

Marek Danikowski
mgr, Uniwersytet Opolski

Skarga do Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich

Geneza powstania instytucji Ombudsmána

Unia Europejska definiowana jest na wiele sposobów. Konstrukcje definicji różnią się między sobą w zależności od tego, jaki aspekt w danej publikacji dominuje. Przykładowo, kontekst zawarty w takim opisie może mieć charakter prawny, polityczny, gospodarczy, społeczny czy historyczny. Niezależnie jednak od przyjętego punktu odniesienia, nie ma wątpliwości co do demokratycznego charakteru Unii Europejskiej. Powyższe twierdzenie potwierdza również art. 10 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, który w ust. 1 stwierdza, że „Podstawą funkcjonowania Unii jest demokracja przedstawicielska”, a w kolejnych wskazuje, że obywatele Państw Członkowskich są bezpośrednio reprezentowani w Parlamencie Europejskim i mogą być uczestnikami życia demokratycznego Wspólnoty.

O demokratycznym charakterze Unii Europejskiej decydują także zapisy art. 11, jak np. ust. 1: „Za pomocą odpowiednich środków instytucje umożliwiają obywatelom i stowarzyszeniom przedstawicielskim wypowiedanie się i publiczną wymianę poglądów we wszystkich dziedzinach działania Unii”. Warto przy tym zwrócić uwagę, że oba z wymienionych powyżej artykułów mieszczą się w ramach Tytułu II Traktatu, którego nazwa brzmi „Postanowienia o zasadach demokratycznych”.

Podkreślanie demokratycznego charakteru Wspólnoty unijnej przejawia się także w stopniowym i systematycznym działaniu na rzecz obywateli oraz coraz większym zorientowaniem na jednostkę. Szczególnie znaczenie dla realizacji tych postulatów miał tzw. Raport Tindemansa, w którym premier Belgii zawarł rozdział pt. „Europa obywateli”¹. Dokument opublikowany w 1975 r.

¹ S.M. Grochalski, *Instytucja obywatelstwa Unii Europejskiej w świetle pierwotnych źródeł prawa wspólnotowego – unijnego*, [w:] *Prawo i gospodarka Polski po traktacie Lizbońskim*, red. J. Neuberger, G. Staniszewski, Opole 2011, s. 71.

kładł nacisk na prawa jednostki i znacząco przyczynił się do podjęcia decyzji o przeprowadzaniu bezpośrednich i powszechnych wyborów do Parlamentu Europejskiego². Do tego czasu przedmiotem szczególnego zainteresowania przedstawicieli Wspólnoty były kwestie gospodarcze i ekonomiczne, w mniejszym zakresie prawa jednostek, a jeśli już, to raczej w jednym z wymienionych kontekstów. Było to spowodowane postrzeganiem Wspólnoty jako grupy państw ciągle jeszcze dążących do wspólnych celów gospodarczych. Ochrona praw obywatelskich leżała w dalszym ciągu w gestii poszczególnych krajów.

Poczucie wspólnoty demokratycznych państw europejskich w wymiarze obywatelskim zostało wzmocnione przez Parlament Europejski w 1979 r., zaraz po przeprowadzeniu pierwszych bezpośrednich wyborów do tej instytucji. W tym samym roku, poprzez dyrektywę Komisji Europejskiej odnoszącą się do kwestii stałego pobytu obywateli w innych państwach członkowskich, zainicjowano proces powstania obywatelstwa europejskiego, torując niejako drogę do obowiązywania zasady swobodnego przepływu osób. W dalszej konsekwencji, dzięki pracy tzw. Komitetu Adonnino (od nazwiska kierującego Komitetem Pietro Adonnino), powstały dwa raporty, które podkreślały takie aspekty, jak prawa obywatelskie w zakresie kultury, edukacji czy komunikacji oraz prawo stałego pobytu w innym kraju członkowskim³. Prace Komitetu stały się też początkiem znoszenia barier celnych i formalności związanych z przekraczaniem granic wewnątrzspółnotowych⁴.

Wraz z poszerzaniem zakresu praw jednostek – obywateli Wspólnoty Europejskiej, pojawiła się równoczesna potrzeba ochrony tych uprawnień, tym bardziej że Unia Europejska posiada charakter demokracji ponadnarodowej, gdzie odpowiedzialność występuje w sposób pośredni (np. przed Parlamentem Europejskim lub Trybunałem Sprawiedliwości) i wymaga dodatkowej kontroli⁵. Zatem skoro Unia Europejska składa się z państw demokratycznych, w których przywiązuje się wagę do praw i swobód obywatelskich oraz kontroli działalności administracyjnej, sama również musiała znaleźć sprawdzone lub nowe rozwiązanie dla własnych organów administracyjnych. Za takie rozwiązanie przyjęto powołanie Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich. Jednakże pomimo że rzecznicy praw obywatelskich (lub ich odpowiedniki występujący pod różnymi nazwami)⁶ mają swoje miejsce w krajowych po-

² J. Kowalski, Z. Ślusarczyk, *Unia Europejska. Proces integracji europejskiej i zarys problematyki instytucjonalno-prawnej*, Warszawa-Poznań 2006, s. 96.

³ S.M. Grochalski, *op. cit.*, s. 72.

⁴ A. Gruszczak, *Schengen – kłopotliwy sukces*, „Nowa Europa” 2012, nr 2 (13), s. 29.

⁵ J. Ruszkowski, *Demokracja ponadnarodowa w Unii Europejskiej. Wstępna analiza teoretyczna*, „Rocznik Integracji Europejskiej” 2015, nr 9, s. 26.

⁶ Zob.: *Organy ochrony prawnej w wybranych krajach Unii Europejskiej*, opracowanie Biura Analiz i Dokumentacji Kancelarii Senatu, Warszawa 2011.

rządach prawnych większości krajów unijnych, ombudsman europejski jest nadal słabo, jeśli nie najsłabiej, rozpoznawalną instytucją.

Omawiana instytucja nie została ukształtowana na potrzeby Unii Europejskiej, a jej geneza sięga rozwiązań krajowych. Swój rodowód wywodzi ze Szwecji, skąd pochodzi również powszechnie stosowana nazwa – ombudsman (ang. *Ombudsman*, fr. *mediateur*, niem. *der Bürgerbeauftragte*)⁷. Tam też odpowiednik dzisiejszego rzecznika praw obywatelskich powołany został w 1713 r. przez króla Karola XII, a niemal sto lat później ustanowiony przez parlament (1809 r.)⁸.

Powstanie instytucji Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich (ERPO) datuje się na dzień 12 lipca 1995 r., kiedy urząd ten po raz pierwszy objął Jacob Söderman. Wydarzenie to poprzedzone było długimi debatami nad kształtem urzędu, przypisanymi kompetencjami oraz celowością powołania. Ewolucja idei i powody powstania ERPO następowały wraz ze zmieniającym się obrazem wspólnoty europejskiej. Kształtujący się dopiero wspólny rynek europejski nie znał dobrze omawianej instytucji. Jeszcze w końcu lat 70. XX w. pomysł wprowadzenia dodatkowej kontroli administracji w kontekście poszanowania praw obywatelskich nie był akceptowany przez Komisję oraz Radę⁹.

Państwa Członkowskie Wspólnoty dostrzegały jednak konieczność reform i rozszerzenia praw obywatelskich, co znalazło swoje odzwierciedlenie w tzw. raporcie Tindemansa¹⁰. Uznano, że regulacja kwestii ekonomicznych i gospodarczych nie może następować w oderwaniu od spraw obywatelskich. Istotne dla dalszego rozwoju Wspólnoty było także uzyskanie akceptacji i zaufania ze strony obywateli Państw Członkowskich. Ingerencja administracji w życie obywateli wymagała zabezpieczenia ich praw przed naruszeniami. Obywatel, w tych relacjach będąc zawsze stroną słabszą, powinien mieć możliwość dodatkowej ochrony, która mogłaby nierówności te niwelować.

Do powstania instytucji Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich znacząco przyczyniło się ustanowienie obywatelstwa europejskiego, które wraz z jego wprowadzeniem przez Traktat o Unii Europejskiej, uzupełniło integrację gospodarczą i polityczną o wymiar obywatelski¹¹. Obywatel eu-

⁷ A. Łazowski, *Ochrona praw jednostek w prawie Wspólnot Europejskich. Pozasądowe mechanizmy ochrony praw przed instytucjami i organami Wspólnot Europejskich*, Kraków 2002, s. 117–118.

⁸ Za: M. Zubik (red.), *Księga XX-lecia Rzecznika Praw Obywatelskich w Polsce*, Tom IV, Warszawa 2008, s. 7.

⁹ P. Sadowski, *Geneza Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich*, „*Studia Iuridica Lublinensia*” 2014, nr 22, s. 608.

¹⁰ *Ibidem*.

¹¹ E. Popławska, *Instytucja Ombudsmana europejskiego*, „*Studia Europejskie*” 1997, nr 4, s. 27.

ropejski, tak samo jak kraju członkowskiego, powinien mieć możliwość dochodzenia swoich praw i ich ochrony. Ombudsman miał być gwarantem ich zachowania, a obywatelstwo wpływać miało na poczucie więzi i identyfikowania się z całą Wspólnotą.

Zgoda w kwestii konieczności stworzenia nowej instytucji nie oznaczała jednolitego poglądu na kształt jej funkcjonowania. Różnice wynikały z odmiennych wewnętrznych regulacji poszczególnych krajów członkowskich, wśród których również działali Rzecznicy Praw Obywatelskich. Ostatecznie jednak, po zaakceptowaniu nielicznych modyfikacji, zdecydowano przyjąć model skandynawski, zaproponowany przez Danię, jedyne wówczas przedstawiciela Skandynawii we Wspólnocie. Dodatkowym aspektem, który mógł mieć wpływ na taką decyzję był fakt, że to kraje skandynawskie miały długie tradycje działalności Ombudsmana, a Szwecja i Finlandia starały się wówczas o akces do Wspólnoty¹².

Propozycja duńska kładła nacisk na rolę Ombudsmana jako organu uzupełniającego sądownictwo administracyjne i wzmacniającego kontrolę administracji przeprowadzaną przez Parlament Europejski¹³. Na marginesie należy zauważyć, że sama nazwa „ombudsman” jest terminem, który ma skandynawskie pochodzenie i został przyjęty w obrocie międzynarodowym.

Ostatecznie Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich powołany został na mocy Traktatu z Maastricht z 1992 r., a swoją działalność rozpoczął we wrześniu 1995 r.

Wybór Ombudsmana – kompetencje, uwarunkowania prawne

Wyboru Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich dokonuje Parlament Europejski. Kadencje obu instytucji pokrywają się, co oznacza, że nowy skład parlamentarny ma kompetencje do rozpatrzenia kandydatury kolejnego ERPO¹⁴. Jak dowodzi praktyka oraz obowiązujące akty prawne, możliwy jest także ponowny wybór tej samej osoby¹⁵. Treść pierwszego akapitu ust. 2 artykułu 228 TFUE wskazuje, że jest to możliwe jednokrotnie: „Rzecznik Praw Obywatelskich jest wybierany po każdym wyborach do Parlamentu Europejskiego na okres jego kadencji. Może on być wybrany ponownie”. Gdyby zatem dopuszczalne było wybieranie tej samej osoby kilkakrotnie, posłużono

¹² P. Sadowski, *op. cit.*, s. 623.

¹³ *Ibidem*, s. 624.

¹⁴ A. Ziolkowska, *Instytucja skargi do Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich*, [w:] *Status prawny obywatela Unii Europejskiej*, red. S.M. Grochalski, Dąbrowa Górnicza 2011, s. 67.

¹⁵ Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dz. Urz. UE 2012 C 326, s. 198, wersja skonsolidowana.

by się liczbą mnogą stwierdzając np., że „Może on być wybierany ponownie”. Brak takiego rozwiązania powoduje, iż funkcję ERPO można pełnić przez maksymalnie dwie kadencje, co oznacza, że jest to najwyżej okres dziesięciu lat.

Niemal identyczny zapis znajduje się również w ust. 1 art. 6 Statutu (Decyzji Parlamentu Europejskiego w sprawie postanowień i ogólnych warunków wykonywania zadań przez Rzecznika Praw Obywatelskich). Ponadto, w ust. 2 tego samego art. 6 wskazane zostały konkretne warunki, jakie musi spełniać kandydat na to stanowisko. Wśród nich wymienione jest m.in. wymaganie, aby kandydat był obywatelem unijnym, który korzysta z pełni praw cywilnych i politycznych, co oczywiste i uzasadnione z uwagi na charakter funkcji jaką będzie pełnić. Ponadto kandydatura musi w pełni gwarantować niezależność oraz spełniać warunki, które w kraju pochodzenia pozwalają na sprawowanie najwyższych stanowisk sędziowskich, względnie legitymować się doświadczeniem i kompetencjami do sprawowania funkcji RPO¹⁶.

Procedura wyboru odbywa się w oparciu o Regulamin Parlamentu Europejskiego¹⁷. Instytucji tej poświęcony został cały odrębny Tytuł X składający się z 3 artykułów. Każdy z nich porządkuje odrębne kwestie: wyboru, działalności oraz sposobu odwołania ERPO.

Co więcej treść wspomnianego powyżej artykułu wskazuje, że Parlament Europejski nie powinien zwlekać z wypełnieniem jego dyspozycji, a Przewodniczący wzywa do zgłaszania kandydatur na Ombudsmána niezwłocznie po tym jak sam obejmie stanowisko. Skadinađ postowie mogą udzielić poparcia tylko jednej kandydaturze, (która musi zyskać głos minimum czterdziestu parlamentarzystów z przynajmniej dwóch państw członkowskich) dlatego też liczba zgłoszeń może być znaczna, ale jednak nie nieograniczona. W praktyce nie dochodzi do sytuacji, w których kandydatów byłoby wielu. Gdyby jednak tak się stało lub wybór równorzędnych kandydatów był trudny do osiągnięcia, pomocnym rozwiązaniem będzie przesłuchanie ich we właściwej komisji. Parlamentarzyści mają przy tym prawo uczestnictwa w posiedzeniach, co pozwala na uzyskanie dodatkowych informacji przed głosowaniem oraz sprawdzenie czy kandydaci spełniają odpowiednie wymagania. Rozwiązanie takie jest słuszne i stosowane także wówczas, gdy liczba kandydatów nie jest znaczna. Przy wyborze na tak ważne stanowisko możliwość bezpośredniej rozmowy, wysłuchania kandydata, czy zadania mu pytań istotnie wpływa na świadome podjęcie decyzji.

¹⁶ <http://www.ombudsman.europa.eu/pl/resources/statute.faces> [dostęp: 14.04.2016].

¹⁷ Regulamin Parlamentu Europejskiego z 18 lipca 2014 r., VIII kadencji Parlamentu Europejskiego, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+RULES-EP+20140701+TOC+DOC+XML+V0//PL&language=PL> [dostęp: 14.04.2016].

Przedstawione rozwiązania wydają się być transparentne, a także minimalizujące zagrożenie powołania przez Parlament Europejski Ombudsmana o słabej pozycji, uzależnionego od organu, który dokonał jego wyboru. Konieczność kierowania się takimi procedurami wskazywała w swoim raporcie Komisja Instytucjonalna Parlamentu Europejskiego pisząc: „Wybór Ombudsmana powinien odbywać się przy zastosowaniu przejrzystej procedury i z zachowaniem należytej powagi. Przede wszystkim, zgłaszanie kandydatur powinno mieć szerszy zasięg tak, aby uniknąć sytuacji, że wszystkie ewentualne propozycje osobowe pochodziłyby od ugrupowań partyjnych”¹⁸. Wydaje się, że zasady te znajdują odzwierciedlenie w dotychczasowych wyborach. Ombudsmeni, których dotąd powoływał Parlament Europejski nie byli osobami całkowicie anonimowymi. Ich dorobki zawodowe (związane również z podobnymi funkcjami pełnionymi w swoich krajach) były publicznie znane, co ułatwiało ocenę kandydata i podjęcie właściwych decyzji.

Na pełną niezależność w wykonywaniu swojej funkcji wskazuje również ust. 3 art. 228 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (dawny art. 195 TWE), stanowiąc: „Rzecznik Praw Obywatelskich jest w pełni niezależny w wykonywaniu swej funkcji. W wykonywaniu tej funkcji nie zwraca się o instrukcje ani ich nie przyjmuje od żadnego rządu ani od żadnej instytucji, organu ani jednostki organizacyjnej. Podczas trwania swej kadencji Rzecznik Praw Obywatelskich nie może wykonywać żadnej innej zarobkowej lub niezarobkowej działalności zawodowej”¹⁹. Jak wynika z powyższego, ani Parlament Europejski, ani też żadna inna instytucja nie mogą bezpośrednio wpływać na konkretne działania Ombudsmana oraz podejmowane przez niego inicjatywy mieszczące się w zakresie jego obowiązków.

Kolejnym formalnym potwierdzeniem niezależności ERPO jest zapis art. 9 Statutu, który częściowo pokrywa się z przytoczonym powyżej art. 228 TFUE. Dodatkowo podkreśla się konieczność takiego sposobu działania Ombudsmana, które nie będzie sprzeczne z charakterem jego funkcji, a to oznacza również samodzielność i dbałość o przejrzystość prac. Niezależność ERPO jest nie tylko chroniona wymienionymi przepisami, ale również stanowi jego zobowiązanie potwierdzane zresztą przed Trybunałem Sprawiedliwości.

Lista kandydatów na Ombudsmana sporządzana jest w porządku alfabetycznym, a głosowanie jest tajne. W przypadku, gdy żadna ze zgłoszonych osób nie otrzymała większości głosów w dwóch pierwszych turach głosowa-

¹⁸ Na kwestie te zwraca już uwagę E. Popławska, *op. cit.*, s. 33.

¹⁹ http://oide.sejm.gov.pl/oide/index.php?option=com_content&view=article&id=14804&Itemid=946#cz6 [dostęp: 14.04.2016].

nia, do kolejnej przechodzą te spośród wybieranych osób, które w drugiej turze uzyskały najwyższe wyniki. Regulamin przewiduje również rozwiązanie dla sytuacji, w której dwóch kandydatów otrzymuje równą liczbę głosów. Nie przeprowadza się wówczas dodatkowych głosowań, a wybrany zostaje kandydat najstarszy wiekiem. Głosowania te muszą być przeprowadzane w obecności przynajmniej połowy parlamentarzystów.

Wybrany kandydat ma obowiązek złożenia ślubowania, do czego jest niezwłocznie wzywany. Ślubowania nie dokonuje jednak przed Parlamentem Europejskim, a Trybunałem Sprawiedliwości.

Z kolei dymisja ERPO nastąpić może jedynie w skrajnych przypadkach, np. gdy przestał odpowiadać warunkom niezbędnym przy wyborze dokonywanym przez Parlament Europejski lub dopuścił się poważnego uchybienia. W takich wypadkach, pomimo że samego wyboru dokonuje Parlament, to ma on prawo jedynie wystosować odpowiednie żądanie, lecz to Trybunał Sprawiedliwości dokonuje zdymisjonowania. Przykładem zachowania wywołującego takie skutki, może być złamanie art. 10 Statutu poprzez prowadzenie innej, zarobkowej lub niezarobkowej, działalności zawodowej. Wydaje się, że powyższe rozwiązanie w dobry sposób zabezpiecza również Ombudsmana przed uzależnieniem od Parlamentu, wzmacniając jego pozycję.

Zgodnie z art. 221 Regulaminu Parlamentu Europejskiego, w razie wystąpienia wymienionych powyżej przesłanek, z wnioskiem o odwołanie Rzecznika Praw Obywatelskich wystąpić może jedna dziesiąta parlamentarzystów. Wniosek ten przedkładany jest Ombudsmanowi oraz odpowiedniej komisji, która większością głosów podejmuje decyzję, czy wskazywane powody odwołania znajdują uzasadnienie. Jeśli tak, komisja przedstawia swoje sprawozdanie Parlamentowi, który przeprowadza debatę. Rzecznik Praw Obywatelskich ma prawo do zgłoszenia wniosku o wysłuchanie zanim nastąpi głosowanie nad przedłożonym sprawozdaniem. Obwiniony ma zatem sposobność do publicznego ustosunkowania się do zarzutów stawianych mu w sprawozdaniu.

Głosowanie nad sprawozdaniem następuje w obecności co najmniej połowy parlamentarzystów. Negatywny wynik głosowania daje Rzecznikowi prawo do natychmiastowej rezygnacji z pełnionej funkcji, co oznacza przerwanie procedury odwoławczej i konieczność podjęcia przez Parlament działań zmierzających do wyboru nowego Ombudsmana.

Rzecznik Praw Obywatelskich nie ma jednak obowiązku złożenia rezygnacji. Działa wbrew decyzji Parlamentu i może być odwołany mocą orzeczenia wydanego przez Trybunał Sprawiedliwości, do którego z takim wnioskiem zwraca się Przewodniczący Parlamentu na pierwszej sesji miesięcznej po przeprowadzonym głosowaniu.

Z uwagi na to, że instytucja Rzecznika Praw Obywatelskich w poszczególnych krajach unijnych spełnia te same role, nie dziwi fakt, iż można odnaleźć pewne analogie zarówno do wyboru, jak i sposobu działania RPO, z jakim mamy do czynienia w prawie polskim w stosunku do odpowiednika europejskiego. W Polsce istotną rolę odgrywa Sejm, poprzez który, za zgodą Senatu, Ombudsman jest powoływany. ERPO musi być obywatelem unijnym, natomiast polski RPO – obywatelem polskim.

Wydaje się, że ustawodawca w sposób nieco mniej rygorystyczny potraktował wymagania związane z dotychczasową ścieżką zawodową, nie uzależniając dopuszczalności kandydatury od spełnienia warunków do pełnienia wysokich funkcji sędziowskich, wskazując jednak, że musi wyróżniać się „wiedzą prawniczą doświadczeniem zawodowym oraz wysokim autorytetem ze względu na swe walory moralne i wrażliwość społeczną”²⁰.

Kadencja polskiego RPO, podobnie jak w przypadku ERPO, trwa pięć lat, a wybór możliwy jest tylko na dwie kadencje. Jednak ślubowanie składane jest przed Sejmem, a nie jak w ERPO przed Trybunałem Sprawiedliwości.

Pozycja prawna Ombudsmana i rola skargi

Kompetencje Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich wymienia przywoływany już wcześniej art. 228 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (dawny art. 195 TWE). I choć nazwa instytucji może wskazywać ukierunkowanie świadczonej pomocy głównie na osoby fizyczne, Ombudsman ma uprawnienia do przyjmowania skarg także od osób prawnych, mających swoją siedzibę statutową w Państwie Członkowskim Unii Europejskiej. Przede wszystkim jednak wymienia się uprawnienie do przyjmowania skarg od każdego z obywateli Unii, ale i innych osób fizycznych, które mają miejsce zamieszkania w jednym z krajów unijnych. Rozwiązanie to ma swoje źródło w Traktacie z Maastricht, gdzie w art. 138e znajdował się zapis mówiący o tym, że każda osoba fizyczna (a więc nie tylko obywatel unijny) lub prawna, mająca miejsce zamieszkania lub siedziby w Państwie Członkowskim, może zwrócić się do Rzecznika Praw Obywatelskich ze skargą na niewłaściwe administrowanie instytucji lub organów wspólnotowych. Artykuł ten rozszerzał i uzupełniał zakres podmiotowy wcześniejszego art. 8d, który wskazywał, że do Rzecznika Praw Obywatelskich zwrócić się może każdy obywatel Unii.

Można zatem stwierdzić, że dzięki tym zapisom urzeczywistnia się również idea tożsamości europejskiej, solidarności i równości wobec prawa, a więc

²⁰ Art. 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich, Dz.U. 1987 Nr 21 poz. 123, tekst ujednolicony.

zasad, które są ściśle związane z demokracją europejską. Każdy kto legalnie zamieszkuje w jednym z państw członkowskich, może liczyć w tym zakresie na możliwość wystosowania skargi do ERPO, która zostanie zbadana. Nadmienić należy, że skarga do Ombudsmana ma charakter pozasądowego mechanizmu ochrony praw obywatelskich²¹.

Jak wynika z powyższego, przystąpienie Polski do Unii Europejskiej nie było datą, od której obywatelom naszego kraju przysługiwało uprawnienie do składania skarg. Taka możliwość pojawiła się znacznie wcześniej, a więc wraz z wyborem pierwszego Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich, dokonanego 12 lipca 1995 r.²²

Skargi, jakie mogą być wnoszone do Ombudsmana, w głównej mierze dotyczą złego administrowania (tzw. *maladministration*) przez instytucje, organy i jednostki organizacji unijnych, nie wyłączając takich instytucji jak Komisja Europejska czy Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej, o ile nie dotyczy to kwestii związanych z funkcjami sądowymi. Owo złe administrowanie to nie tylko nieuczciwość postępowania, czy też nieprawidłowe stosowanie procedur, należy je rozumieć szeroko, jako np. przewlekłość w działaniu, odmowa udzielenia informacji, dyskryminacja związana z silniejszą pozycją organów administracji względem obywatela oraz nadużywanie władzy²³. Jak wynika z art. 41 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej „każdy ma prawo do bezstronnego i sprawiedliwego rozpatrzenia swojej sprawy w rozsądnym terminie przez instytucje, organy i jednostki organizacyjne Unii”.

Dodatkowego podkreślenia wymaga jeszcze fakt, że skarga do Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich nie może być skierowana w związku z działaniami lub zaniechaniami krajowych organów administracyjnych, nawet jeśli w ich kompetencjach leżą działania dotyczące spraw wynikających z administracji Unii Europejskiej²⁴. Może być natomiast wystosowana wobec każdej instytucji unijnej, w tym Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Trybunału Obrachunkowego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, unijnych instytucji finansowych, jak Europejski Bank Centralny czy Europejski Bank Inwestycyjny, a nawet Europolu.

²¹ M. Stefaniuk, *Skarga do Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich w świadomości prawnej obywateli Unii Europejskiej*, [w:] *Prawne problemy członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, red. L. Leszczyński, Lublin 2005, s. 107.

²² Red. Z. Brodecki, *Ochrona praw jednostki*, Warszawa 2004, s. 63.

²³ *The work of the European Ombudsman*, European Union Committee, 22nd Report of Session 2005-06 <http://www.statewatch.org/news/2006/mar/hol-rep-eu-ombuds.pdf> [dostęp: 14.04.2016].

²⁴ A. Ziółkowska, *op. cit.*, s. 70.

Przedmiot skargi do ERPO, a więc wspomniane już niewłaściwe, złe administrowanie instytucji unijnych, nie jest w sposób enumeratywny wyliczone ani skatalogowane. Niezależnie od tego, czy rozwiązanie takie wprowadzone zostało celowo, czy nie, pozostawienie w tym zakresie pewnej swobody działania i uznania Ombudsmana wydaje się być właściwe. Dzięki temu podejmowane czynności cechują się większą elastycznością i łatwiej odpowiadają na przyczyny skargi. Do braku zamkniętego katalogu niewłaściwych czynności, bądź zaniechań administracyjnych pozytywnie odnosił się też pierwszy ERPO, wspomniany wcześniej Jacob Söderman i z takim poglądem należałoby się zgodzić²⁵. Oczywiście znając instytucje, których działania lub zaniechania mogą być przedmiotem skargi do Ombudsmana i zakresu ich obowiązków, możliwe byłoby stworzenie odpowiedniego zbioru przedmiotu skarg. Dotychczasowa działalność ERPO pokazuje jednak, że nie jest to ani konieczne, ani celowe.

Na podstawie powyższego można też stwierdzić, że praca Ombudsmana, w tym sporządzane raporty przedstawiające zakres wnoszonych skarg, stanowią pewien katalog *maladministration*. Z pewnością pozostaje on jednak nadal otwarty.

Działanie ERPO cechuje się dużą dowolnością także w zakresie podejmowanych interwencji. Skargi obywateli są jedną z form inicjowania postępowań, inną jest wszczynanie dochodzeń, jeśli Ombudsman uzna, że jest to zasadne. Składając skargę obywatel bądź uprawniona instytucja musi jednak pamiętać o treści ust. 3 art. 1 Statutu, zgodnie z którym ERPO nie może brać udziału w postępowaniach, które toczą się przed sądem, ani też poddawać w wątpliwość lub też w inny sposób podważać publicznie orzeczeń sądowych.

Podmiot zainteresowany złożeniem skargi niekoniecznie musi tego dokonać osobiście, czynność ta jest także możliwa za pośrednictwem członka Parlamentu Europejskiego. Zawsze jednak musi być możliwe określenie tożsamości składającego skargę. Ze skargi musi także wynikać czego dotyczy i co jest jej przedmiotem. Dodatkowym ułatwieniem dla składającego skargę jest zasada, że może być ona sporządzona w dowolnym języku urzędowym Unii Europejskiej. Jest to zatem kolejne rozwiązanie, które podmiotom uprawnionym znacząco ułatwia skorzystanie ze swojego uprawnienia.

Parlamentarzyści, jako reprezentanci swoich obywateli, często otrzymują prośby o interwencję, zarówno w sprawach natury administracyjnej, jak i innych. Nie zawsze ich kompetencje lub możliwości pozwalają na samodzielne załatwienie sprawy, w takich przypadkach zwrócenie się o pomoc do Ombudsmana wydaje się celowe i łatwiejsze. Wskazuje się również, że

²⁵ M. Łuszczuk, *Rzecznik Praw Obywateli Unii Europejskiej*, Warszawa 2000, s. 42.

pośrednictwo posłów związane jest z pomocniczą rolą instytucji Ombudsmana w zgłędem Parlamentu²⁶.

Podobnie jak ma to miejsce w postępowaniach sądowych i administracyjnych, tak i w przypadku działań podejmowanych przez ERPO obowiązuje termin, w jakim skarga może zostać złożona. Termin wynosi dwa lata od daty, w której skarżący powziął informacje na temat faktów, które mają bezpośrednie znaczenie dla sprawy i są przedmiotem skargi. Zarówno zasada, jak i określony termin są optymalne oraz wystarczające także do obowiązkowego podjęcia działań wobec administracji, której stawiane są zarzuty. Ponadto zapobiegają nadmiernemu napływowi skarg i niepotrzebnemu spowolnieniu prac Ombudsmana²⁷. Dyskusyjne jest jednak, czy ograniczanie wpływu skarg do instytucji powołanej w celu ich rozpatrywania jest w pełni uzasadnione.

ERPO nie ma obowiązku przyjmowania każdej skargi i podejmowania działań w sytuacjach, w których nie jest kompetentny. Może w związku z powyższym wskazać podmiotowi skarżącemu organ właściwy do jej rozpatrzenia.

Pozycja ERPO nigdy nie była i nie może być silniejsza niż organów sądowniczych. Ombudsman nie ma uprawnień, dzięki którym jego działania wstrzymywałyby lub wpływały na orzeczenia zapadające w sądach.

Sposób działania Ombudsmana nastawiony jest zawsze na pozytywne załatwienie przedmiotu skargi lub dochodzenia i niejako konwalidację niepożądanego stanu faktycznego. Autorytet instytucji sprawia, że już sama świadomość podmiotu, wobec którego wszczynane jest postępowanie lub wniesiona skarga, o takim zdarzeniu powoduje, że problem jest rozwiązywany. Co oczywiste, niewłaściwość postępowania i zaistnienie sytuacji wymagającej naprawy nie zawsze jest uznawane i w pełni dostrzegane przez podmiot, wobec którego wystosowano skargę. ERPO będzie się wówczas starał o doprowadzenie do polubownego załatwienia sprawy pomiędzy stronami. Poszukując w takim wypadku tzw. „przyjacielskiego rozwiązania” (*friendly solution*) pełni niejako rolę mediatora nastawionego na pozytywne załatwienie sprawy²⁸. Jeśli nie będzie to możliwe, kolejnym krokiem podejmowanym przez Ombudsmana jest przesłanie zaleceń dla „oskarżonego”. Zainteresowanie daną sprawą ze strony ERPO i podjęcie działań jest w zasadzie równoznaczne z przyznaniem, że strona skarżąca dotknięta została złym administrowaniem. Nieuznawanie takiego stanu rzeczy przez instytucję, będącą podmiotem skargi lub dochodzenia, i niewdrożenie zaleceń Rzecznika powoduje, że Parlamentowi Euro-

²⁶ E. Popławska, *op. cit.*, s. 37.

²⁷ *Ibidem*, s. 38.

²⁸ Z. Brodecki, *op. cit.*, s. 71.

pejskiemu przedkładane zostaje sprawozdanie opisujące zdarzenie, na którym spoczywa już obowiązek podjęcia dalszego działania²⁹.

Każda skarga złożona do Ombudsmana powinna być poprzedzona próbą podjęcia działań zmierzających do naprawienia sytuacji. Dopiero w braku odpowiedniej reakcji określonego organu, czy instytucji dopuszczalne jest wniesienie skargi. Powyższe zabezpiecza przed niepotrzebnym napływem skarg w sytuacjach, w których możliwe jest rozwiązanie problemu we współpracy z organem, którego działanie zostało uznane przez obywatela za sprzeczne z przepisami prawa i przyjętymi zasadami.

Podsumowanie

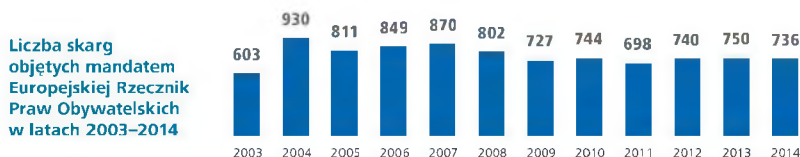
Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich sporządza coroczne sprawozdania ze swojej działalności. W sprawozdaniu za rok 2014 można znaleźć informację o liczbie 2 079 skarg, jakie zostały zarejestrowane przez biuro Ombudsmana. Na tej podstawie dokonano 342 dochodzeń, z czego tylko 17 przeprowadzono z inicjatywy własnej, a aż 325 w oparciu o złożone skargi. Z różnego rodzaju pomocy ERPO skorzystało łącznie 23 072 obywateli.

Wskazane powyżej dane mogą prowadzić do różnorodnych wniosków. Pierwszym, jest relatywnie niska liczba skarg, w stosunku do ponad 508 mln mieszkańców Unii Europejskiej. Może to jednak wynikać zarówno z poprawnego funkcjonowania unijnego systemu administracyjnego, jak i w dalszym ciągu niewielkiego odsetka osób, które mają świadomość, że dochodzenie swoich praw w kwestiach administracyjnych jest możliwe za pośrednictwem europejskiego Ombudsmana. Jak wynika jednak z porównania statystyk z lat 2003–2014, liczba skarg utrzymuje się na mniej więcej podobnym poziomie.

W 2014 r. Polska była źródłem 208 skarg oraz 7 dochodzeń Ombudsmana, w Niemczech wskaźniki te wynosiły 219 skarg i 45 dochodzeń, we Francji 98 i 11, a w Hiszpanii aż 309 i 19. Najmniej skarg (3) i dochodzeń (1) powstało w Estonii³⁰.

²⁹ http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/ombudsman/index_pl.htm [dostęp: 14.04.2016].

³⁰ Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich, Sprawozdanie roczne 2014, s. 20.



Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich

www.ombudsman.europa.eu

Źródło: Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich, *Sprawozdanie roczne 2014*, s. 19.

Na uwagę zasługuje również fakt, że aż 204 dochodzenia przeprowadzone zostały wobec działań Komisji Europejskiej, co stanowiło 59,6% ogółu dochodzeń (przy jedynie 12 dotyczących Parlamentu Europejskiego). Tendencja ta nosi cechy stałości, co powinno zostać uwzględnione zarówno przez Ombudsmana, jak i samą Komisję³¹. Wypływające stąd wnioski pozwalają stwierdzić, że jest to instytucja bardzo rozbudowana, która wykonuje dużą pracę administracyjną. W związku z powyższym, istnieje także większe ryzyko popełnienia błędów wśród wielu realizowanych zadań. Z drugiej jednak strony, ze względu na pełnioną funkcję, Komisja Europejska powinna dbać o taki sposób administrowania, który będzie budził zaufanie obywateli unijnych.

Utrzymująca się na przestrzeni dekady podobna liczba skarg, przez sceptyków działalności ERPO, ogółem może być interpretowana jako dowód na brak wyników wskazujących na pozytywną zmianę sposobu działania administracji unijnej. Należy mieć jednak na uwadze, że w okresie tym wzrosła zarówno liczba obywateli i mieszkańców unijnych, ale też spraw, w jakie poszczególne urzędy oraz instytucje były zaangażowane. Każda skarga lub dochodzenie prowadzące do poprawy jakości administracji wspólnotowej wpływa pozytywnie nie tylko na sytuację skarżących, ale i wszystkich pozostałych obywateli lub podmioty, które mogą się z nią również zetknąć.

Pomimo zmian zachodzących w Unii Europejskiej oraz jej instytucjach, konkluzje i plany na działanie ERPO akcentowane są w podobny sposób przez kolejne osoby obejmujące to stanowisko. Niezmiennie aktualne pozostaje główne zadanie Ombudsmana, jakim jest ochrona obywateli i mieszkań-

³¹ A. Ziółkowska, *op. cit.*, s. 71.

ców unijnych przed złym administrowaniem, przeciwdziałanie arbitralności władzy oraz pewność, że ich prawa są w pełni respektowane przez organy administracji wspólnotowej³². Jest to wypełnianie założeń dotyczących stałej i większej otwartości na jednostki oraz ich uprawnienia, które stanowią podwaliny dzisiejszej Unii Europejskiej.

Abstract

Complain to European Ombudsman

The Article concerning the European Ombudsman, which investigates complaints about maladministration in the institutions and bodies of the European Union. A complaint to the European Ombudsman can be made by a citizen of a Member State of the Union or reside in a Member State, also Businesses, associations or other bodies with a registered office in the Union.

Key words: European Ombudsman, complain, maladministration

Streszczenie

Skarga do Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich

Powstanie Instytucji Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich miało być gwarantem ich zachowania. Ombudsman stojąc na straży ochrony obywateli unijnych przed złym administrowaniem i przeciwdziałając arbitralności władzy, daje pewność, że prawa te będą przez organy administracji unijnej respektowane.

Warto zatem, aby działalność Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich została obywatelom unijnym w sposób przystępny przybliżona.

Słowa kluczowe: Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich, prawa obywateli Unii Europejskiej, skarga do Ombudsmana

³² *The European Ombudsman*, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg 2005, s. 239.