28.06.2017r.

4 C. Mik, *Europejskie Prawo Wspólnotowe. Zagadnienia teorii i praktyki*, Warszawa 2000, s. 778-779.

5 W. Fedorenko, *Ombudsman dla Europy Wschodniej* [w:] R. M. Czarny, K. Spryszak, *Państwo i prawo wobec współczesnych wyzwań*. Księga jubileuszowa Profesora Jerzego Jaskierni t. 1, Toruń 2012, s. 644.

Europejskiego, który z czasem ewoluował od wykonawcy funkcji kontrolnych do pozycji samodzielnego urzędu⁶. Najważniejszą cechą tej instytucji jest to, że Rzecznik Praw Obywatelskich jest osobą fizyczną, komunikującą się osobiście z obywatelami, rozpatrującą zgłaszane przez nich sprawy i poszukującą sposobu rozwiązania ich problemów⁷.

Pozycja Rzecznika Praw Obywatelskich UE na przestrzeni dziejów.

Instytucja rzecznika praw obywatelskich na przestrzeni wielu lat była rozumiana w bardzo zróżnicowany sposób. Na początku postrzegano tak osobę, która ma pośredniczyć w relacjach między państwem a obywatelem. W starożytności, a następnie średniowieczu, na obszarze Europy powstawały instytucje, które mogą być pierwowzorami współczesnych ombudsmenów, jak np. rzymscy cenzorzy, urzędnicy regularnie powoływani przez władzę albo cesarze Rzymu⁸. Idea powołania organu, którego zadaniem byłoby obserwowanie działania administracji państwowej, wysłuchiwanie skarg poddanych i informowanie panującego o dokonanych spostrzeżeniach pojawiła się w starożytności, w Egipcie faraonów i prawodawstwie Mojżesza⁹.

W literaturze odnajdujemy informację, że pierwsze wzmianki o powołaniu urzędu czy też urzędnika obserwującego działania administracji państwowej, wysłuchującego skarg poddanych i informującego o tym panującego można spotkać już około 2200 lat temu w Chinach. Panująca tam dynastia Hanów posiadała system nadzoru i kontroli administracyjnej zwany kontrolą yuana, w postaci instytucji rzecznika yuana z siedzibą w stolicy kraju oraz oddziałami w trzynastu prowincjach¹⁰. W okresie panowania dynastii Ming oraz Ching instytucja yuana zobowiązana została do nadzoru i kontroli działania władz także pod względem etyki. Pod koniec tego okresu instytucja ta została znacznie rozbudowana, gdyż zaczęło funkcjonować po 15 juanów w prowincjach, odpowiedzialnych za różne dziedziny życia, przesyłających swoje raporty władzy¹¹.

Ważnym wydarzeniem było powołanie w 1709 r. ombudsmana w Szwecji, która stała się kolebką instytucji rzecznika praw obywatelskich. W 1766 r. dodatkowo został ustanowiony system pociągania funkcjonariuszy do odpowiedzialności karnej za przekroczenia kompetencji. Konstytucja z 1809 r. ujęła urząd ombudsmana jako samodzielny organ państwowy związany z parlamentem i niezależny od innych organów państwowych, organ czuwający nad poszanowaniem prawa obywateli przez administrację i sądownictwo oraz przedstawiający parlamentowi stosowane

6 C. Mik, *Europejskie...*, s. 778-779.

7 G. Michałowska, *Ochrona praw człowieka w Radzie Europy i w Unii Europejskiej*, Warszawa 2007, s. 247.

8 L. Garlicki, *Ewolucja instytucji Rzecznika Praw Obywatelskich (Ombudsmana) w świecie współczesnym*, [w:] Rzecznik Praw Obywatelskich, red. L. Garlicki, Warszawa 1989, s. 9,

9 H. Zięba-Załucka, *Organy kontroli państwowej*, Rzeszów 2000, s. 87,

10 T. Maciejewski, *Historia powszechna ustroju i prawa*, Warszawa 2007, s. 58 i nast.,

11 I. Malinowska, *Rzecznik Praw Obywatelskich w systemie ochrony praw i wolności w Polsce*, Warszawa 2007, s. 52.

oceny i spostrzeżenia w tej materii, organ dostępny dla obywateli, który mógł składać na ręce ombudsmana skargi na wszelkie niesprawiedliwości w działaniach administracji czy sądownictwa¹².

Po pierwszej wojnie światowej instytucję ombudsmana wprowadziła Finlandia. Po drugiej wojnie światowej nastąpiło gwałtowne rozprzestrzenienie się tej instytucji przede wszystkim na kolejne państwa skandynawskie, a następnie na kolejne państwa położone na różnych kontynentach¹³. W 1998 r. 90 państw posiadało instytucję ombudsmana, a w Europie było ich aż 30. po drugiej wojnie światowej instytucja ta pojawiła się również w Danii i Norwegii. W 1966 r. urząd ten powstał w Gujanie i Tanzanii, a w 1967 r. utworzono w Wielkiej Brytanii urząd parlamentarnego komisarza do spraw administracji, uzupełniony potem kilkoma podobnymi stanowiskami o lokalnym lub wyspecjalizowanym charakterze działania. Do połowy 1983 r. urząd ombudsmana funkcjonował na szczeblu krajowym w ponad 20 krajach i na szczeblu regionów lub prowincji w 6 innych państwach¹⁴. W 1987 r. Polska utworzyła instytucję Rzecznika Praw Obywatelskich, a wcześniej jedynie Jugosławia, która w 1974 r. powołała urząd społecznego obrońcy praw samorządu – Rzecznika Powszechnej Samorządności, nawiązując do modelu skandynawskiego¹⁵.

Na mocy Traktatu z Maastricht powołano Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich, który swą pracę rozpoczął we wrześniu 1995 r. Parlament Europejski na pierwszą kadencję powołał byłego ombudsmana i ministra sprawiedliwości Finlandii Jacoba Sodermana, który został również powołany na drugą kadencję¹⁶.

Nie ulega wątpliwości, że organ ten jest potrzebny. Jako trwały element każdego demokratycznego państwa umacnia poczucie sprawiedliwości i samorządności wśród obywateli. Zyskał ogromną popularność i zaufanie społeczeństwa, nie tylko polskiego. Wynika to przede wszystkim z pozycji, jaką rzecznik zajmuje w strukturze organów państwa, a także przysługujących mu środków i form działania. Instytucja ombudsmana istnieje obecnie w ponad 100 państwach na różnych kontynentach¹⁷.

Postępowanie przed Rzecznikiem Praw Obywatelskich UE.

Instytucja Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich jest dość wyraźnie określona

12 H. Zięba-Załucka, *Organy...*, s. 87.

13 J. Świątkiewicz, *Rzecznik Praw Obywatelskich w polskim systemie prawnym*, Warszawa 2001, s. 13.

14 M. Łuszczuk, *Rzecznik Praw Obywateli Unii Europejskiej*, Warszawa 2003, s. 13.

15 R. Wajszczak, *Rzecznik...*, s. 530.

16 A. Deryng, *Pozycja prawna Rzecznika Praw Obywatelskich wobec administracji publicznej*, Warszawa 2007, s. 20.

17 R. Wajszczak, *Rzecznik...*, s. 531,

w przepisach europejskich. Pojawia się on w dwóch miejscach Traktatu o funkcjonowaniu UE, który stanowi wraz z Traktatem o Unii Europejskiej część dorobku prawnego Unii Europejskiej od 1 grudnia 2009 roku, kiedy to wszedł w życie Traktat z Lizbony¹⁸. Jest to część druga "Niedyskryminacja i obywatelstwo Unii" oraz część szósta "Postanowienia instytucjonalne i finansowe". Kompetencje Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich reguluje także Decyzja Parlamentu Europejskiego w sprawie postanowień i ogólnych warunków wykonywania zadań przez Rzecznika Praw Obywatelskich (Statut) przyjęta przez Parlament Europejski 9 marca 1994 r.¹⁹ zmieniona jego decyzjami z dnia 14 marca 2002 r.²⁰ oraz z dnia 18 czerwca 2008 r.²¹ oraz Decyzja Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich ustanawiająca przepisy wykonawcze²² przyjęta 8 lipca 2002 r. i zmieniona jego decyzjami z dnia 5 kwietnia 2004 r. i 3 grudnia 2008 r. Prawo do skargi do ERPO zostało umieszczone również w art. 43 Karty Praw Podstawowych z dnia 7 grudnia 2000 r.,²³ tym samym stanowi ono jedno z praw podstawowych obywateli UE.

Statut ombudsmana określa sposób jego powoływania, odwoływania oraz gwarancje niezależności, a w szczególności jego relacje z Parlamentem Europejskim. Art 228 TFUE zawiera również informacje dotyczące sposobu powołania określonej osoby na to stanowisko. Zgodnie z nim Rzecznik jest wybierany po każdych wyborach do Parlamentu Europejskiego na okres jego kadencji. Ważną informacją jest również to, że może być on wybrany ponownie. Zgodnie z art. 6 u. 1 Statutu kandydat na to stanowisko musi być obywatelem Unii, korzystać z pełni praw cywilnych i politycznych, dawać pełne gwarancje niezależności oraz spełniać warunki wymagane w kraju pochodzenia do sprawowania najwyższych stanowisk sądowych lub posiadać doświadczenie i uznane kompetencje do sprawowania urzędu Rzecznika Praw Obywatelskich.

Przy powoływaniu Ombudsmana UE obowiązuje określona procedura, którą szczegółowo omówiono w art. 204 Regulaminu Parlamentu Europejskiego z dnia 5 maja 2011r.²⁴. Na początku każdej kadencji Przewodniczący Parlamentu, wzywa do zgłaszania kandydatur na stanowisko Rzecznika Praw Obywatelskich i wyznacza termin ich składania. Wezwanie to jest ogłaszane w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej. Kandydatury muszą być poparte przez co najmniej czterdziestu posłów wywodzących się z co najmniej dwóch państw członkowskich. Co ważne, każdy poseł może udzielić poparcia tylko jednemu kandydatowi. Do każdego zgłoszenia powinny

18 Tekst Traktatu o UE i Traktatu o funkcjonowaniu UE [w:] J. Barcz (wprowadzenie, wybór i opracowanie), *Podstawy prawne Unii Europejskiej*, wyd. 3, Warszawa 2010.

19 Dz.U. L113.1994.15.

20 Dz.U.L92.2002.13.

21 Dz.U.L189.2008.25.

22 <http://www.ombudsman.europa.eu/>, stan na dzień 28.06.2017r.

23 Dz.U.U.E.C.2007.303.1.

24 Dz.U.U.E.L2011.116.1.

być dołączone wszelkie dokumenty pozwalające stwierdzić w sposób niebudzący wątpliwości, że spełnione zostały wszystkie warunki określone w postanowieniach i ogólnych warunkach wykonywania zadań przez Rzecznika Praw Obywatelskich. Kandydatury przekazywane są właściwej komisji, która ma uprawnienie do ewentualnego przesłuchania poszczególnych kandydatów. Przesłuchania te są otwarte dla wszystkich posłów. Alfabetyczna lista osób dopuszczonych przedkładana jest Parlamentowi, który zobowiązuje europosłów do głosowania. Odbywa się ono w procedurze tajnej, a wyboru dokonuje się większością oddanych głosów. Jeżeli żaden kandydat nie zostanie wybrany w dwóch pierwszych turach głosowania, to do następnej przechodzą tylko dwaj, którzy otrzymali największą liczbę głosów w drugiej turze. W razie równej liczby głosów wybrany zostaje ten kandydat, który jest najstarszy wiekiem. Przed otwarciem głosowania Przewodniczący sprawdza czy na sali obecna jest co najmniej połowa członków Parlamentu. Następnie, wybrany kandydat jest niezwłocznie wzywany do złożenia ślubowania przed Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej.

Z wyjątkiem przypadków śmierci lub odwołania Rzecznik Praw Obywatelskich sprawuje swój urząd do momentu przejścia obowiązków przez jego następcę. Obejmując swoje funkcje Rzecznik uroczyście zobowiązuje się przed Trybunałem Sprawiedliwości, że będzie sprawował swoją funkcję w sposób niezależny i bezstronny. Zagwarantowanie tej zasady to jedna z podstawowych form realizacji jego funkcji, która przejawia się w tym, że Rzecznik realizując swoje zadania nie może zwrócić się o żadne instrukcje, nie może ich także przyjmować od żadnego rządu ani żadnej instytucji, organu ani jednostki organizacyjnej. Jest zobowiązany wstrzymać się od jakichkolwiek działań sprzecznych z charakterem realizowanych przez niego funkcji. Nie może również wykonywać działalności zarobkowej lub niezarobkowej, która mogłaby kolidować z pełnionym przez niego urzędem. Jest to obowiązek trwający podczas jego kadencji jak i po jej zakończeniu²⁵.

Pod względem niezależności finansowej art. 10 u. 2 i 3 Statutu przyznaje się Ombudsmanowi UE zrównanie w uposażeniu i innych świadczeniach z sędziami Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Przysługują mu także immunitety i przywileje funkcjonariusza międzynarodowego przewidziane w Protokole w sprawie przywilejów i immunitetów Wspólnot Europejskich²⁶. Te założenia powielają pierwotne postanowienia dotyczące statusu Europejskiego Ombudsmana, które przewidywały instytucję jednoosobową o szczególnej odpowiedzialności i wysokim prestiżu. Stabilność pełnionych przez niego funkcji stanowi podstawową gwarancję

25 E. Popławska, *Instytucja...* s. 31.

26 J. Sutor, *Przywileje i immunitety Rady Europy i Wspólnot Europejskich*, Warszawa 2000, s. 152.

zasady niezależności. Zgodnie z przepisami Statutu obowiązki Rzecznika wygasają z chwilą upływu kadencji, w wyniku rezygnacji lub dymisji z urzędu (art. 7 u.1 Statutu). Z wyjątkiem ostatniej przyczyny pełni on swoją funkcję aż do chwili przejścia jego obowiązków przez swojego następcę (art. 7 u. 2 Statutu). W przypadku zakończenia pełnienia funkcji przed upływem kadencji następcą powinien być mianowany w ciągu trzech miesięcy od dnia powstania wakatu, na czas do końca kadencji Parlamentu Europejskiego (art. 7 u. 3 Statutu).

Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej w art. 228 u. 2 określa warunki jakie muszą zostać spełnione aby móc odwołać Ombudsmana. Może on więc zostać zdymisjonowany przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej na żądanie Parlamentu Europejskiego, jeżeli nie spełnia warunków, które były niezbędne do pełnionej przez niego funkcji lub jeżeli dopuścił się poważnego uchybienia, dotyczącego spełnianych przez niego obowiązków. Podobny zapis umieszczono w art. 8 Statutu Ombudsmana UE.

Tryb odwołania Ombudsmana określa natomiast art. 206 Regulaminu Parlamentu Europejskiego. W przypadku gdy zaistnieją przytoczone powyżej warunki, jedna dziesiąta ogólnej liczby członków Parlamentu może żądać jego odwołania. Wniosek o odwołanie przedkłada się Ombudsmanowi oraz właściwej komisji. Jeżeli komisja większością głosów zadecyduje, że powody odwołania są uzasadnione przedkłada sprawozdanie Parlamentowi. Przed głosowaniem nad sprawozdaniem Ombudsman może wystąpić z wnioskiem o jego wysłuchanie. Parlament po debacie nad sprawozdaniem podejmuje decyzje w głosowaniu tajnym, przy obecności co najmniej połowy ogólnej liczby członków Parlamentu. Jeżeli głosujący wypowiedzą się nad odwołaniem, a sam zainteresowany nie poda się do dymisji, przewodniczący najpóźniej na sesji następującej miesiąc po głosowaniu zwraca się do Trybunału Sprawiedliwości o niezwłoczne odwołanie Ombudsmana. Jego podanie się do dymisji kończy postępowanie.

Najważniejszą funkcją sprawowaną przez Rzecznika Praw Obywatelskich UE jest zgodnie z art. 228 u. 1 TFUE, "przyjmowanie od obywateli Unii lub każdej osoby fizycznej bądź prawnej mającej miejsce zamieszkania lub siedzibę statutową w Państwie Członkowskim skarg"²⁷. Podobny zapis znajdujemy w art. 43 Karty Praw Podstawowych. Usytuowanie w tym akcie prawnym takiego uprawnienia stanowi podwójne wzmocnienie realizacji działań Europejskiego Ombudsmana, ponieważ prawo to jest adresowane do każdego, kto przebywa na terenie Unii Europejskiej²⁸. Podmioty, które są uprawnione do składania skarg do Ombudsmana to podmioty tzw. zarządzane²⁹.

27 J. Barcz, *Podstawy...*, s. 32.

28 R. Wieruszewski, *Rola i znaczenie Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej dla ochrony praw człowieka*, Przegląd Sejmowy, 2008, nr 2, s. 41-59.

29 E. Popławska, *Instytucja...*, s. 36.

Skargi te mogą więc składać nie tylko obywatele Unii Europejskiej, ale także obywatele państw trzecich, o ile zamieszkują na terytorium Unii. Podobnie kształtuje się sytuacja osób prawnych, których prawo kierowanie skarg jest uwarunkowane posiadaniem siedziby statutowej na tym terytorium. Skargi mogą dotyczyć przypadków niewłaściwego administrowania w działaniach instytucji, organów lub jednostek organizacyjnych Unii, z wyłączeniem Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej wykonującego swoje funkcje sądowe. Przepis ten określa właściwość Ombudsmana przez wyznaczenie kręgu podmiotów uprawnionych do kierowania do niego skarg oraz wyznaczenie przedmiotu tych skarg³⁰.

Interpretację instytucji skargi do Ombudsmana jako środka naprawczego w sytuacji gdy złe zarządzanie przez administrację unijną powoduje naruszenie uprawnień skarżącego, potwierdza art. 5 Statutu Ombudsmana UE: *„Rzecznik Praw Obywatelskich może współpracować z podobnymi organami istniejącymi w niektórych państwach członkowskich, w poszanowaniu odpowiednich przepisów prawa krajowego, o ile może się to przyczynić do zwiększenia skuteczności jego dochodzeń oraz do zapewnienia lepszej ochrony praw i interesów osób składających skargi”*³¹.

Zgodnie z art. 2 Decyzji Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich ustanawiającej przepisy wykonawcze, skargi są poddawane procesom identyfikowania, rejestrowania i numerowania już w chwili ich przyjęcia. Zaraz po przyjęciu skarżący otrzymuje potwierdzenie przyjęcia jego skargi wraz z informacją o numerze rejestracyjnym i urzędniku, który tą skargą będzie się zajmować. Jeżeli uprawniony podmiot złoży petycję do Parlamentu Europejskiego, a ten z kolei przekaże ją do Ombudsmana UE to wówczas taka petycja, oczywiście za zgodą wnioskodawcy, traktowana może być jako skarga.

Traktat nie określa formalnych wymogów, jakim powinna odpowiadać skarga do Ombudsmana. Obowiązek ten przypadł Parlamentowi Europejskiemu. Mając na uwadze cel powołania Rzecznika, parlamentarna Komisja Instytucjonalna kierowała się wymogiem prostoty postępowania i ułatwienia dostępu do Ombudsmana. Miało się to odbywać z pominięciem warunków i formalności nieznanymi dla tej instytucji, dalekiej od biurokratyzmu i powołanej do poszukiwania właściwych rozwiązań w konkretnych przypadkach złego zarządzania³².

Aby zapobiec zbyt wielkiemu napływowi skarg Parlament wprowadził do Statutu dodatkowe warunki. Skarga powinna być wniesiona przed upływem dwu lat od daty, kiedy to skarżący dowiedział się o okolicznościach, które ją uzasadniają. Ponadto złożenie skargi do

30 J. Barcz, *Podstawy...*, s. 33.

31 Tamże, s. 33.

32 *Raport Komisji Instytucjonalnej Parlamentu Europejskiego o statusie Ombudsmana europejskiego i warunkach wykonywania jego funkcji*, tzw. *Raport R.Bindi, Rezolucja Parlamentu Europejskiego z 17 grudnia 1992 r.*, "Dziennik Urzędowy WE" 1993, C21, A3-0298/92, s. 10.

Ombudsmana powinno być poprzedzone odpowiednimi krokami odwoławczymi w stosunku do instytucji i organów, których działalności dotyczy skarga (art. 2 u.4 Statutu). Spełnienie tych warunków jest niezbędne, aby skarga mogła zostać uznana za dopuszczalną. Ombudsman może także doradzić osobie skarżącej aby skierowała skargę do innego organu (art.2 u. 5). Nie rozpatruje on natomiast skarg, których przedmiotem jest toczące się postępowanie sądowe, ani nie może podważyć zasadności orzeczenia sądowego (art. 1 u. 3). Złożenie skargi nie pociąga za sobą wstrzymania biegu terminów w postępowaniu sądowym i administracyjnym (art. 2 u. 6).

Ważnym zagadnieniem jest również właściwe interpretowanie pojęcia „niewłaściwe administrowanie”. Ciekawą interpretację tego pojęcia przedstawił sprawujący jako pierwszy funkcję Rzecznika w latach 1993-2005 Jacob Soderman w raporcie dla Parlamentu Europejskiego z 22 kwietnia 1996 roku. Jego zdaniem termin ten obejmuje działanie instytucji lub organów europejskich sprzeczne z postanowieniami Traktatów i innych obowiązujących aktów prawnych w Unii Europejskiej, a ponadto łamanie zasad prawa ustalonych przez Trybunał Sprawiedliwości oraz Sąd. W swej ocenie Ombudsman bierze pod uwagę wymóg postawiony w art. 6 Traktatu o Unii Europejskiej z 7 lutego 1992 roku, w myśl, którego instytucje i organy unijne zobowiązane są respektować prawa podstawowe zagwarantowane w Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności oraz prawa wynikające z tradycji konstytucyjnych wspólnych dla państw członkowskich³³. Według Ombudsmana „niewłaściwe administrowanie” obejmuje:

1. administracyjne nieprawidłowości proceduralne,
2. nadużycie władzy,
3. niedbałość,
4. niesprawiedliwość
5. zaniedbania administracyjne,
6. krzywdzące postępowanie,
7. niekompetencję,
8. dyskryminację,
9. nieuzasadnioną przewlekłość postępowania,
10. niezdolność bądź odmowę udzielenia informacji³⁴.

W dalszym ciągu jest to katalog aktualnych zachowań, która ma charakter otwarty, ze względu na możliwość zaistnienia kolejnych sytuacji, które wraz ze zmieniającą się rzeczywistością mogą zaistnieć. Z tego powodu, łatwo jest zauważyć, iż wymienione działania mają jedynie

33 J. Barcz, *Podstawy...*, s. 33.

34 *Le Mediateur europeen. Rapport annuel 1995*, Luxembourg 1996, s. 16-17.

charakter przykładowy.

W Raporcie z 1997 r. Rzecznik przedstawił definicję niewłaściwego administrowania jako zachowanie, które „*ma miejsce wówczas, gdy organ publiczny nie działa zgodnie z przepisem lub zasadą, które są dla niego wiążące*”. Można zatem stwierdzić, że niewłaściwym administrowaniem jest każde zachowanie instytucji lub organu Unii Europejskiej, które jest niezgodne z prawem. Odpowiada temu definicja w niewiążącym prawnie Kodeksie Dobrej Praktyki Administracyjnej zwanym Kodeksem Dobrej Administracji³⁵. Można przyjąć, że Rzecznik stoi na straży „dobrej administracji”. Przykładem ciekawego rozwiązania dotyczącego interpretacji pojęcia „złego administrowania” jest sprawa *Intel p. Komisji Europejskiej* z 2008r³⁶. Rozstrzygnięta na mocy decyzji Rzecznika Praw Obywatelskich Unii Europejskich z dnia 14 lipca 2009 r.³⁷. W pkt. 134 Rzecznik stwierdził, że: „*jakakolwiek nieprawidłowość proceduralna może stanowić przykład złego administrowania, nawet jeśli nie stanowi jako taka naruszenia prawa do obrony*”.

W zakresie „niewłaściwego administrowania” pojawia się pewien problem, czy przedmiotem interwencji Ombudsmana mogą być zarówno akty prawne w ich ostatecznym kształcie, jak też każdy etap procedury zmierzającej do ich przyjęcia. Za dopuszczalnością tej drugiej możliwości przemawia potrzeba szybkiego i skutecznego reagowania na zaistniałe nieprawidłowości w pracy instytucji unijnych, ale niewłaściwe byłoby także hamowanie przez zbyt gorliwego rzecznika normalnego toku działalności administracji³⁸.

Przykładem niewłaściwego administrowania może być sytuacja obywatela Irlandii, który zwrócił się do Europejskiej Agencji Leków (EMA) o udostępnienie dokumentów zawierających szczegółowe informacje na temat wszystkich potencjalnych poważnych działań ubocznych leku przeciwtrądzikowego. Jego syn popełnił samobójstwo po zażyciu danego leku. EMA odmówiła, uzasadniając swoją decyzję faktem, że przepisy UE w sprawie dostępu do dokumentów nie mają zastosowania do raportów dotyczących potencjalnych poważnych działań ubocznych leków. Po przeprowadzeniu dochodzenia w związku z daną skargą Rzecznik uznał, że przepisy UE w sprawie dostępu do dokumentów mają zastosowanie do wszystkich dokumentów, w których posiadaniu jest EMA. Rzecznik, oprócz zalecenia weryfikacji odmowy udostępnienia raportów dotyczących potencjalnych poważnych działań ubocznych, nakłonił EMA, aby w ramach swojej polityki informacyjnej udzieliła dodatkowych wyjaśnień, które ułatwiłyby opinii publicznej lepsze rozumienie takich danych oraz ich znaczenie. EMA zaakceptowała zalecenie Rzecznika i

35 Dz.U.UE.C.2011.285.3

36 Skarga z dnia 10 października 2008 r., sprawa T-457/08, Dz.U.UE.C.2008.301.60/1.

37 Dz.U.UE.C.2008.301.60/1

38 E. Popławska, *Instytucja...*, s. 39-40.

zapowiedziała ujawnienie raportów. Przyjęła również nową aktywną politykę, mającą zapewnić większą przejrzystość w sprawach dotyczących dostępu do dokumentów w jej posiadaniu³⁹.

Dla umożliwienia realizacji swoich obowiązków Rzecznik ma prawo dostępu do dokumentów i wszelkich informacji, których zażąda od instytucji, organów i jednostek organizacyjnych UE, z zastrzeżeniem obowiązku nieujawniania informacji przez Ombudsmana. Dostęp do dokumentów lub informacji niejawnych reguluje rozporządzenie z dnia 30 maja 2001r. w sprawie publicznego dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji Europejskiej⁴⁰.

Zgodnie z art. 228 u. 1 zd. 2 TFUE Ombudsman „przeprowadza dochodzenia, które uważa za uzasadnione”, mające na celu wyjaśnienie każdego ewentualnego przypadku „niewłaściwego administrowania”. Podobny zapis znajduje się w art 4 u. 1 Decyzji Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich ustanawiającej przepisy wykonawcze. Na jego mocy Ombudsman „podejmuje decyzję, czy istnieją dostateczne podstawy uzasadniające podjęcie dochodzenia w sprawie dopuszczalnej skargi”. Jeżeli zaistnieje sytuacja, w której Rzecznik nie zauważy jakichkolwiek podstaw, które uzasadniałyby wszczęcie takiego dochodzenia, to wówczas zamyka sprawę i jest zobowiązany do poinformowania o tym skarżącego. Rzecznik ma również uprawnienie do poinformowania o sprawie zainteresowanej instytucji. W przeciwnym wypadku, jeżeli Rzecznik stwierdzi, że jednak takie podstawy miały miejsce, również informuje o tym osobę skarżącą i instytucję, której skarga dotyczy. Instytucja ta otrzymuje od Ombudsmana kopię skargi i polecenie złożenia w określonym terminie, który zazwyczaj wynosi maksymalnie do trzech miesięcy opinii dotyczącej złożonej przez skarżącego skargi. Wezwanie do złożenia opinii może być sprecyzowane przez rzecznika, ponieważ może on dokładnie określić, które elementy skargi lub też zagadnienia powinny zostać omówione w sposób bardziej szczegółowy w takiej opinii. Jeżeli instytucja ta uzna określone dokumenty czy informacje za poufne, to nie powinna zamieszczać ich w opinii, którą będzie wydawać. Po sporządzeniu takiej opinii przez daną instytucję, Rzecznik wysyła ją do skarżącego. W następstwie tych czynności skarżący ma prawo zgłosić swoje uwagi Rzecznikowi i ma na to wyznaczony termin, który nie może przekroczyć jednego miesiąca. W momencie zakończenia dochodzenia Rzecznik zamyka sprawę i wydaje decyzję wraz z uzasadnieniem, o czym informuje skarżącego i instytucję, której złożona wcześniej skarga dotyczy.

Rzecznik ma uprawnienie do żądania od instytucji, organów unijnych, a także organów państw członkowskich dostarczenia określonych informacji czy dokumentów, które są niezbędne do

³⁹ <http://www.ombudsman.europa.eu>. Stan na 28.06.2017r.

⁴⁰ Dz.U.U.E.L2001.145.43.

prowadzonego dochodzenia. Taki obowiązek może być nałożony oczywiście na wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich UE, który jest złożony za pośrednictwem Stałych Przedstawicielstw państw członkowskich. Jednakże, jeżeli informacje te objęte są przepisami ustawowymi lub wykonawczymi dotyczącymi zachowania tajemnicy lub takimi, które zakazują ich dalszego przekazywania, to w takim przypadku obowiązek taki przestaje istnieć.

Rzecznik ma również uprawnienie do dokonania kontroli akt instytucji, której skarga dotyczy. Może także zażądać zeznań od urzędników czy pracowników określonej instytucji lub organów wspólnotowych. Zleca badania lub ekspertyzy, jeżeli stwierdzi, że jest to niezbędne do prawidłowego przeprowadzenia dochodzenia (art. 5 u. 1, 2, 3, 5 Decyzji ustanawiającej przepisy wykonawcze).

Jeżeli Rzecznik podczas prowadzonych czynności znajdzie dowody na niewłaściwe administrowanie, to wówczas podejmuje działania doprowadzające do polubownego rozwiązania danej sprawy, które będzie z jednej strony eliminować to „złe zarządzanie”, a z drugiej strony będzie satysfakcjonować skarżącego. Jeżeli Rzecznik stwierdzi, że współpraca z instytucją jest wystarczająco skuteczna, to wówczas zamyka sprawę, do której formułuje uzasadnienie. Jeżeli natomiast uzna, że rozwiązanie danej sprawy w sposób polubowny jest niemożliwe, to wówczas albo zamyka sprawę podejmując w dalszym ciągu decyzję z uzasadnieniem, która z kolei może zawierać krytyczną uwagę.⁴¹ W tym miejscu za przykład można podać skargę z 22 września 2005 roku. Na jej skutek Rzecznik wystosował dwie uwagi krytyczne pod adresem Europejskiego Urzędu Doboru Kadr (EPSO) w dwóch sprawach dotyczących posługiwania się językami „nowych” państw członkowskich a językami starych państw członkowskich. Skarga złożona przez polskie stowarzyszenie dotyczyła testów rekrutacyjnych. EPSO powiadomiło Rzecznika, że wymogi językowe w konkursach w międzyczasie uległy zmianie⁴². Rzecznik może też sporządzić sprawozdanie zawierające zalecenia wstępne⁴³ (art. 6 u. 1, 2 i 3 Decyzji).

Rzecznik może również zdecydować, że dochodzenie będzie prowadzone z jego własnej inicjatywy. Uprawnienia, które w takiej sytuacji posiada, niczym nie różnią się od tych, które ma podczas postępowania, które toczy się na skutek wniesionej przez wnioskodawcę skargi (art. 9 u.1 i 2 Decyzji).

Sedno działalności Rzecznika Praw Obywatelskich Unii Europejskiej polega na

41 Rzecznik udziela krytycznej uwagi, gdy uzna, że instytucja, której skarga dotyczy, nie jest w stanie wyeliminować niewłaściwego administrowania oraz gdy przypadek niewłaściwego administrowania nie ma skutków o charakterze ogólnym (art. 7 u. 1 Decyzji).

42 Numer sprawy 3114/2005/MHZ [w:] www.ombudsman.europa.eu, stan na 28.06.2017r.,

43 Rzecznik wydaje zalecenia wstępne dla instytucji, której dotyczy skarga, jeżeli uzna, że instytucja może wyeliminować niewłaściwe administrowanie lub gdy przypadek niewłaściwego administrowania powoduje skutki o charakterze ogólnym (art. 8 u. 1 decyzji).

poszukiwaniu rozwiązania polegającego na wyeliminowaniu przypadków niewłaściwego administrowania oraz na zadośćuczynieniu skardze. Apolityczność i dbałość o zachowanie bezstronności dobrze charakteryzują tę instytucję. Ombudsman czując się niezależny politycznie przestrzega jednocześnie zasady nieangażowania się również po stronie skarżącego obywatela czy innego występującego ze skargą podmiotu. Wyważanie racji obu stron: obywatela i administracji i dążenie do koncyliacyjnego rozwiązania problemu to wielka umiejętność RPO EU znajdująca aprobatę także ze strony funkcjonariuszy władzy wykonawczej⁴⁴.

Na zakończenie każdego roku, a tym samym toczącej się sesji, Rzecznik przedstawia Parlamentowi Europejskiemu sprawozdanie dotyczące efektów przeprowadzonych dochodzeń (art. 228 u. 1 TFUE oraz art. 3 u. 8 Statutu).

Na Ombudsmanie oraz członkach jego sekretariatu ciąży szczególny obowiązek zachowania dyskrecji na temat wszelkich okoliczności spraw przez nich badanych. On sam i jego współpracownicy, do których ma zastosowanie art. 339 TFUE są zobowiązani nie rozpowszechniać informacji i dowodów z którymi zapoznali się w toku prowadzonych czynności. Zakazane jest też rozpowszechnianie wszelkich informacji, które mogłyby wyrządzić szkodę osobie skarżącej lub każdej innej osobie zainteresowanej⁴⁵.

Jeżeli Rzecznik w ramach prowadzonego dochodzenia uzyska informacje o faktach, które jego zdaniem podlegają przepisom prawa karnego, zawiadamia o nich niezwłocznie właściwe władze krajowe, a gdy należy to do jego kompetencji, właściwą instytucję, służbę lub organ europejski, który jest powołany do zwalczania nadużyć finansowych. Jeżeli zaistnieje taka potrzeba Rzecznik powiadamia również instytucję lub organ Unii Europejskiej, które sprawują władzę zwierzchnią nad urzędnikiem lub pracownikiem, którego dotyczy dana sprawa (art. 4 u. 1 i 2 Statutu).

Podsumowanie

Traktat o Unii Europejskiej wprowadzając instytucję Obywatelstwa UE dążył do tego, aby mieszkańcy państw członkowskich poczuli jeszcze głębszy stopień integracji europejskiej. Uprawnienia wynikające z tej instytucji to m.in. prawo do swobodnego poruszania się i przebywania na terytorium wszystkich państw należących do Unii Europejskiej, czynne i bierne

44 W. Skrzydło, W. Zakrzewski, *Pięćdziesiąt lat norweskiego Ombudsmana – przyczynek do analizy porównawczej* [w:] R. M. Czarny, K. Spryszak, Państwo i prawo wobec współczesnych wyzwań. Księga jubileuszowa Profesora Jerzego Jaskierni t. 2, Toruń 2012r., s. 293,

45 Art. 339 TFUE „Członkowie instytucji Unii, członkowie komitetów, jak również urzędnicy i inni pracownicy Unii są zobowiązani, również po zaprzestaniu pełnienia swoich funkcji, nie ujawniać informacji, objętych ze względu na swój charakter tajemnicą służbową, a zwłaszcza informacji dotyczących przedsiębiorstw i ich stosunków handlowych lub kosztów własnych”.

prawo wyborcze w wyborach do samorządów w państwie członkowskim, czy prawo do korzystania z opieki dyplomatycznej i konsularnej⁴⁶.

Powołana na mocy tego samego Traktatu instytucja Rzecznika Praw Obywatelskich Unii Europejskiej miała z jednej strony wspierać podmioty znajdujące się na terenie państw członkowskich, a z drugiej niwelować wszelkie zachowania organów czy instytucji unijnych, które dokonały niewłaściwego administrowania. Pod tym pojęciem, tak naprawdę kryje się wiele działań takich jak np. zaniedbania administracyjne, niekompetencja czy przewlekłość postępowania. Katalog przykładowych zachowań tzw. „złego zarządzania” jest otwarty i poszerza się o kolejne działania organów unijnych, które w jakiś sposób negatywnie wpłynęły na prowadzone postępowanie w stosunku do danej osoby.

Ombudsman dążąc do realizacji swoich zadań rozstrzyga sprawę na podstawie złożonej przez skarżącego skargi lub też podejmując działania z własnej inicjatywy. Dla złożenia skargi nie jest konieczne wykazanie jakiegokolwiek interesu w rozstrzygnięciu sprawy. Skarżący nie musi wykazać, że ucierpiał na skutek niewłaściwego administrowania ani że stwierdzenie takiego niewłaściwego administrowania może przynieść dla niego pozytywne skutki. Istnieją przykłady postępowań przed Rzecznikiem, w których działał on bez zgody i wbrew woli osób bezpośrednio i indywidualnie dotkniętych niewłaściwym administrowaniem. Skarga powinna zostać złożona w ciągu dwóch lat od zaistnienia niewłaściwego administrowania i powinna być poprzedzona uprzednim zawiadomieniem instytucji o zaistniałym problemie. Najczęściej skargi dotyczą działań Komisji Europejskiej na co wskazują raporty Rzecznika Praw Obywatelskich UE przedstawiane co roku do wiadomości publicznej.

Dochodzenie, które prowadzi Rzecznik ma dwie zasadnicze cechy. Po pierwsze, może on korzystać ze wszystkich środków dochodzeniowych, stąd jego możliwości działania są bardzo rozległe, a po drugie ma dwojakiego rodzaju kompetencje dochodzeniowe. Mówimy tutaj o kompetencjach w sensie horyzontalnym oraz wertykalnym. W ujęciu pierwszym Rzecznik może kontaktować się z instytucjami UE i jej ciałami oraz żądać informacji lub akt, które od nich pochodzą, a instytucje te przynajmniej co do zasady nie mogą mu odmówić. Urzędnicy i inne osoby zatrudnione w instytucjach Unii mają obowiązek składać wyjaśnienia na każde wezwanie Rzecznika. W ujęciu wertykalnym Rzecznik może żądać wszelkich informacji od państw członkowskich UE, za pośrednictwem ich stałych przedstawicielstw mieszczących się w Brukseli⁴⁷.

46 J. Barcik, A. Wentkowska, *Prawo Unii Europejskiej z uwzględnieniem Traktatu z Lizbony*, Warszawa 2008r., s. 263-265.

47 K. Kowalik-Bańczyk, *Prawo do obrony w unijnych postępowaniach antymonopolowych w kierunku unifikacji standardów proceduralnych w Unii Europejskiej*, Warszawa 2012r., s. 455

W sytuacji, gdy w toku prowadzonego postępowania Rzecznik ustali na podstawie zebranego materiału dowodnego, że miało miejsce niewłaściwe administrowanie, w pierwszej kolejności stara się o zawarcie ugody w celu zaradzenia zaistniałej administracyjnej nieprawidłowości. Jeżeli ugoda okazuje się niemożliwa, ze względu na to, że w danych okolicznościach nie wydaje się właściwym rozwiązaniem bądź jeżeli instytucja ją odrzuca, Rzecznik może zamknąć sprawę z krytyczną oceną lub utrzymać sprawę otwartą, wydając jedynie tzw. wstępne zalecenie. Decyzje Rzecznika nie są prawnie wiążące i nie stwarzają dla skarżącego praw, których mógłby on dochodzić przed zainteresowaną instytucją.

Rzecznik Praw Obywatelskich jest łącznikiem pomiędzy europejskimi obywatelami a administracją UE. Jednym z jego głównych priorytetów jest wspieranie administracji UE w taki sposób, aby stała się bardziej przejrzysta, skuteczna i przyjazna obywatelom. Ponadto Rzecznik chętnie informuje europejskich obywateli o ich nowych prawach wprowadzonych na mocy Traktatu z Lizbony i Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej.

Patrząc na działalność Rzecznika Praw Obywatelskich Unii Europejskiej na przestrzeni wielu lat łatwo możemy zaobserwować, jak podejmowane przez niego działania zmieniają świadomość skarżących. Liczba osób odpowiednio poinformowanych wzrasta, a tym samym liczba skarg bezpodstawnych maleje. Jest to wielki sukces tej instytucji, ponieważ osoby, które mają zamiar złożyć skargę, są należycie przygotowane do ewentualnych czynności, które Ombudsman może podjąć. Dlatego też, wszelka działalność i pomoc ze strony Rzecznika jest bardzo łatwo dostępna, a najważniejsze jest to by umieć z niej umiejętnie skorzystać.