

Paweł Sadowski

Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich

Studium prawnoustrojowe

WYŻSZA SZKOŁA ZARZĄDZANIA I ADMINISTRACJI
W ZAMOŚCIU

Zamość 2013

© Copyright by Paweł Sadowski i Wyższa Szkoła
Zarządzania i Administracji w Zamościu 2013



Wydawnictwo współfinansowane
ze środków Komisji Europejskiej



Wyższa Szkoła Zarządzania i Administracji w Zamościu
ul. Akademicka 4, 22-400 Zamość
tel. 84 677 67 09, fax 84 677 67 10
e-mail: poczta@wszia.edu.pl www.wszia.edu.pl



Centrum Informacji Europejskiej Europe Direct w Zamościu
ul. Akademicka 4, 22-400 Zamość
tel. 84 677 67 76, fax 84 677 67 15
e-mail: europedirect-zamosc@wszia.edu.pl
www.europedirect-zamosc.wszia.edu.pl

Projekt okładki:
Marek Kendra

ISBN 978-83-60790-48-9

Druk i oprawa:
Drukarnia ATTYLA
ul. Partyzantów 64, 22-400 Zamość

SPIS TREŚCI

Wstęp.....	5
------------	---

Rozdział I

Geneza Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich

1. Idea obywatelstwa europejskiego i europejskiego ombudsmana.....	9
2. Inicjatywa hiszpańska i projekt duński – dwie koncepcje instytucji Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich.....	24

Rozdział II

Podstawy prawne i status Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich

1. Prawna regulacja instytucji Europejskiego Rzecznika	37
2. Warunki wybieralności, kadencja i jej wygaśnięcie.....	46
3. Niezależność na tle innych uwarunkowań statusu Rzecznika.....	52

Rozdział III

Zakres kontroli Rzecznika

1. Klasyfikacja przesłanek dopuszczalności skargi	61
2. Czynny i bierny podmiot skargi	65
3. Formalne przesłanki skargi	77
4. Niewłaściwe administrowanie jako przedmiot kontroli	82

Rozdział IV

Tryb rozpatrywania skarg przez Rzecznika

1. Postępowanie Rzecznika ze skargą	101
2. Działalność Rzecznika podejmowana z urzędu	116
3. Analiza dotychczasowej działalności Rzecznika	132

Rozdział V

Prawne i pozaprawne instrumenty działania Rzecznika

1. Formalne i nieformalne środki działania – instrumenty statutowe i pozastatutowe.....145
2. Formy oddziaływania Rzecznika na wspólnotową administrację.....157

Rozdział VI

Współpraca Rzecznika z organami Unii i rzecznikami krajowymi

1. Relacje Rzecznika z Parlamentem Europejskim i Komisją Europejską169
2. Europejska Sieć Rzeczników a współpraca z ombudsmenami krajowymi.....176

Zakończenie.....185

Bibliografia191

Wstęp

Przyjęcie Traktatu o Unii Europejskiej z 7 lutego 1992 roku otworzyło nowy rozdział w dziedzinie wspólnotowej regulacji statusu obywateli państw członkowskich Wspólnot Europejskich i ich reform instytucjonalnych. Traktat ten zawiera ogólną konstrukcję prawną obywatelstwa Unii Europejskiej oraz funkcjonalnie związaną z nim regulację instytucji Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich, który został wybrany trzy lata później. Kiedy 27 września 1995 roku J. Söderman, pierwszy Rzecznik, składał przysięgę przed Europejskim Trybunałem Sprawiedliwości, wypowiedział znamienne słowa: „Rola i funkcja Rzecznika powinny koncentrować się na pomocy obywatelom i innym podmiotom uprawnionym do zwracania się do Rzecznika w pełnej realizacji ich praw i przez to nadaniu europejskiej administracji bardziej ludzkiej twarzy”. W tej ogólnej wypowiedzi dostrzec można dwa ważne elementy. Pierwszy, to przekonanie J. Södermana, byłego ombudsmana fińskiego, że Europejski Rzecznik winien ochronę praw deklarowanych przez prawo wspólnotowe traktować jako priorytet; drugi aspekt wypowiedzi wskazywał na bolesną funkcjonowanie administracji wspólnotowej, określaną jako deficyt legitymacji, demokracji i odpowiedzialności.

Utworzenie Europejskiego Rzecznika jako organu wspólnotowego, zapewniającego możliwość skorzystania z szybkiego, nieformalnego i przez to łatwo dostępnego środka, stanowiącego alternatywę wobec postępowania zarówno sądowego, jak i administracyjnego, było niewątpliwie wzbogaceniem tradycyjnych instrumentów kontroli działania administracji. Oznaczało to bowiem wprowadzenie nowych mechanizmów i środków rozwiązywania konfliktów między administracją wspólnotową i jej poddanymi. Ograniczenie katalogu narzędzi prawnych Ombudsmana do form niewładczych – należących do *soft law*, stanowi ciekawy eksperyment zasługujący na zbadanie, zwłaszcza że podobne instytucje funkcjonują w krajach członkowskich. Należy również prześledzić, czy wprowadzona do struktur wspólnotowych instytucja Europejskiego Ombudsmana uległa zharmonizowaniu z nimi i wpływa na sposób realizacji ich władztwa, uwzględniający nie tylko standardy wynikające z zasady *rule of law*, ale także z zasad dobrego administrowania. W ten sposób możemy udzielić przynajmniej częściowej odpowiedzi na pytanie, jak środki, którymi dysponuje Rzecznik, wpływają na akceptację nowych, koncyliacyjnych, niesformalizowanych metod sprawowania władzy w Unii (*new modes of governance*)¹.

Autor analizując w niniejszej rozprawie genezę, pozycję ustrojową i rezultaty działalności Rzecznika, powołuje się na tezę H. Gammeltoft-Hansena, że Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich nie jest, jak często się sądzi, rezultatem społecznie ukształtowanej potrzeby nowego i odmiennego od dotychczasowych sposobu ochrony praw obywatelskich². W rzeczywistości utworzenie Europejskiego Rzecznika o stosunkowo wąskim zakresie kompetencji, obejmujących pomoc obywatelom Unii w ich konfliktach czy sporach z organami wspólnotowej administracji, odzwierciedlało generalny zamysł twórców Traktatu z Maastricht uczynienia ze Wspólnot bardziej demokratycznego organizmu³.

Z jednej strony – skromnie sformułowane uprawnienia Rzecznika, z drugiej strony – ich otwarty, dający się w praktyce elastycznie kształtować zakres, stanowią reakcję

¹ Por. G. Falkner, O. Treib, M. Hartlapp, S. Leiber, *Complying with Europe? The Impact of EU Minimum Harmonisation and Soft Law in the Member States*, Cambridge 2005.

² H. Gammeltoft-Hansen, *Trends Leading to the Establishment of a European Ombudsman* [w:] *The European Ombudsman. Origins, Establishment, Evolution*, Luxembourg 2006, s. 19 i nast.

³ Nawiązywanie kontaktu przez Unię ze swoimi obywatelami, zapoczątkowane w 1992 roku, nie przynosi szybkich rezultatów, a nawet można mówić o momentach utraty takiej łączności, czego przykładem był wynik referendum w Irlandii w 2001 roku. Szerzej na ten temat *Odpowiedzialność i legitymizacja Unii Europejskiej*, pod red. A. Annull, D. Wincott, Warszawa 2007.

na różne, niekiedy przeciwstawne, oczekiwania formułowane zarówno przez organy Unii, jak i państwa członkowskie. Kraje członkowskie były gotowe zaakceptować nową instytucję jako „mechanizm regulacyjny”, który ma modyfikować dotychczasowy sposób administrowania, oceniany jako skostniały i niedemokratyczny. Jednocześnie perspektywa powołania Rzecznika wywołała w państwach członkowskich i organach unijnych obawy. U tych pierwszych, przed utratą ich wpływu na przebieg procesów decyzyjnych, podczas gdy w strukturach wspólnotowych wyraźnie dostrzegano zagrożenie dla istniejącego status quo w zakresie międzyinstytucjonalnych uprawnień kontrolnych.

Narastający we Wspólnotach Europejskich deficyt demokracji, legitymacji i odpowiedzialności, nierozwiązany po dzień dzisiejszy⁴, spowodował uznanie instytucji Rzecznika za jeden ze środków sprzyjających legitymizacji i demokratyzowaniu działań organów wspólnotowych oraz włączaniu, przynajmniej w pewnym zakresie, obywateli Unii w mechanizm kontroli na szczeblu wspólnotowym.

Przyjmując, że motywy i okoliczności powołania Rzecznika były złożone, a zakres jego działania nie do końca został sprecyzowany, interesujące jest, jak instytucja ta ukształtowała się w praktyce. Celem rozprawy jest zatem ukazanie roli Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich w systemie organów Unii jako ważnej wspólnotowej instytucji o charakterze subsydiarnym i komplementarnym. Rola instytucji zostanie zaprezentowana na tle rozwiązań organizacyjno-proceduralnych określających ramy i formy jej aktywności oraz środków działania. Rozważania dotyczyć będą także ustalenia efektów działalności Ombudsmana zarówno z punktu widzenia stworzonych przez niego zasad postępowania, jak i praktyki.

Wskazany zakres badań będzie podstawą oceny instytucjonalnej i faktycznej roli Ombudsmana w kształtowaniu kanonów dobrej administracji. Pozwoli ustalić, czy instytucja Europejskiego Ombudsmana służy, a jeżeli tak to w jakim stopniu, ochronie obywateli przed naruszeniami ich praw i wypracowaniu optymalnych zasad dobrego administrowania i zarządzania przez instytucje i organy Unii, oraz czy Rzecznik jest nie tylko instytucją potrzebną, ale czy także należycie funkcjonującą.

Analiza działalności Rzecznika, ukazana na tle jego genezy, pozycji prawno-ustrojowej i zakresu kompetencji określonych prawem wspólnotowym, pozwoli ponadto na uzyskanie odpowiedzi na inne pytania związane z tą instytucją. Po pierwsze, czy pierwotnie niedookreślony charakter tego urzędu został w praktyce doprecyzowany. Po drugie, czy środki działania Ombudsmana, w które został formalnie wyposażony są wystarczające. Po trzecie, jak można określić jego profil (*active or proactive*) – czy stosowane formy działania i aktywność mają charakter ekspansywny, czy są restryktywne i w związku z tym jak można ocenić dotychczasowy dorobek Rzecznika z punktu widzenia wpływu na zmiany funkcjonowania administracji wspólnotowej i ochrony praw obywatelskich.

W mojej dysertacji stosować będę trzy metody badawcze. W zakresie egzegezy postanowień wspólnotowych aktów normatywnych, zarówno formalnie wiążących, jak i zalecających, dominującą będzie metoda prawno-dogmatyczna. Metoda prawno-porównawczej użyta zostanie do analizy cech instytucji ombudsmana oraz wybranych aspektów porządku prawnego prawa stanowionego i *case-law*. Większość pola badawczego, ze względu na charakter przedmiotu poddanego analizie (*European case-law*), zostanie objęta metodą empiryczną. W zakresie społecznego uwarunkowania i odbioru instytucji Rzecznika posłużę się metodą socjologiczną, zaś przy badaniach praktyki funkcjonowania Rzecznika wykorzystam metodę *case-study (from case to case)* i analizę statystyczną.

W prezentowanej rozprawie świadomie pozostawię poza kręgiem moich

⁴ Por. na ten temat liczne wypowiedzi w pracy *Odpowiedzialność i legitymacja...*, także F. Sharpf, *Governing in Europe: effective and democratic?*, Oxford 1999.

zainteresowań niektóre aspekty aktywności Rzecznika i relacje z pewnymi instytucjami Wspólnot Europejskich (np. Europejskim Inspektorem Ochrony Danych). To ograniczenie pola badawczego pozwoli skoncentrować się na głównych cechach pozycji ustrojowej i działalności Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich. W swojej pracy nie dokonuje też poszerzonej analizy pozycji Europejskiego Rzecznika na tle usytuowania i cech rzeczników krajowych, gdyż zagadnienie to ma znaczenie drugoplanowe z punktu widzenia celu moich rozważań. Badanie tego typu, z uwagi przede wszystkim na różnice w przedmiotowym zakresie działania rzeczników krajowych i Europejskiego Rzecznika, wymagałyby całkowicie odmiennego ujęcia tematu i innego określenia głównego celu podejmowanej analizy.

Rozdział I

Geneza Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich

1. Idea obywatelstwa europejskiego i europejskiego ombudsmána

Wspólnoty Europejskie i ich system prawny od czasu swego powstania są wytworem procesu ciągłej ewolucji i transformacji. Prawo wspólnotowe ukształtowało się jako niezależny porządek prawny wynikający z traktatów założycielskich, prawa wtórnego oraz europejskiego *case-law* (orzecznictwa sądów europejskich).

Powstanie Wspólnot Europejskich było związane przede wszystkim z zamierzeniami natury gospodarczej, wyrównaniem istniejących dysproporcji pomiędzy poszczególnymi państwami i regionami. Przez wiele lat działalność Wspólnot skupiała się w zasadzie na kwestiach ekonomicznych, dlatego obywatele państw członkowskich traktowani byli jako podmioty stosunków gospodarczych⁵. Wyrazem tego było określanie ich terminem „pracownicy”, a normowanie ich sytuacji prawnej dokonywane było przede wszystkim w odniesieniu do kwestii zatrudnienia, podejmowania działalności gospodarczej czy też przemieszczania się⁶. Regulacje prawne dotyczące praw podstawowych były wyrazem konieczności ekonomicznych – zapewnienia realizacji postanowień traktatowych, a nie deklarowania i urzeczywistniania określonej koncepcji praw fundamentalnych⁷. Wprowadzone przez Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Gospodarczą prawa ekonomiczne były dopełniane różnymi szczegółowymi prawami socjalnymi, takimi jak np. prawo równego wynagrodzenia kobiet i mężczyzn⁸, co miało służyć stworzeniu systemu zabezpieczeń wolnej konkurencji i wspierania zasad wspólnego rynku⁹. Takie stanowisko znalazło swoje odbicie we wprowadzaniu postanowień traktatowych do systemów prawnych państw członkowskich, których wyłączną domeną pozostawały regulacje w zakresie pozostałych praw – osobistych i politycznych¹⁰.

Główne cele ekonomiczne Wspólnot zostały osiągnięte poprzez systematyczne rozszerzanie ich kompetencji, zgodnie z dominującą teorią funkcjonalistyczną¹¹. Zakładała ona, że początkowa integracja w kilku dziedzinach związanych ze wspólnym rynkiem w konsekwencji nieuchronnie doprowadzi do unifikacji polityki i prawa także w innych sferach, związanych nie tylko bezpośrednio, ale i pośrednio ze wspólnym rynkiem. Wokół celu, jakim była integracja ekonomiczna, miała następować coraz głębsza integracja prawna i polityczna. Jednakże główne atrybuty suwerenności państwowej nie były objęte

⁵ D. Olivier, D. Heater, *The Foundations of Citizenship*, New York–London 1994, s. 133.

⁶ Terminologii takiej używa Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Gospodarczą, bez względu na wersję językową; S. Konopacki, *Obywatelstwo europejskie w kontekście członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, Łódź 2005, s. 68.

⁷ J. M. Sorensen, *The Exclusive European Citizenship: The Case of Refugees and Immigrants in the European Union*, „International Migration Review”, vol. 32, 1998, s. 507-508.

⁸ E. A. Marias, *From Market Citizen to Union Citizen* [w:] *European Citizenship*, pod red. E. A. Marias, Maastricht 1994, s. 2.

⁹ Por. sprawa 43/75, *Defrenne przeciwko Sabena*, ECR 1976, s. 455; ETS uznał, że zasada równości wynagradzania kobiet i mężczyzn jest jedną z podstawowych zasad prawa wspólnotowego. Można w związku z tym powoływać się na nią przed sądami krajowymi. Przepis art. 141 (119) Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską jest wystarczająco jasny i bezwarunkowy, aby mógł być stosowany bezpośrednio przez organy i sądy krajowe; tekst Traktatu – Dz. U. z 2004, Nr 90, poz. 864, zał. 2, t. II, s. 668; Dz. Urz. WE C 321E/2006, dalej Traktat lub TWE.

¹⁰ G. van den Berghe, *Political Rights for European Citizens*, Gower-Aldershot-Hants 1982, s. 7-15.

¹¹ W. Sadurski, *Obywatelstwo europejskie*, „Studia Europejskie”, 4/2005, s. 32.

tymi procesami, co spowodowało, że Wspólnoty Europejskie nie zmierzały do integracji według modelu państwa federalnego. Społeczne zadowolenie z sukcesów ekonomicznych nie oznaczało jednak dostatecznej aprobaty dla nowej organizacji ponadnarodowej w świadomości obywateli państw członkowskich. Wspólnoty były traktowane przez obywateli z nieufnością jako uprzywilejowana „eurokracja” brukselska¹². Przyczyną tego stanu był fakt, że rządy państw członkowskich sukcesy na szczeblu ponadnarodowym z reguły przypisywały tylko sobie, zaś niepowodzeniami, zwłaszcza tymi w sferze polityki wewnętrznej, obarczały instytucje wspólnotowe. Konsekwencją tego był znaczny dystans społeczeństw państw członkowskich do instytucji europejskich. Stało się to istotnym hamulcem realizacji polityk wspólnotowych, ponieważ proces integracji europejskiej, w coraz wyższym stopniu wymagał – dla efektywności i skuteczności – działań współpracy ze strony obywateli państw członkowskich.

Do lat siedemdziesiątych obywatele państw członkowskich Wspólnot traktowani byli jedynie w kategorii podmiotów ekonomicznych, chociaż Traktat o Europejskiej Wspólnocie Gospodarczej stanowił o wyborach do Zgromadzenia Parlamentarnego, w których mają oni uczestniczyć¹³. Należy jednak zaakcentować, że już w latach sześćdziesiątych instytucje wspólnotowe zaczęły zwracać uwagę, iż jednostki we wspólnotowym porządku prawnym nie korzystają z praw fundamentalnych wyłącznie jako uczestnicy stosunków ekonomicznych, ale także jako podmioty praw obywatelskich. Stanowisko to pojawia się w poglądach Komisji Europejskiej¹⁴ oraz w orzeczeniach Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości, który wyraźnie wskazał, że prawa fundamentalne, a więc również osobiste i polityczne, wywodzą się z generalnych zasad prawa wspólnotowego¹⁵.

Państwa członkowskie odnosiły się jednak do idei udziału obywateli w życiu politycznym Wspólnot z dużą rezerwą. Dość powszechnie uważano, że postanowienia Traktatów nie ustanawiają bezpośrednio dających się zastosować praw, do których obywatele państw członkowskich mogą się odwoływać i które mogą prawnie egzekwować. Jak wskazywał rząd niemiecki, art. 12 Traktatu EWG¹⁶ jedynie nakłada na państwa członkowskie zobowiązania międzynarodowe, które powinny być wprowadzone do krajowych porządków prawnych w ramach ich autonomicznych uprawnień ustawodawczych¹⁷. Tak więc, ochrona praw obywateli była oparta jedynie na poszanowaniu zasad przyjętych przez instytucje wspólnotowe, a odnoszących się do obywateli. Wynikało to z przeświadczenia, że Wspólnoty Europejskie są przede wszystkim wspólnotą państw, a nie formą wspólnoty obywateli¹⁸. Stanowisko takie podzielane było przez Europejski Trybunał Sprawiedliwości, który uznał jednak, że Wspólnota jest kompetentna do ustanawiania praw, które będą tworzyły bezpośrednie środki dla ochrony obywateli. Z tez orzecznictwa Trybunału wynikało, że Traktat o Europejskiej Wspólnocie Gospodarczej jest czymś więcej niż zgodą, z której

¹² W. Sadurski, *op. cit.*, s. 33.

¹³ Art. 138 (3) TEWG, aktualny 190 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, Dz. Urz. WE C 321E/2006.

¹⁴ Commission Recommendation to the Member States on the activities of the social services in respect of workers moving within the Community, Dz. Urz. WE 75/1962 r., s. 2118.

¹⁵ Sprawa 29/69, *Stauder przeciwko miastu Ulm*, ECR 1969, s. 419; ETS uznał, że poszanowanie praw fundamentalnych stanowi integralną część ogólnych zasad prawa chronionych przez Trybunał. Ochrona takich praw, inspirowana konstytucyjnymi tradycjami wspólnymi dla wszystkich państw członkowskich, musi być zagwarantowana w ramach struktur i celów Wspólnoty.

¹⁶ Aktualny art. 25 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską,

¹⁷ E. A. Marias, *From Market...*, s. 7.

¹⁸ F. Requejo, *European Citizenship in Plurinational States – Some Limits of Traditional Democratic Theories: Rawls and Habermas* [w:] *European Citizenship, Multiculturalism and the State*, pod red. U. Preuss, F. Requejo, Baden-Baden 1998, s. 29.

wypływają wzajemne zobowiązania między państwami¹⁹. Wspólnoty tworzą nowy porządek prawny, któremu podlegają nie tylko państwa członkowskie, ale również ich obywatele. Stąd też wynikał wniosek, że na podstawie regulacji prawa wspólnotowego na jednostki można było nakładać nie tylko obowiązki, ale również przyznawać im prawa. Wyrok w sprawie *Van Gend & Loos* przyczynił się istotnie do budowania podstaw społeczeństwa europejskiego, w którego strukturze obywatele mogliby swobodnie korzystać z ekonomicznych i socjalnych praw wynikających z Traktatów. Początkiem dla tworzenia ponadnarodowego społeczeństwa stało się orzecznictwo Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości sprzyjające redukowaniu przeszkód w realizacji swobody przemieszczania się i innych zasad wspólnego rynku²⁰, w wyniku czego obywatelom, którzy dotychczas mieli przyznane jedynie formalne prawa ekonomiczne i socjalne, otwierano drogę do faktycznej realizacji tych praw²¹.

W doktrynie i orzecznictwie Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości zaczęto zwracać uwagę na potrzebę odejścia od koncepcji „obywatela rynku” i związanej z nią funkcjonalistycznej koncepcji jednostki, które to ujęcie przedstawiało jednostkę jako posiadacza jedynie wolności gospodarczych, których sądowe egzekwowanie służy realizacji celów wspólnego rynku²². Do podobnych wniosków doszła Rada Unii Europejskiej w roku 1969, wysuwając w Raporcie o działalności Wspólnot pierwszą koncepcję dotyczącą „Europy obywateli”²³.

W sytuacji, gdy prawo wspólnotowe nadawało obywatelom państw członkowskich szereg praw ekonomicznych i socjalnych, stało się zauważalne, że idea ponadnarodowego społeczeństwa nie jest pełna, nie wychodzi bowiem poza koncepcję „uprzywilejowanych

¹⁹ Por. sprawa 26/62 *Van Gend & Loos przeciwko Holenderskiej Administracji Podatkowej*, ECR 1963, s. 1: ETS uznał, że Europejska Wspólnota Gospodarcza stanowi nowy porządek prawny, na korzyść którego państwa członkowskie, nawet jeżeli w ograniczonych ramach, przekazały swoje uprawnienia zwierzchnie. Podmiotami prawnymi tego nowego porządku są nie tylko państwa członkowskie, ale także jednostki, na które można nakładać nie tylko obowiązki, ale którym można przyznawać również prawa. Prawa te powstają nie tylko, gdy wynika to wyraźnie z TEWG, lecz także na podstawie jednoznacznych zobowiązań, które Traktat nakłada zarówno na jednostki, jak i państwa członkowskie oraz organy Wspólnot. Jeśli zatem Traktat zawiera jasne i nieograniczone zobowiązania państw członkowskich do określonego działania, które to zobowiązania nie podlegają żadnym zastrzeżeniom i których implementacja nie wymaga żadnego wewnętrznego aktu prawnego, to przepisy te posiadają bezpośredni skutek i ustalają prawa na rzecz jednostek.

²⁰ E.A.Marias, *From Market...*, s. 3.

²¹ A. Evans, *European Citizenship*, „Modern Law Review”, vol. 45, 1982, s. 496; por. sprawa 41/74 *van Duyn przeciwko Home Office*, ECR 1974, s. 1337, w której ETS stwierdził, że wykluczenie możliwości powołania się przez zainteresowanych na obowiązek przewidziany w artykule 39 (48) TWE byłoby zasadniczo sprzeczne z wiążącym skutkiem dyrektywy w świetle tego artykułu. Jeśli organy Wspólnoty nałożyły na Państwa Członkowskie, w drodze dyrektyw, obowiązek postępowania w określony sposób, skutki przyjęcia takiego rozwiązania byłyby połowiczne, gdyby osoby fizyczne nie mogły powoływać się na ten obowiązek przed sądami krajowymi i jeśli sądy krajowe nie mogłyby go uwzględnić jako części prawa wspólnotowego. Z artykułu 234 (177) TWE, który upoważnia sądy krajowe do przekazywania sądom zagadnień dotyczących ważności i interpretacji wszystkich aktów prawnych instytucji wspólnotowych, wynika ponadto, iż osoby fizyczne mogą się powoływać na te akty przed sądami krajowymi; sprawa 2/74 *Reyners przeciwko Belgii*, ECR 1974, s. 631: ETS uznał, że zasada traktowania narodowego jest jedną z podstawowych zasad prawnych Wspólnoty. Jako odesłanie do zespołu wszystkich norm prawnych regulujących sytuację prawną własnych obywateli państwa przyjmującego, ze swej natury pozwala ona na bezpośrednie rozciągnięcie tych przepisów na obywateli wszystkich państw członkowskich; sprawa 33/74 *van Binsbergen przeciwko Bestuur van de Bedrijfsvereniging voor de Metaalnijverheid*, ECR 1974, s. 1299: ETS wskazał, że przepis zakazujący państwu członkowskiemu, tj. art. 40 (49) TWE, stosowania ograniczeń w swobodnym świadczeniu usług na terenie Wspólnoty, formułuje zasadę traktowania narodowego, ma on charakter jasny, precyzyjny, konkretny i nadaje się do bezpośredniego wykonania, bez konieczności wydania przepisów wykonawczych. Niedozwolone jest więc wprowadzanie różnic ze względu na obywatelstwo lub fakt zamieszkiwania usługodawcy w państwie innym niż to, w którym świadczona jest usługa.

²² J. Habermas, *Die postnationale Konstellation. Politische Essays*, Frankfurt am Main 1998, s. 91, także S. Kadelbach, *Union Citizenship*, „Jean Monnet Working Paper”, 9/2003, s. 5.

²³ Por. Third Report on activities of European Communities, Meetings of the Heads of State or Government (Summit), The Hague, 1-2 December 1969, s. 527 i nast.

obcych”. Z kolei pozostawienie regulacji w zakresie praw politycznych wyłącznie w gestii państw członkowskich powodowało, że obywatele krajów Wspólnot, podejmując pracę i osiedlając się w innym kraju członkowskim, nie korzystali z uprawnień przysługujących obywatelom kraju pobytu. Konieczność przyznania imigrantom z państw członkowskich praw politycznych analogicznych do obywateli kraju osiedlenia podkreślali nie tylko przedstawiciele Komisji, ale również rządy krajów członkowskich²⁴. Podczas szczytu Wspólnot w roku 1972 roku premierzy Belgii i Włoch przedstawili potrzebę przybliżenia obywateli do „konstrukcji europejskiej” i postulowali ustanowienie obywatelstwa europejskiego²⁵. Z kolei w wyniku ustaleń konferencji paryskiej (Paryż, grudzień 1972) zaproponowano po raz pierwszy przyznanie czynnego i biernego prawa wyborczego na płaszczyźnie wspólnotowej wszystkim obywatelom państw członkowskich. Skończyło się jednak na deklaracjach politycznych, nieznajdujących wyrazu w podjętych inicjatywach prawodawczych, gdyż legitymacja polityczna Wspólnot w zakresie ujednoczenia statusu obywateli zamieszkujących na terenie innego państwa członkowskiego była nadal kwestionowana przez rządy samych krajów członkowskich, a w szczególności Niemiec²⁶. W tej sytuacji Europejski Trybunał Sprawiedliwości starał się przeciwdziałać takim postawom, dokonując twórczej interpretacji Traktów, w wyniku której obywatele uzyskiwali prawa uzupełniające katalog dotychczasowych praw ekonomicznych i socjalnych. Trybunał uznał więc, że zagwarantowanie praw obywatelskich jest integralną częścią ogólnych zasad prawa wspólnotowego i wypływa z konstytucyjnej tradycji wspólnej dla wszystkich państw członkowskich²⁷. Z orzecznictwa Trybunału wypływał wniosek, że akty prawa międzynarodowego, takie jak Europejska Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności²⁸ oraz orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka mogą służyć organom wspólnotowym, zwłaszcza Trybunałowi, jako źródło i inspiracja w tworzeniu wspólnotowej koncepcji praw fundamentalnych²⁹.

²⁴ W roku 1972 przewodniczący Komisji Europejskiej S. Mansholt podkreślił, że imigranci nie mogą czuć się jak obywatele drugiej kategorii w miejscu swego zamieszkania.

²⁵ „Biuletyn Wspólnot Europejskich”, 5/1972, s. 39 i 43.

²⁶ Decyzja niemieckiego Sądu Konstytucyjnego w sprawie 2BvL 52/71, zob. J. A. Winter, sprawa 11/70 *Internationale Handelsgesellschaft mbH przeciwko Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel*, „Common Market Law Review”, vol. 8, 1971, s. 250-263; W. Czaplinski, R. Ostrihansky, P. Saganek, A. Wyrozumska, *Prawo Wspólnot Europejskich. Orzecznictwo*, Warszawa 2001, s. 44 i 333; Brak ochrony praw podstawowych na poziomie wspólnotowym, analogicznej jak ochrona w krajowych porządkach prawnych, był przyczyną dla której niemiecki Sąd Konstytucyjny zastrzegł sobie w orzeczeniu z 29 maja 1974 r. tzw. *Solange I* możliwość kontrolowania aktów prawa wspólnotowego z punktu widzenia ich zgodności z prawami podstawowymi wskazanymi w konstytucji niemieckiej; szerzej G. Meier, *Rechtsprechung. Bundesverfassungsgericht. Beschluss vom 29.5.1974*, „Neue Juristische Wochenschrift” 38, 1974, U. Scheuner, *Fundamental Rights in European Community Law and in national constitutional law*, „Common Market Law Review”, vol. 12, 1975, s. 171-191.

²⁷ Sprawa 11/70, *Internationale Handelsgesellschaft mbH przeciwko Einfuhr- und Vorratsstelle Getreide und Futtermittel*, ECR 1970, s. 1161; ETS dokonał analogicznych ustaleń, jak w sprawach: 6/64 *Costa przeciwko ENEL*, ECR 1964, s. 594 i sprawa 29/69 *Stauder przeciwko Miastu Ulm*, ECR 1969, s.419, uznając, że prawo wynikające z Traktatu, będącego niezależnym źródłem prawa, nie może być z samej swej natury uchylone przez prawo wewnętrzne, niezależnie od jego rangi, bez podważania jego charakteru jako prawa wspólnotowego i bez podawania w wątpliwość podstaw prawnych Wspólnoty. W związku z tym ważność środków Wspólnoty oraz ich skuteczność w prawie wewnętrznym nie może być podważana poprzez stwierdzenie, że jest ono rzekomo przeciwne prawom fundamentalnym sformułowanym w konstytucji państwa członkowskiego czy też zasadom jego konstytucyjnej struktury; szerzej na ten temat M. Dybowski, *Prawa fundamentalne w orzecznictwie ETS*, Warszawa 2007, s. 8 i nast.

²⁸ Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2, Dz. U. z 10 lipca 1993 r., Nr 61, poz. 284.

²⁹ Por. sprawa 4/73, *Nold przeciwko Komisji*, ECR 1974, s. 491, w której ETS uznał, że prawa zasadnicze stanowią część składową ogólnych zasad prawa, których przestrzeganie zapewnia Trybunał. Gwarantując te prawa, ma on obowiązek czerpać inspirację z tradycji konstytucyjnej wspólnej państwom członkowskim i nie może

W latach siedemdziesiątych Wspólnoty wstąpiły w nowy etap rozwoju. Przyjęcie dalszych państw oznaczało konieczność przeprowadzenia wewnętrznych reform. Społeczeństwa państw członkowskich wykazywały jednak dystans do procesów integracyjnych i w zasadzie nie wyrażały istotnego poparcia dla działalności Wspólnot. Sam projekt wprowadzenia bezpośrednich wyborów do Parlamentu Europejskiego spotkał się z chłodnym przyjęciem, mimo że wskazywano w nim na realizację idei zwiększania udziału obywateli w życiu politycznym Wspólnot. Obawiano się, że organ o charakterze międzynarodowym może z czasem pozbawić kompetencji parlamenty narodowe i w konsekwencji zagrozić suwerenności państw. Wątpliwości te akcentowano w szczególności w Wielkiej Brytanii i Danii³⁰. Oczywiście stało się jednak, że jeśli Wspólnoty nie zmienią swojego wizerunku i statusu, na trwale pozostaną organizacją skupioną jedynie na realizacji celów gospodarczych.

Pierwsze konkretniejsze działania zmierzające do rozszerzania praw obywateli państw członkowskich zaproponowano w grudniu 1974 roku na spotkaniu szefów państw w Paryżu. Postanowiono wówczas powołać grupę roboczą, która zbadałaby możliwość wprowadzenia i realizacji tzw. *special rights*³¹. Terminem tym w szczególności określano prawa osobiste (cywilne) i polityczne, z istotnym uwzględnieniem praw wyborczych i dostępu do urzędów publicznych. Efekty pracy grupy roboczej przedstawiono w lipcu 1975 roku w postaci tzw. Raportu Tindemansa „Ku Europie obywateli”³². Zawierał on istotne konkluzje formułujące nowe idee i drogi ich realizacji. Stwierdzano w nim, że prawa i wolności przysługujące obywatelom jednego państwa członkowskiego powinny być przyznane obywatelom pozostałych państw, a ich katalog obejmowałyby również prawa polityczne, zwłaszcza wyborcze i dostęp do stanowisk publicznych. Raport wzywał do zbliżenia procesu integracji do poziomu rozwoju społeczeństw obywatelskich Europy i nadania mu bardziej demokratycznego charakteru. Jak stwierdzano w Raporcie: „Europa musi wziąć pod uwagę to, czego chcą Europejczycy i czego od Europy oczekują”. Istotne jest to, by zdecydowanie wyszła ona (Europa) poza ramy jedynie współpracy o charakterze gospodarczym, a „doświadczenie Europy przez jej obywateli powinno następować w codziennym życiu. Powinna ona przy tym chronić prawa jednostki i umacniać demokrację poprzez instytucje posiadające legitymację, której źródłem jest wola społeczeństw”³³.

utrzymać środków, które są niezgodne z prawami zasadniczymi ustanowionymi i gwarantowanymi przez konstytucje tych państw. Podobnie umowy międzynarodowe dotyczące ochrony praw człowieka, przy których powstaniu państwa członkowskie współpracowały lub których są sygnatariuszami, mogą dostarczyć wzorców, które należy naśladować w ramach prawa wspólnotowego; sprawa 44/79, *Hauer przeciwko Rheinland-Pfalz*, ECR 1979, s. 3727: ETS uznał, że kwestia ewentualnego naruszenia praw zasadniczych przez akt organów Wspólnoty może być rozstrzygnięta wyłącznie w świetle prawa wspólnotowego. Wprowadzenie specyficznych kryteriów oceny wypływających z ustawodawstwa lub prawa konstytucyjnego poszczególnych państw członkowskich prowadziłoby, poprzez naruszenie materialnej jedności i skuteczności prawa wspólnotowego, do naruszenia jedności Wspólnego Rynku i zagrożenia spójności Wspólnoty. Prawa zasadnicze stanowią część składową ogólnych zasad prawa, których przestrzeganie zapewnia Trybunał. Gwarantując te prawa, ma on obowiązek czerpać inspirację z tradycji konstytucyjnej wspólnej państwom członkowskim, a tym samym środki, które są niezgodne z prawami zasadniczymi uznanymi przez konstytucje tych państw, nie mogą być zaakceptowane we Wspólnocie. Umowy międzynarodowe dotyczące ochrony praw człowieka, przy których powstaniu państwa członkowskie współpracowały lub których są sygnatariuszami, mogą również dostarczyć wzorców, które należy naśladować w ramach prawa wspólnotowego, dotyczy to także idei wspólnych konstytucjom państw członkowskich, które znalazły wyraz w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka; por. M. Dybowski, *op. cit.*, s. 14.

³⁰ B. Mielnik, *Obywatelstwo Unii Europejskiej*, Wrocław 2000, s. 17.

³¹ Zob. „Biuletyn Wspólnot Europejskich”, 10/1974, s. 111; termin ten w zasadzie nie jest w literaturze tłumaczony, choć np. w doktrynie niemieckiej określa się je mianem „sonderrechte”.

³² Komisja Europejska, *Towards a Europe for citizens*, „Biuletyn Wspólnot Europejskich”, 7/8 1975, s. 12-14.

³³ Wypowiedź L. Tindemansa a cyt. za M. Holland, *European Integration. From Community to Union*, London 1993, s. 61.

Przed Wspólnotami stało więc zadanie przeobrażenia i zmiany ich wizerunku w oczach obywateli. Dalszy rozwój i ewolucja Wspólnot nie mogły bowiem następować w oderwaniu od obywateli i ich złożonych potrzeb. Pierwszymi, konkretnymi korzyściami tych przeobrażeń miały być ograniczenie kontroli granicznej oraz wprowadzenie jednolitych dokumentów. Fundamentem zunifikowanych i wspólnych gwarancji prawnych, wspólnych standardów ochrony praw obywatelskich miało być wprowadzenie instytucji obywatelstwa europejskiego, zapewniającego ewolucyjną transformację Wspólnot z organizacji *stricte* gospodarczej w unię o charakterze także politycznym.

Postulaty z Raportu Tindemansa w zasadzie zostały poparte przez państwa członkowskie, choć pewną ostrożność wykazywano wobec propozycji przeprowadzenia reform socjalnych i rozszerzenia współpracy między państwami członkowskimi³⁴. Zauważyć należy, że kolejne komisje powoływane do badania problemów związanych z integracją popierały sformułowane w nim wnioski i postulaty³⁵.

Realizacją wskazanych idei było przyjęcie przez Radę Europejską 20 września 1976 roku aktu o wyborach bezpośrednich do Parlamentu Europejskiego³⁶. Dzięki wprowadzeniu tego trybu wyłaniania ponadnarodowego organu przedstawicielskiego Parlament Europejski uzyskał szczególną pozycję wśród innych instytucji wspólnotowych. W zasadzie tylko w odniesieniu do tego organu możemy mówić o bezpośredniej więzi z obywatelem, co wpływa z kolei na budowanie poczucia rzeczywistego związku ze Wspólnotą.

Kolejny etap zmian wiązał się z postulatem Parlamentu Europejskiego dotyczącym opracowania „Karty Praw Obywatelskich Wspólnot Europejskich”³⁷ jako dokumentu wzmacniającego świadomość jedności obywateli państw członkowskich. Przypomnijmy, że Traktaty o utworzeniu Wspólnot Europejskich nie zostały przez założycieli wyposażone w katalog praw podstawowych. Nie wynikało to z zaniedbania czy różnic koncepcji lecz z faktu, iż w latach pięćdziesiątych włączenie katalogu praw fundamentalnych do prawa Wspólnot dość powszechnie uważano za zbyt cenne. Z jednej strony, każde z ówczesnych państw członkowskich posiadało w konstytucji własny katalog praw podstawowych, któremu podporządkowane były wszelkie działania rządu i administracji, z drugiej zaś, kilka lat wcześniej wynegocjowano i ratyfikowano Europejską Konwencję o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. W praktyce przyjmowano ponadto takie podejście do prawa krajowego i międzynarodowego, zgodnie z którym traktat międzynarodowy mógł być bezpośrednio skuteczny tylko wtedy i w takim zakresie, w jakim zostało to wyraźnie określone w wewnętrznym porządku prawnym państw sygnatariuszy. Zanim Europejski Trybunał Sprawiedliwości wysunął postulat bezpośredniego stosowania prawa wspólnotowego i zaprezentował go jako nowy model systemu prawnego, nie istniały żadne poważniejsze wątpliwości co do tego, że w odniesieniu zarówno do jednostek, jak i grup obywateli nie można bezpośrednio z prawa wspólnotowego wywodzić żadnych roszczeń ani podstaw nakładania obowiązków³⁸. Uważano, iż takie prawa i obowiązki powstaną

³⁴ C. Closa, *The Concept of Citizenship in the Treaty on European Union*, „Common Market Law Review”, vol. 29, 1991, s. 1147; Report by L. Tindemans to the European Council, „Biuletyn Wspólnot Europejskich – supplement”, 1/1976, s. 29; por. także M. Lis, *Podstawowe instytucje prawa europejskiego – zarys problematyki* [w:] *Wspólnoty Europejskie. Wybrane problemy*, pod red. J. Kolasa, t. I, Wrocław 1994, s. 45 i n.

³⁵ D. O’Keefe, *Union Citizenship* [w:] *Legal Issues of the Maastricht Treaty*, pod red. D.O’Keefe, P. Twomey, Chichester 1994, s. 78; C. Closa, *Citizenship of the Union and Nationality of Member States*, „Common Market Law Review”, vol. 32, 1995, s. 497.

³⁶ Decision 76/787/ECSC/ECC/EUROATOM: Decision of the representatives of the Member States meeting in the council relating to the Act concerning the election of the representatives of the Assembly by direct universal suffrage, Dz. Urz. WE L 278/1976, s. 1.

³⁷ European Parliament Resolution on European Union, Dz. Urz. WE C 179/1975, s. 30.

³⁸ Por. cyt. orzeczenie w sprawie 26/62 *Van Gend & Loos*.

co najwyżej w wyniku obowiązku realizacji prawa wspólnotowego przez krajowe organy władzy publicznej, w tym sądy. Poza tym wskazywano, iż istnieją narodowe katalogi praw podstawowych, które zapewniają obywatelom i innym podmiotom skuteczną ochronę.

Do końca lat siedemdziesiątych jakiegokolwiek propozycje powołania instytucji kontrolującej respektowanie praw przyznawanych obywatelom w toku ewolucji ustroju Wspólnot były odrzucane zarówno przez Komisję, jak i Radę. Komisja stała na stanowisku, że skoro obywatele mogą wносить skargi na działalność Wspólnot do Trybunału, uzyskiwać informacje poprzez biura oraz deputowanych Parlamentu, nie ma potrzeby tworzenia dodatkowych instytucji, takich jak wspólnotowy ombudsman³⁹. Rada z kolei wskazała, że instytucje wspólnotowe w wystarczającym stopniu respektują prawa fundamentalne w wykonywaniu ich uprawnień, a w związku z tym nie jest konieczne, na aktualnym etapie rozwoju Wspólnot, powoływanie rzecznika, który sprawdzałby, czy prawa te są faktycznie respektowane⁴⁰. Ze względu na takie stanowisko organów wykonawczych Parlament Europejski przejął inicjatywę dotyczącą kształtowania praw obywatelskich i sposobu ich ochrony, w szczególności opracowując kolejne propozycje rozszerzenia dotychczasowego katalogu praw podstawowych⁴¹. To wówczas właśnie potrzeba utworzenia instytucji wspólnotowego rzecznika, który chroniłby prawa przyznane obywatelom, została wskazana przez przewodniczącego Komisji Prawnej Parlamentu Europejskiego Sir D. Walker-Smitha⁴². Analizując istotę ówczesnych artykułów 100 i 189 Traktatu EWG⁴³, zwrócił on uwagę na konieczność stworzenia mechanizmów zabezpieczających prawa obywateli przed naruszeniami ze strony instytucji wspólnotowych⁴⁴. Przedstawiając w roku 1979 swój raport, wskazał, że prawo wspólnotowe zaczyna wkraczać w coraz to nowe obszary życia obywateli państw członkowskich, a ochrona praw obywateli przed naruszeniami ze strony administracji wspólnotowej nie zawsze jest odpowiednia. Ponadto doświadczenia w wielu krajach członkowskich przekonują, że niezależna instytucja, jaką jest ombudsman, może stworzyć elastyczny i efektywny system kontrolowania organów władzy, gwarantując, że prawo jest sprawiedliwie stosowane i chroni obywateli. Zauważono również, że w wielu przypadkach działalność państw członkowskich ma charakter w wysokim stopniu dyskrecyjny, zwłaszcza odnośnie do implementowania prawa i wykonywania polityki wspólnotowej. Pozytywne stanowisko deputowanych Parlamentu wobec potrzeby powołania ombudsmana na poziomie wspólnotowym było podzielane także przez rzeczników w krajach członkowskich, w których ta instytucja funkcjonowała⁴⁵.

Propozycja wskazana w Raporcie D. Walker-Smitha stała się podstawą rezolucji Parlamentu Europejskiego podjętej w czerwcu 1979 roku⁴⁶, w której wskazano dwie

³⁹ Odpowiedź na interpelację Lorda O'Hagena do Komisji – written question 663/74 to the European Commission on „Community ombudsman”, Dz. Urz. WE C 86/1975, s. 54.

⁴⁰ Odpowiedź na pytanie J. Dondelingera do Rady – written question 751/76 to the European Council, Dz. Urz. WE C 70/1977, s. 14.

⁴¹ Por. Resolution on the granting of special rights to be citizens of the European Community in implementation of the decision of the Paris Summit of December 1974, Dz. Urz. WE C 299/1977, s. 26 i n.

⁴² Por. D. Walker-Smith, *The Case for a European Ombudsman*, London 1978, s. 10 i nast.

⁴³ Aktualne art. 94 i 249 TWE.

⁴⁴ Report drawn up on behalf of the Legal Affairs Committee on the appointment of a Community Ombudsman by the European Parliament, 6 April 1979, Rapporteur: Sir Derek Walker-Smith, PE 57.508/fin.

⁴⁵ Stanowisko aprobujące wyrazili rzecznicy, do których D. Walker-Smith skierował pytanie: Mediator francuski – A. Paquet, Rzecznik pfn. Irlandii – S. McGonagle, Wlk. Brytanii – I. Pugh, Danii N. Nielsen; zob. Report drawn up on behalf of the Legal Affairs Committee on the appointment of a Community Ombudsman by the European Parliament, *op. cit.*, s. 14-19.

⁴⁶ Resolution on the appointment of a Community Ombudsman by the European Parliament, 11 May 1979, Dz. Urz. WE C 140/1979, s. 153.

koncepcje dotyczące utworzenia rzecznika chroniącego prawa obywateli. Według pierwszej z nich, mógłby to być organ w ujęciu tradycyjnym, odwołujący się w swoim ustroju do niektórych rozwiązań skandynawskich, z szerokimi uprawnieniami śledczymi, które zapewniłyby jego efektywność i szybkie postępowanie naprawcze. Zakres jego działania dotyczyłby wszystkich form aktywności administracji wspólnotowej realizowanej zarówno na poziomie ponadnarodowym, jak i narodowym. Według drugiej, zaproponowano wprowadzenie do systemu ustrojowego Wspólnot instytucji rzecznika, który mógłby działać pod egidą Parlamentu i z jego upoważnienia, ale o znacznie zmodyfikowanej pozycji i kompetencjach w porównaniu z modelem tradycyjnym. Rzecznik prowadziłby postępowanie dotyczące skarg wnoszonych bezpośrednio przez obywateli lub za pośrednictwem deputowanych Parlamentu. Realizacja wskazanych koncepcji wiązałaby się jednak z istotnymi modyfikacjami Traktatów, co wydawało się wówczas trudne do osiągnięcia⁴⁷, toteż propozycjom tym Parlament nie nadał dalszego biegu⁴⁸.

Wydaje się, że na ówczesnym etapie rozwoju Wspólnot ich organy, zamiast realizowania generalnych zmian, preferowały politykę stopniowego wprowadzania rozwiązań dotyczących zwiększania katalogu praw obywatelskich i ich gwarancji. Takie działania określano mianem polityki „małych kroków”⁴⁹.

W końcu dekady lat siedemdziesiątych, zwłaszcza po pierwszych wyborach do Parlamentu Europejskiego, obywatele państw członkowskich zaczęli dostrzegać możliwość swojej partycypacji w procesach decyzyjnych Wspólnot, co miało doprowadzić do powstania idei ponadnarodowego społeczeństwa (*supranational civil society*). Zaobserwowano wówczas zjawisko, które zaczęto określać deficytem demokracji⁵⁰. Było ono wynikiem przekazania pewnych atrybutów suwerenności przez parlamenty krajowe na poziom europejski, gdzie decyzje były podejmowane bez dostatecznej transparentności i niekiedy bez występowania demokratycznych form odpowiedzialności. Znaczenie Parlamentu Europejskiego było niewielkie, chociaż był on jedyną instytucją wybieraną w sposób bezpośredni. Nie odgrywał większej roli w procesie legislacyjnym, natomiast zarówno uprawnienia prawodawcze, jak i władza wykonawcza Wspólnot spoczywała w rękach Komisji i Rady, na których powołanie obywatele nie mieli bezpośredniego wpływu. Wspomniany już, opracowany w połowie lat siedemdziesiątych projekt „Europy obywateli”⁵¹, zawierający ideę obywatelstwa wspólnotowego, uznano za właściwy środek do uzyskania akceptacji społecznej dla proponowanych reform Wspólnot w zakresie jednolitego rynku, unii gospodarczej i politycznej⁵².

W roku 1984 Parlament Europejski, wraz ze zwiększaniem swojej aktywności, zaproponował projekt Traktatu o Unii Europejskiej⁵³, w którym jednak nie wspomniano o instytucji ombudsmana. W tym samym roku Rada powołała Komisję *ad hoc* do spraw

⁴⁷ Report drawn up on behalf of the Legal Affairs Committee on the appointment of a Community Ombudsman by the European Parliament, *op. cit.*, s. 5 i 12.

⁴⁸ Por. odpowiedź na pytanie nr 24, R. Ewing, podczas debaty 10 grudnia 1979 r.

⁴⁹ Jej przykładem może być przedstawienie w 1979 roku przez Komisję dyrektywy dotyczącej osiedlania się. Mimo, że uzależniła ona realizację tej swobody od posiadania wystarczających środków na bieżące utrzymanie w miejscu pobytu, uprawnienie to uważano za pierwszy etap procesu tworzenia obywatelstwa europejskiego, Resolution embodying the opinion of the European Parliament on the proposal from the Commission of the European Communities to the Council for a directive on a right of residence for nationals of member states in the territory of another member state, Dz. Urz. WE C 117/1980, s. 48.

⁵⁰ B. Boyle, *The democratic deficit of the European Community*, „Parliamentary Affairs”, vol. 46, 1993, s. 458-477; A. Jones, *Britain and the European Union*, Edinburgh University Press, 2007, s. 51 i nast.

⁵¹ Por. dokument *Towards a Europe for citizens*, *op. cit.*, s. 12-14.

⁵² K. H. Neureichter, *The Democratic Deficit of the EU: Towards Closer Cooperation Between the European Parliament and the National Parliaments*, „Government and Opposition”, vol. 29, 1994, s. 299-314.

⁵³ Resolution on the draft Treaty establishing the European Union, Dz. Urz. WE C 77/1984, s. 53; zob. również R. Corbett, F. Jacobs, M. Shackleton, *Parlament Europejski*, Rzeszów 1996, s. 301 i nast.

„Europy obywateli”⁵⁴, tzw. Komisję Adonnino. W przedstawionym przez nią raporcie *On a People's Europe*⁵⁵ wskazano konieczność wprowadzenia rozwiązań legislacyjnych dotyczących kontroli granic, prawa osiedlania się oraz zwrócono uwagę na konieczność rozwijania katalogu praw obywatelskich. Dodatkową kwestią było wskazanie na potrzebę stworzenia rozwiązań instytucjonalnych dla ochrony wprowadzanych praw obywatelskich, a w szczególności powołania ombudsmana, który mógłby samodzielnie badać skargi obywateli oraz dysponować efektywnymi środkami prawnymi⁵⁶. Mimo iż raport ten w zakresie stworzenia instytucji ombudsmana nie przyniósł wówczas konkretnych efektów, to zawarte w nim propozycje i sugestie stały się punktem wyjścia dla późniejszych zmian Traktatów. W raporcie Komisji Adonniniego dostrzeżono po raz pierwszy, że konieczne jest podjęcie działań w sferach najbliższych europejskim obywatelom – ich codziennych potrzeb, przy czym przy odwoływaniu się do obywateli unikano określania ich jako „obywateli państw członkowskich”, uznając, że niezbędne jest zastąpienie tego terminu pojęciem „obywatela Wspólnot lub Unii Europejskiej”⁵⁷.

Raport Komisji Adonnino zawierał jednak stwierdzenie, że wypracowane w przyszłości regulacje dotyczące obywatelstwa i wspólnotowego ombudsmana nie mogą naruszać istniejącego układu wzajemnych relacji pomiędzy instytucjami i organami Wspólnot. Stanowisko to w konsekwencji doprowadziło do porzucenia realizacji idei ustanowienia wspólnotowego ombudsmana i zaproponowanie przez Parlament wzmocnienia instytucji petycji i uprawnień Komisji ds. Petycji⁵⁸. Odrzucenie przez Parlament idei powołania wspólnotowego ombudsmana wynikało z dwóch przyczyn. W przyjętej rezolucji Parlament uznał, że odpowiednim i wystarczającym środkiem do kontrolowania administracji wspólnotowej jest petycja kierowana przez obywateli, a różnice występujące w systemach prawnych państw członkowskich i Wspólnoty nie pozwalają na przeniesienie tej instytucji na poziom ponadnarodowy⁵⁹. Wyraźne stanowisko negatywne Parlament wyraził w rezolucji z października 1985 roku, w której pominięto zupełnie instytucję ombudsmana⁶⁰.

Jednocześnie Komisja Europejska zauważyła, że dla właściwej realizacji polityki wspólnotowej „swoboda przepływu osób coraz bardziej powinna być rozumiana jako wykraczająca poza koncepcję wspólnotowego rynku pracy i otwierająca się na pojęcie obywatelstwa europejskiego”⁶¹. W roku 1986 Komisja opublikowała dokument *Voting Rights*

⁵⁴ Rada Europejska powołała na posiedzeniu w Fontainbleau w dniach 25-26 czerwca 1984 r. komisję do spraw „Europy obywateli”. W jej skład wchodził przedstawiciel szefów państw i rządów. Od nazwiska włoskiego polityka i sprawozdawcy P. Adonnino nazywaną ją również Komisją Adonnino; szerzej na ten temat N. Banaszak, *Rzecznik obywateli Unii Europejskiej*, „Acta Universitatis Wratislaviensis”, Przegląd Prawa i Administracji, 41/1998, s. 70-71, zwana dalej w tekście Komisją Adonnino; zob. także Conclusions of the Fontainbleau European Council 25 and 26 June 1984, DOC/84/2.

⁵⁵ Report to the European Council by the *ad hoc* Committee „On a People's Europe”, A 10.04 COM 85, SN/2536/3/85 – The Adonnino Report.

⁵⁶ Biuletyn Wspólnot Europejskich” – supplement, 7/1985, s. 18.

⁵⁷ W. Ungerer, *Post-Fontainbleau European Perspectives*, „Aussenpolitik”, vol. 35, 1984, s. 390-404.

⁵⁸ Dnia 14 czerwca 1985 r. po przedstawieniu Raportu Chanterie (Report of Mr Chanterie on behalf of the Committee on the Rules of Procedure and Petitions, Doc A - 41/85) Parlament podjął rezolucję wyraźnie odrzucającą ideę powołania wspólnotowego ombudsmana — Resolution on strengthening the citizen's right to petition the European Parliament, A2-41/85, Dz. Urz. WE C 175/1985, s. 273.

⁵⁹ Resolution on strengthening the citizen's right to petition the European Parliament, s. 274; stanowisko takie wyrażają również: K. Heede, *European Ombudsman: redress and control at Union level*, Hague 2000, s. 19; M. Łuszczuk, *Rzecznik Praw Obywateli Unii Europejskiej*, Warszawa 2000, s. 19.

⁶⁰ Resolution On a People's Europe, Dz. Urz. WE C 345/1985, s. 27 i nast.

⁶¹ „Biuletyn Wspólnot Europejskich” – supplement, 9/1985, s. 5; Resolution closing the procedure for consultation of the European Parliament on the communication from the Commission of the European Communities to the Council on guidelines for a community policy on migration together with a draft Council resolution (COM/85/48 final), Dz. Urz. WE C 141/1985, s. 462.

in *Local Elections for Community Nationals*, zgodnie z którym swoboda przemieszczania się winna polegać między innymi na posiadaniu tych samych praw, jakie mają obywatele danego państwa członkowskiego. Był to o tyle ważny krok, że dotychczas obywatele w większości krajów osiedlenia się nie korzystali z praw politycznych, gdyż nie przysługiwało im status obywatela, a z kolei nie mogli korzystać z praw politycznych w kraju pochodzenia, bo już w nim nie zamieszkiwali⁶².

W tym samym czasie w wyniku orzecznictwa Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości do systemu prawa wspólnotowego wprowadzono już wiele praw nieekonomicznych. Tak więc Trybunał ustanowił reguły prawa do sprawiedliwego sądu⁶³, prywatności⁶⁴, zakazu retroakcji⁶⁵ czy też zadośćuczynienia i naprawienia krzywdy⁶⁶. Można więc uznać, że przemiana obywatela państwa członkowskiego w obywatela rynku została tym samym dokonana. Jednakże obywatel rynku nie był obywatelem „aktywnym”. Nie posiadał praw wyborczych związanych z ogólnokrajowymi i lokalnymi wyborami lub wyborami do Parlamentu Europejskiego w miejscu swojej rezydencji, w państwie innym niż kraj pochodzenia. W związku z tym polityczne prawa obywatelskie w dalszym ciągu czerpały swoje uzasadnienie jedynie z obywatelstwa narodowego⁶⁷.

Sytuację odnoszącą się do praw obywatelskich w niewielkim stopniu zmienił Jednolity Akt Europejski z 1986 roku⁶⁸, który w zasadzie był uzupełnieniem postanowień Traktatu Rzymskiego, stanowiąc zamknięcie pewnego etapu integracji dzięki ujednoczeniu i uporządkowaniu postanowień traktatów założycielskich⁶⁹. Niestety nie doszło wówczas do powołania instytucji obywatelstwa europejskiego, a status obywateli nie uległ zmianie i w dalszym ciągu byli oni traktowani jako uprzywilejowani obcy. Choć Akt nie wprowadził daleko idących zmian, to przyczynił się do położenia fundamentów pod dalsze prace

⁶² S. O'Leary, *European Union Citizenship. The Option for Reform*, London 1996, s. 36.

⁶³ Sprawa 98/79, *Pecastaing przeciwko Belgii*, ECR 1979, s. 691; Sprawa 100-103/80, *Musique Diffusion Francaise przeciwko Komisji*, ECR 1980, s. 1935, ETS uznał, że organy wspólnotowe, nakładając grzywny ze względu na popełnione przez dany podmiot naruszenie, muszą realizować również obowiązek poszanowania prawa tego podmiotu do przedstawienia swojego stanowiska.

⁶⁴ Sprawa 136/79, *National Panasonic przeciwko Komisji*, ECR 1979, s. 2033.

⁶⁵ Sprawa 63/83, *Regina przeciwko Kent Kirk*, ECR 1983, s. 2689, Zasada, że przepisy karne nie mogą skutkować retroaktywnie, stanowi jedną z zasad wspólnych wszystkim porządkom prawnym państw członkowskich oraz jest prawem fundamentalnym określonym w art. 7 Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, zajmuje też miejsce wśród ogólnych zasad prawa, których ochronę zapewnia Trybunał.

⁶⁶ Sprawa 222/84, *Johnston przeciwko Chief Constable of the Royal Ulster Constabulary*, ECR 1986, s. 1651; ETS uznał, że zasada efektywnej kontroli sądowej, będąca regułą wspólną porządkom konstytucyjnym państw członkowskich nie dopuszcza sytuacji, w której uznawano by za ostateczne i nie poddane kontroli sądowej zaświadczenie właściwej władzy, stwierdzające, że zachodzą okoliczności związane z bezpieczeństwem publicznym uzasadniające odstępstwo od jednakowego traktowania kobiet i mężczyzn. Przejawy dyskryminacji ze względu na płeć, motywowane względami bezpieczeństwa publicznego muszą być analizowane w świetle wyłączeń spod zasady równego traktowania. Odstępstwa te muszą być interpretowane wąsko.; zob. P. Wattel, *The EC Court's attempts to reconcile the Treaty freedoms with international tax law*, „Common Market Law Review”, vol. 33, 1996, s. 240.

⁶⁷ Por. E. A. Marias, *From Market...*, s. 4; R. Rawlings, *Engaged elites. Citizen action and institutional attitudes in Commission enforcement*, „European Law Journal”, vol. 6, 2000, s. 10; A. Tomkins, *The Enforcement of EC Law* [w:] *Law and Administration in Europe*, pod red. P. Craig, R. Rawlings, Oxford 2003.

⁶⁸ Jednolity Akt Europejski, Dz. U z 2004 r., Nr 90, poz. 864, zał. 2, t. I, s. 113.

⁶⁹ Jednolity Akt Europejski określał wprawdzie, że swoboda przemieszczania się dotyczy osób, jednak regulacja tego terminu okazała się w znacznym stopniu kwestią sporną. Definicja traktatowa spotkała się z brakiem akceptacji przez rządy państw członkowskich, które obawiały się w konsekwencji rozwoju tzw. turystyki socjalnej, polegającej na emigracji przez pracowników jednego państwa do kraju, w którym standardy ochrony socjalnej były wyższe. Skutkiem tego było ograniczenie swobody przemieszczania się w pierwszej kolejności do pracowników oraz osób posiadających wystarczające środki utrzymania na osiedlenie się w państwie obcym; por. D. Lasok, *The European Communities and the European Union* [w:] *Law of the European Communities*, D. Vaughan, London 1994, s. 120.

nad instytucją obywatelstwa⁷⁰, zwłaszcza że wypracowane nowe mechanizmy współpracy między państwami członkowskimi a Wspólnotami wpływały na rozwój samej organizacji⁷¹. W doktrynie coraz częściej pojawiać się zaczęły idea i pojęcie wspólnotowego obywatela jako wyraz poparcia tendencji zmierzających do powołania nowego typu obywatelstwa⁷².

Na przełomie lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych w rozwoju Wspólnot Europejskich wystąpiły ponownie negatywne symptomy braku akceptacji procesów integracji i budowania ściślejszych związków pomiędzy państwami członkowskim. Przede wszystkim istotnie obniżyło się rzeczywiste poparcie dla Wspólnot i zaobserwowano zjawisko określane mianem tzw. deficytu legitymacji⁷³.

Legitymację Wspólnot określa się jako wyraźną akceptację społeczną w ujęciu socjologicznym oraz wyraźne propagowanie przez Wspólnoty wartości i standardów właściwych organizmom demokratycznym, respektującym zasady praworządności⁷⁴. Rozszerzanie spektrum integracji o coraz to nowe pola realizacji zasad unii nie tylko gospodarczej, ale także politycznej, nie postępowało paralelnie do rozszerzania zakresu praw obywatelskich przysługujących obywatelom państw członkowskich. Wówczas zaproponowano, aby obywatelstwo europejskie stało się środkiem przywrócenia zaufania do ponadnarodowej organizacji oraz zbudowania poczucia przynależności do niej. Stwierdzono, że urzeczywistnienie obywatelstwa Unii doprowadzi do zmniejszenia dystansu między obywatelem a instytucjami wspólnotowymi⁷⁵. Za konieczne uznano również zbudowanie prawnych gwarancji sprzyjających identyfikacji i lojalności obywateli wobec samych Wspólnot⁷⁶. Jednocześnie obywatelstwo rysowało się jako naturalna wręcz konsekwencja zwiększania znaczenia instytucji wspólnotowych, którym odpowiadać powinno przyznawanie obywatelom uprawnień umożliwiających uczestnictwo w życiu politycznym⁷⁷. Europejski mechanizm władzy potrzebował trwałej idei i instytucji pozwalającej jednostkom identyfikować się z celami Wspólnoty i harmonizować swoje interesy z interesami współmieszkańców europejskiej społeczności. Było to istotne również dlatego, żeby przezwyciężyć dylemat, czy obywatele mają być podmiotami wspólnotowego porządku prawnego, czy też jedynie obywatelami państw członkowskich, którzy przy tej okazji korzystaliby z określonych praw gwarantowanych przez porządek prawa unijnego⁷⁸. W każdym jednak przypadku identyfikowanie celów i uzgadnianie dążeń musiało następować zgodnie z politycznymi wartościami i zasadami konstytuującymi nowoczesną demokrację. Obywatelstwo nie mogło być jedynie formalną koncepcją, dzięki której Wspólnota może „kupić” przynależność obywatela⁷⁹.

⁷⁰ B. Mielnik, *op. cit.*, s. 28.

⁷¹ J. Ruzzkowski, E. Górnicz, M. Żurek, *Leksykon integracji europejskiej*, Warszawa 1998, s. 95.

⁷² G. F. Mancini, *The Making of a Constitution for Europe*, „Common Market Law Review”, vol. 26, 1989, s. 606; A. Evans, *Nationality Law and European Integration*, „European Law Review”, vol. 16, 1991, s. 190.

⁷³ Por. A. Arnall, *Deficyt odpowiedzialności w Unii Europejskiej* [w:] *Odpowiedzialność i legitymacja Unii Europejskiej*, pod red. A. Arnall, D. Wincott, Warszawa 2007, s. 30 i nast.; J. Monar, *Proces decyzyjny w przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości* [w:] *Odpowiedzialność i legitymacja...*, s. 74-80.

⁷⁴ J. Shaw, *European Citizenship: The IGC and beyond*, „European Integration On-line Papers”, 3/1997, s. 1.

⁷⁵ Por. R. Wieruszewski, *Obywatelstwo Unii Europejskiej a ochrona praw człowieka* [w:] *Polska w Unii Europejskiej*, pod red. M. Kruk, J. Wawrzyniak, Kraków 2005, s. 236; R. Davis, *Citizenship of the Union...Rights for all?*, „European Law Review”, vol. 27, 2002, s. 121.

⁷⁶ J. Shaw, *European Citizenship...*, s. 2.

⁷⁷ J. Monar, *A dual citizenship in the making: The citizenship of the European Union and its reform* [w:] *European Citizenship: An Institutional Challenge*, pod red. M. La Torre, Hague 1998, s. 173.

⁷⁸ J. Shaw, *The Interpretation of European Union Citizenship*, „Modern Law Review”, vol. 61, 1998, s. 295

⁷⁹ C. Mouffe, *Democratic Politics Today* [w:] *Dimensions of radical Democracy*, pod red. C. Mouffe, London 1992; A. Wiener, *Assessing the Constructive Potential of Union Citizenship – A Socio-Historical Perspective*, „European Integration

Istotne jest, iż zaczęto dostrzegać, że jak długo państwa członkowskie pozostawać będą niechętnie przyznaniu obywatelom wpływu na politykę wspólnotową, tak długo pojawiać się będą rozczarowania i ewolucja integracji będzie hamowana⁸⁰. Nie może zatem budzić żadnych wątpliwości stwierdzenie, że im więcej praw Wspólnota nada swoim obywatelom, tym bardziej będą oni ją aprobowali. W rezultacie możliwe będzie powstanie nowego rodzaju obywatelstwa, które nie będzie ani narodowe, ani kosmopolityczne, ale wieloźródłowe⁸¹. Ponadto zdano sobie sprawę z faktu, że jednostka powinna być umieszczona w centrum prawa wspólnotowego – być jego osią a nie „produktem”⁸². Idea przejścia w rozwoju ustrojowym Wspólnot do unii politycznej wymuszała radykalną modyfikację pojęcia obywatela, zmianę funkcjonalną obywatelstwa i przejście z poziomu narodowego na szczebel ponadnarodowy. Jeżeli Wspólnota miała stanowić formę współczesnej polis, to musiała tym samym ustanawiać członkostwo i jej odpowiednie relacje z obywatelami – członkami tej organizacji⁸³.

Wzmoczone zainteresowanie (w końcu lat osiemdziesiątych) nauk społecznych prawami człowieka wyraźnie sprzyjało postulatowi obywatelstwa europejskiego⁸⁴, przy czym jednak należy zgodzić się z opinią, że zarówno europejskie obywatelstwo, jak i nowe instytucje mające je chronić, nie mogły stać się panaceum na problemy europejskiej integracji: kryzysu demokracji, czy poczucia alienacji społeczeństw w stosunku do europejskich instytucji⁸⁵. Koncepcja obywatelstwa musiała stać się bliska obywatelowi, a nie tylko uczestnikom politycznej i intelektualnej dysputy. Jeżeli więc wspólna Europa miała przestać być postrzegana li tylko jako kategoria gospodarczych i ekonomicznych porozumień, budowanie wspólnej tożsamości miało być etapem kształtowania ponadnarodowego obywatelstwa.

Stworzenie podstaw „tożsamości europejskiej” miało stać się środkiem do osiągnięcia przyzwolenia i wsparcia społecznego w celu dalszej ewolucji wspólnego rynku i transformacji w kierunku unii politycznej. Solidarność między obywatelami Europy miała sprzyjać wprowadzeniu instytucji ombudsmana i przyznania obywatelom praw wyborczych do Parlamentu Europejskiego i organów lokalnych w oparciu o stałe zamieszkanie. Zwrócono również uwagę, iż poprzez zbliżenie Wspólnot do obywatela nastąpi zwiększenie reprezentatywności instytucji wspólnotowych⁸⁶. Jednocześnie wyrażano pewne wątpliwości czy rozwój tej tożsamości powinien polegać tylko na zwiększaniu poczucia przynależności do Wspólnoty, czy miałyby oznaczać pogłębienie identyfikacji z innymi obywatelami⁸⁷.

Jeszcze przed formalnymi decyzjami Rady Europejskiej dotyczącymi otwarcia Konferencji Międzyrządowej w sprawie unii politycznej, rząd belgijski 26 marca 1990 roku przedstawił memorandum o unii politycznej, które dotyczyło między innymi ustanowienia

On-line Papers”, 17/1997; C. Tilly, *Citizenship, Identity and Social History*, Cambridge University Press 1996, s. 4-6.

⁸⁰ S. Kadelbach, *Union...*, s. 1.

⁸¹ U. Preuss, *Problems of Concept of European Citizenship*, „European Law Journal”, vol. 1, 1995, s. 268.

⁸² N. Reich, *Bürgerrechte in der Europäischen Union*, Baden-Baden 1999, s. 450 i nast.; S. Kadelbach, *Union Citizenship [w:] Principles of European Constitutional Law*, pod red. A. von Bogdandy, J. Bast, Oxford-Portland 2006, s. 453 i nast.

⁸³ J. Shaw, *The Interpretation...*, s. 295; zob. też U. Preuss, *Problems...*, s. 268.

⁸⁴ B. van Steenberg, *The Condition of Citizenship*, London 1994, s. 43.

⁸⁵ J. Habermas, *The European Nation State. Its Achievements and Its Limitations. One the Past and Future of Sovereignty and Citizenship*, „Ratio Juris”, 9/1996, s.125.

⁸⁶ Opinie takie formułowały rządy Danii i Portugalii, zob. V. Miller, *Human Right in the EU: the Charter of Fundamental Rights*, „House of Commons Research Paper”, 32/2000, s. 18.

⁸⁷ S. O’Leary, *European...*, s. 39.

„Europy obywateli” i które stać się powinno jednym z przedmiotów agendy konferencji⁸⁸. Generalnie mówiąc, propozycje belgijskie stanowiły powtórzenie wcześniej zgłaszanych postulatów w zakresie możliwości zwiększenia swobodnego przemieszczania i osiedlania się obywateli w kontekście rozwoju wspólnego rynku, wprowadzenia do traktatów warunków odnoszących się do korzystania i ochrony praw człowieka, a także przyznania obywatelom praw wyborczych, z których mogliby korzystać bez względu na miejsce zamieszkania. Dotyczyło to w szczególności prawa udziału w wyborach lokalnych oraz wyborach deputowanych do Parlamentu Europejskiego. Postulowano, aby Wspólnoty przystąpiły do Europejskiej Konwencji Ochrony Praw Człowieka i Podstawowych Wolności.

Kolejną propozycję zgłosili Kanclerz Niemiec H. Kohl i Prezydent Francji F. Mitterand. W liście skierowanym 19 kwietnia 1990 roku do Prezydencji irlandzkiej wskazali, że Rada Europejska powinna zainicjować podjęcie w czasie Konferencji Międzyrządowej działań zmierzających do wzmocnienia demokratycznej legitymacji przyszłej Unii Europejskiej⁸⁹. Uświadomiono sobie wówczas, że byłoby ryzykowne pogłębianie instytucjonalnego działania Wspólnot w sferze ekonomicznej, ignorując potrzebę włączenia w nie obywateli państw członkowskich jako aktywnych uczestników. Tworzenie „europejskiej przestrzeni publicznej” zawierać miało pojęcie obywatela jako głównego elementu ją statuującego. W związku z tym koncepcja obywatela i obywatelstwa europejskiego jako element integracji musiała przybrać konkretne znaczenie podczas debaty poprzedzającej wprowadzanie stosownych zmian w ustroju Wspólnot⁹⁰. Zwrócił na to uwagę hiszpański premier F. Gonzalez, który 4 maja 1990 roku przedstawił pozostałym członkom Rady Europejskiej propozycję włączenia do nowego traktatu oddzielnego rozdziału poświęconego obywatelstwu europejskiemu, którego regulacja stwarzałaby przesłanki włączenia obywateli w procesy integracji, chociaż zdawano sobie sprawę, że wówczas jeszcze warunki ich nowego statusu prawnego nie były jasno zdefiniowane⁹¹. Przyłączył się on także do wcześniejszych propozycji np. belgijskich, wskazujących konieczność wyeliminowania przeszkód w zakresie swobodnego przemieszczania się, dostępu do zatrudnienia, jak również warunków udziału w wyborach do organów przedstawicielskich zarówno na szczeblu lokalnym, jak i europejskim.

Projekt hiszpańskiego premiera został poparty i rozwinięty w memorandum delegacji greckiej⁹². W dokumencie tym podniesiono konieczność trwałego uregulowania założeń i konkretnych rozwiązań odnoszących się do „Europy obywateli” we wspólnotowym porządku prawnym. Stworzono by w ten sposób jeden ze środków sprzyjających budowaniu poczucia przynależności obywateli do jednej, wspólnej, ponadnarodowej organizacji. Potwierdzono niezbędność przyznania obywatelom praw wyborczych bez względu na ich narodowość, jednocześnie zaproponowano wprowadzenie łatwiejszego dostępu obywateli do sądów europejskich tudzież innych, nowych organów ochrony ich praw.

Politycy zaangażowani w reformowanie ustroju Wspólnot uzmysławiali sobie coraz wyraźniej, że wprowadzenie obywatelstwa i wynikających z niego praw, winno być

⁸⁸ Zob. E. A. Marias, *From Market...*, s. 5; *The Intergovernmental Conference on Political Union*, pod red. F. Laursen, S. Vanhoonacker, Maastricht 1992, s. 269-275; C. Gonzalez, *The Spanish Proposal to the Intergovernmental Conference on Political Union* [w:] *The European Ombudsman. Origins, Establishment, Evolution*, s. 28.

⁸⁹ E.A. Marias, *From Market...*, s. 5; zob. także Agence Europe, 20 kwietnia 1990 r.

⁹⁰ P. Solbes Mira, *La citoyenneté européenne*, „Revue du marché commun et de l'Union européenne”, vol. 345, 1991, s. 168.

⁹¹ Tekst propozycji hiszpańskiej opublikowany w „Biuletynie Wspólnot Europejskich”, 3/1990, s. 780-781, zwana dalej propozycją hiszpańską; por. H. Gammeltoft-Hansen, *Trends Leading...*, s. 40; zob. również The Spanish proposal for a European Ombudsman, as contained in the Spanish proposal to the Intergovernmental Conference on Political Union, <http://ombudsman.europa.eu/historical/pdf/en/3940-90.pdf>.

⁹² Greckie memorandum – *Contribution to the Discussion on Progress towards Political Union*, Brussels, 15 May 1990, zob. w F. Laursen, S. Vanhoonacker, *op. cit.*, s. 277-281.

umocnione nowoczesnym instrumentem gwarancyjnym w postaci ombudsmana, którego powołanie było postulowane w doktrynie europejskiej już od lat siedemdziesiątych. Należy zgodzić się z tezą C. Gonzaleza, że szeroka polityczna akceptacja wprowadzenia europejskiego obywatelstwa, a co za tym idzie uzasadnienie celowości ustanowienia europejskiego rzecznika, stanowiła warunek *sine qua non* dalszych zmian. Po pierwsze, instytucja ta była postrzegana jako jeden z niezbędnych składników współczesnego konstytucjonalizmu w krajowych porządkach prawnych państw członkowskich; istotna zatem była jego akceptacja na poziomie ponadnarodowym jako części konstytucjonalizmu europejskiego. Po drugie uważano, że będzie ona adekwatnym środkiem – łatwo dostępnym i transparentnym – wzmacniającym poczucie zaufania obywateli do mechanizmów działania instytucji wspólnotowych poprzez wyposażenie ich w nowy instrument monitorowania tej aktywności⁹³.

Instytucja obywatelstwa Unii Europejskiej nie była wprawdzie formalnym warunkiem ustanowienia Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich, ale miała realizować te same założenia ideowe. Ostatecznie cele wprowadzonego w wyniku przyjęcia Traktatu o Unii Europejskiej obywatelstwa europejskiego zostały określone w art. 2 TUE, w którym stwierdzono, że Unia stawia sobie za cel „wzmacnianie ochrony praw i interesów obywateli państw członkowskich poprzez wprowadzenie obywatelstwa Unii”. Obywatelstwo stało się dodatkowym warunkiem realizacji jednolitego rynku, którego efektem miało być przede wszystkim polepszenie statusu obywateli osiedlających się w innych państwach członkowskich. Rozwój wspólnego rynku wymagał podjęcia działań, których konsekwencją miało być usunięcie przeszkód i wprowadzenie konkretnych praw, by perspektywa swobody przemieszczania się i podejmowania pracy w różnych państwach członkowskich była realizowana w praktyce, a nie pozostawała jedynie ideą i postulatem. Raport Komitetu ds. Swobód Obywatelskich i Spraw Wewnętrznych Parlamentu Europejskiego, tzw. Report Imbeni, stwierdzał, że „proces urzeczywistniania obywatelstwa Unii winien być przez obywateli państw członkowskich rozumiany jako lepsza gwarancja realizacji ich prawa do pracy, godnych warunków życia i ochrony środowiska”⁹⁴.

Inkorporacja do wspólnotowego porządku prawnego instytucji obywatelstwa europejskiego wraz z wynikającymi z niego prawami powoduje, że – słusznie stwierdza A. Wyrozumska – jednostki mają możliwość powoływać się na prawa wynikające ze statusu obywatela Unii nie tylko przez sądami wspólnotowymi, ale również przed sądami krajowymi, a przez to zyskują możliwość skutecznej ochrony swoich praw⁹⁵. Prawo wspólnotowe nie podaje jednak pełnej definicji obywatelstwa europejskiego. Dodatkowo kwestię ustalenia jego zakresu komplikuje fakt braku możliwości zastosowania klasycznej definicji obywatelstwa, określanego jako więź prawna między jednostką a państwem, gdyż Wspólnot nie można zakwalifikować do klasycznych form państwowych⁹⁶. Dla określenia jego natury i istoty szczególnie ważna jest dlatego treść przepisu art. 17 TWE, który stanowi, że obywatelem Unii jest każda osoba posiadająca obywatelstwo państwa członkowskiego. W związku z tym obywatelstwo to jest ściśle związane z obywatelstwem krajowym, które determinuje nabycie statusu obywatela Unii i jest warunkiem *sine qua non* korzystania z praw z tego statusu wynikających. Oznacza ono wzajemną, akcydentalną, pozorną, zależną, personalną więź prawną między jednostką a Unią Europejską⁹⁷. W oparciu o nią

⁹³ C. Gonzalez, *op. cit.*, s. 29.

⁹⁴ The Imbeni Report on Union Citizenship, A3-0437/93, PE 206.762, December 1993, s. 5.

⁹⁵ A. Wyrozumska, *Jednostka w Unii Europejskiej* [w:] *Prawo Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe*, pod red. J. Barcz, Warszawa 2003, s. 328.

⁹⁶ Por. R. Wieruszewski, *Obywatelstwo...*, s. 236

⁹⁷ C. Mik, *Obywatelstwo europejskie w świetle prawa wspólnotowego i międzynarodowego*, „Toruński Rocznik Praw

obywatele Unii mogą korzystać z praw ustanowionych Traktatem i podlegają określonym w nim obowiązkom⁹⁸. Wynika z tego, że katalog praw wchodzących w zakres obywatelstwa nie ogranicza się jedynie do tych wyraźnie wymienionych w drugiej części TWE, lecz obejmuje także te, które wynikają z innych postanowień Traktatu oraz orzecznictwa Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości. Należą do nich także uprawnienia przyznane już wcześniej w aktach prawa wspólnotowego, obejmujące prawa wynikające ze swobód rynku wewnętrznego oraz wprowadzone przez regulacje odnoszące się do ochrony praw człowieka. Katalog praw wynikających z obywatelstwa Unii budził początkowo pewne kontrowersje, zwłaszcza odnośnie do jego zakresu oraz przyznania określonych praw wszystkim obywatelom państw członkowskich, co oznaczało prawne ich zrównanie bez względu na przynależność państwową. Ostatecznie jednak wprowadzenie określonych praw poprzez przyjęcie Traktatu z Maastricht i praktyczna realizacja jego postanowień pozwoliły usunąć podstawowe wątpliwości⁹⁹. Tak więc obywatele Unii w pierwszej kolejności mają prawo do swobodnego poruszania się i pobytu na obszarze państw członkowskich (art. 18 TWE)¹⁰⁰, korzystania z praw wyborczych (art. 19 TWE), ochrony dyplomatycznej i konsularnej (art. 20 TWE), prawa petycji do Parlamentu Europejskiego, a także prawa do zwracania się ze skargą do Rzecznika Praw Obywatelskich (art. 21 TWE). Dalsze prawa statuują przepisy art. 6 TWE – prawo do środowiska naturalnego, art. 12 TWE – wolność od dyskryminacji, art. 191 TWE – prawo do reprezentacji politycznej oraz art. 255 TWE – prawo dostępu do dokumentów i informacji¹⁰¹. Szczególne miejsce wśród tych praw zajmuje prawo petycji do Parlamentu i skarga do Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich.

Nie wchodząc w dalsze rozważania dotyczące ideologii obywatelstwa europejskiego, zwłaszcza zagadnienia „duszy europejskiej”, poczucia „przynależności” do Europy, warto zauważyć, że w świetle tego traktatu obywatelstwo Unii ma jedynie uzupełniać, a nie wypierać obywatelstwo narodowe¹⁰². Warto w tym miejscu zwrócić uwagę, że prawa wynikające z obywatelstwa europejskiego mogły być realizowane przez obywateli różnymi sposobami, ale bez Europejskiego Rzecznika stosującego metody właściwe zarówno dla kontroli przestrzegania indywidualnych praw, jak i podejmowania działań prewencyjno-inicjujących, trudno było oczekiwać istotnego postępu w ich ochronie.

Człowieka i Pokoju”, 2/1994, s. 67.

⁹⁸ Chociaż jednak przepis art. 17 TWE wspomina o obowiązkach obywateli, to jednak żaden przepis Traktatu o nich nie stanowi i ich nie precyzuje, na czym miałyby one polegać. Oznacza więc to, że obywatelstwo europejskie nie wykazuje cech typowej więzi między jednostką a państwem. Dodatkowe problemy rodzi fakt, że niektóre z praw obywatelskich nie odnoszą się tylko i wyłącznie do osób fizycznych, ale również przysługują osobom prawnym, mającym siedzibę w państwach członkowskich. Oparcie więc dodatkowo obywatelstwa nie na więzi rzeczywistej, ale na więzi wtórnej – pozornej komplikuje całą sytuację. Pozorność relacji jednostka a państwo polega na kwalifikowaniu obywateli ze względu na posiadanie obywatelstwa jednego z państw członkowskich, statuując więc jego *stricte* akcydentalny charakter. Posiadanie statusu obywatela państwa członkowskiego automatycznie oznacza korzystanie ze statusu obywatela Unii.

⁹⁹ S. Kadelbach, *Union...*, s. 16-32.

¹⁰⁰ Por. D. O’Keefe, *Union...*, s. 88 i nast.; E. A. Marias, *From Market...*, s. 10; J. Shaw, *The Interpretation...*, s. 293 i nast.; C. Mik, *Europejskie prawo wspólnotowe: zagadnienia teorii i praktyki*, Warszawa 2000, t. I, s. 423; C. Closa, *Between EU Constitution and Individuals’ Self: European Citizenship*, „Law and Philosophy”, vol. 20, 2001, s. 350-355; A. Follesdal, *Union Citizenship: Unpacking the beast of Burden*, „Law and Philosophy”, vol. 20, 2001, s. 314 i nast.; N. Barber, *Citizenship, nationalism and the European Union*, „European Law Review”, vol. 27, 2002, s. 241-250; S. Kadelbach, *Union...*, s. 16; A. Wyrozumska, *op. cit.*, s. 332.

¹⁰¹ Szerzej temat praw obywatelskich wchodzących w zakres obywatelstwa Unii omawiają: F. Jacobs, *Citizenship of the European Union – A Legal Analysis*, „European Law Journal”, vol. 13, 2007, s. 591-610; D. Kostakopoulou, *European Union Citizenship: Writing the Future*, „European Law Journal”, vol. 13, 2007, s. 623-646; K. Ladeur, *‘We, the European People...’ – Relache?*, „European Law Journal”, vol. 14, 2008, s. 147-167.

¹⁰² Relatywnie powolny rozwój obywatelstwa unijnego jest zauważalny, por. charakterystyczny w tej mierze pogląd N. Reicha, *Union Citizenship – Metaphor or Source of Rights?*, „European Law Journal”, vol. 7, 2001, s. 4-23.

2. Inicjatywa hiszpańska i projekt duński – dwie koncepcje instytucji Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich

W okresie, w którym rozpoczęto tworzenie wspólnego rynku tj. w drugiej połowie lat pięćdziesiątych, idea rzecznika praw obywatelskich była mało popularna. W momencie, gdy do Wspólnot Europejskich wstąpiły Dania, Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandia, żadne z pierwotnych państw członkowskich nie miało takiej instytucji. Kiedy Parlament Europejski przedstawiał po raz pierwszy propozycję stworzenia Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich w początku lat siedemdziesiątych, jedynie w trzech z ówczesnych dziewięciu państw członkowskich istniały instytucje krajowych rzeczników. Natomiast proces wprowadzania tego rodzaju instytucji kontroli administracji publicznej postępował dość szybko w innych państwach europejskich. W związku z tym podczas negocjacji projektu Traktatu o Unii Europejskiej z 1992 roku klimat do wyrażenia zgody na wprowadzenie instytucji rzecznika na poziomie europejskim był zdecydowanie lepszy niż w czasie, kiedy Parlament Europejski przyjął pierwszą rezolucję dotyczącą jego powołania¹⁰³.

Należy pamiętać jednak, że stworzenie instytucji chroniącej prawa obywateli Wspólnot Europejskich napotykać musiało trudności związane z różną tradycją ochrony praw jednostki w krajach członkowskich. Podejście do rozwiązywania konfliktów między obywatelem a państwem w krajach kultury prawa kontynentalnego (*civil law*), tak jak np. Niemcy czy Francja, oparte jest na skupieniu regulacji sytuacji prawnej obywateli w ustawach, stosowanych władczo przez organy administracji publicznej, co jest kontrolowane na drodze sądowej. Natomiast w systemie opartym na tradycji angielskiego *common law* (*case law*) praktyka i zwyczaj uzupełniają porządek ustawowy, a proces stosowania prawa w sprawach indywidualnych ma w sobie wiele elementów polubownego i umownego rozstrzygnięcia sprawy co do jej istoty. W związku z tym sądownictwo administracyjne nie jest uważane za konieczne. Z kolei kraje skandynawskie wykazują cechy obu systemów i pozostają pod wpływem zarówno koncepcji *common law*, jak i koncepcji prawa stanowionego. Wpływy tych koncepcji choć silne, nie wystąpiły we wszystkich krajach skandynawskich w jednakowym stopniu, nie ma zatem tzw. wspólnej konstytucyjnej tradycji skandynawskiej. Chociaż Szwecja i Finlandia posiadają sądy administracyjne, nie ma ich w Norwegii, Danii i Islandii. Z tego względu koncepcja ochrony obywateli poprzez działalność ombudsmána i zagwarantowanie im dostępu do informacji publicznej jest daleko bardziej rozwinięta we wschodniej Skandynawii, a stosunkowo niedawno obecna w pozostałych krajach. Należy więc wskazać, że koncepcja powołania europejskiego rzecznika nie wpływała ze wspólnej konstytucyjnej tradycji europejskiej¹⁰⁴.

Można zauważyć, że idea wspólnotowego ombudsmána była wypadkową zmieniających się opinii i postaw organów wspólnotowych¹⁰⁵. Do połowy lat osiemdziesiątych przychylny idei obywatelstwa europejskiego i europejskiego rzecznika Parlament Europejski (nie wybierany wówczas bezpośrednio), widział potrzebę powołania ombudsmána jako własnego organu, pełniącego rolę potencjalnego łącznika między nim a obywatelami Wspólnoty. W tym czasie Komisja i Rada nie miały dostatecznej motywacji, by wspierać idee obywatelstwa i ombudsmána. Sytuacja zmieniła się w drugiej połowie lat osiemdziesiątych wskutek przyspieszenia integracji i rozwoju rynku wewnętrznego. W opinii Rady, bez zaangażowania obywateli i powołania ombudsmána – jako ich łącznika ze Wspólnotą – nie można było oczekiwać znaczących postępów w tym procesie. Zmianie uległo jednak stanowisko Parlamentu, którego pozycja wzmocniona została dzięki bezpośredniemu

¹⁰³ Szerzej na ten temat: H. Gammeltoft-Hansen, *Trends Leading...*, s. 16.

¹⁰⁴ H. Gammeltoft-Hansen, *Trends Leading...*, s. 17.

¹⁰⁵ K. Heede, *European Ombudsman...*, s. 12.

trybowi wyborów. Nie był on już, w takim samym stopniu jak poprzednio, zainteresowany szybkim utworzeniem instytucji ombudsmana, który w opinii Parlamentu stałby się dla niego konkurencją.

W drugiej połowie lat osiemdziesiątych, w związku z przyspieszeniem prac nad przekształceniem Wspólnot Europejskich w unię nie tylko o charakterze ekonomicznym, ale przed wszystkim politycznym, nawiązano do idei utworzenia europejskiego ombudsmana. Proces integracji europejskiej przechodził przez kolejne etapy, obejmując już nie tylko stosunki gospodarcze i sferę świadczenia pracy, usług czy przemieszczania się, ale również wchodził w inne dziedziny, takie chociażby jak kultura czy ochrona środowiska¹⁰⁶. Pojawiła się przy tym nowa filozofia europejskiej solidarności, której wyrazem było wprowadzenie symbolicznych rozwiązań, takich jak: europejska flaga, hymn, „święto Europy”, jednakowe dokumenty paszportowe, prawa jazdy czy dowody osobiste. Ze względu więc na to, że do kompetencji organizacji zaczęło należeć tworzenie regulacji prawnych we wskazanych wyżej dziedzinach, pojawiło się potencjalne ryzyko naruszenia praw obywateli przez postępującą ingerencję w coraz to nowe sfery ich życia. Podkreślano przy tym, że procesy decyzyjne w istotnym stopniu są oddalone od obywateli, a ich demokratyczna kontrola zarówno na szczeblu krajowym, jak i wspólnotowym była stosunkowo niewielka¹⁰⁷. Podczas posiedzenia Rady Europejskiej w grudniu 1990 roku w Rzymie, przedstawiciele państw członkowskich ponownie zasugerowali potrzebę wprowadzenia mechanizmu ochrony praw obywateli na poziomie wspólnotowym¹⁰⁸.

Niezależnie od politycznych „przyływów i odpływów” w proponowaniu przez organy Wspólnot oraz państwa członkowskie ustanowienia europejskiej instytucji ochrony praw jednostki, przedstawiciele nauki, poczynając od lat sześćdziesiątych rozbudowywali uzasadnienie dla instytucji ombudsmana oraz wskazywali cechy, którymi ten urząd winien się charakteryzować. W poglądach zwłaszcza H. Desfeuilles’a, K. Weeksa, G. Napione, D.C. Rowata, W. Gelhorna, E. Holmberga, N. Stjernquista, H. Hidena, F. A. Stacey, I. al-Wahaba¹⁰⁹ wyrażano przekonanie o konieczności poszukiwania nowych form kontroli władzy publicznej. Podkreślano, że w powojennej Europie tradycyjne środki naprawiania szkód wyrządzonych przez działanie organów publicznych na drodze administracyjnej, sądowej czy przy pomocy odpowiedzialności parlamentarnej stały się niewystarczające. Rozbudowa struktury państwa opiekuńczego i szybki wzrost jego kompetencji, powodował niepokój obywateli związany z wkraczaniem państwa w coraz to nowe sfery aktywności społecznej. Wiązało się to również z poszerzaniem zakresu swobodnego uznania w działaniu administracji, co implikowało potrzebę wprowadzenia dodatkowej kontroli korzystania ze swobodnego uznania i ochrony przed nadużyciem uprawnień administracji w tej mierze. W tej sytuacji stworzenie prostego, odrębnego i niezależnego mechanizmu kontroli umożliwiającego uzyskanie rekompensaty przez obywatela, wydawało się konieczne. Słusznie podkreślał D. C. Rowat, że „jest obecnie całkiem

¹⁰⁶ E. Popławska nazywa te dziedziny „wrażliwymi”, E. Popławska, *Ombudsman Unii Europejskiej*, „Przegląd Legislacyjny”, 1-2/1998, Warszawa, s. 268.

¹⁰⁷ S. Veil, *La réforme des institutions doit résorber le déficit démocratique*, „Revue des affaires européennes”, vol. 3, 1991, s. 57-59.

¹⁰⁸ R. Kovar, D. Simon, *La citoyenneté européenne*, „Cahiers de droit européenne”, vol. 29, 1993, s. 309.

¹⁰⁹ H. Desfeuilles, *Le pouvoir de contrôle des parlements nordiques*, Paris 1973; K. Weeks, *Ombudsman Around the World. A Comparative Chart*, Berkeley 1978; G. Napione, *L’Ombudsman. Il controllo della pubblica amministrazione*, Milan 1969; *The Ombudsman – Citizen’s Defender*, pod red. D.C. Rowat, London-Toronto-Stockholm 1968; W. Gelhorn, *Ombudsman and the Others. Citizen’s Protector in Nine Countries*, Cambridge 1967; E. Holmberg, N. Stjernquist, *Var Forfattning*, Stockholm 1983; H. Hiden, *The Parliamentary Ombudsman in Finland. Position and Function*, Helsinki 1976; R. Gregory, P. Hutscheson, *The Parliamentary Ombudsman. A study in the Control of Administrative Action*, London 1975; F. A. Stacey, *Ombudsman compared*, Oxford 1978; F.A. Stacey, *The British Ombudsman*, Oxford 1971; B. Malignier, *Les fonctions du Mediteur*, Paris 1979; I. Al-Wahab, *The Swedish Institution of Ombudsman*, Stockholm 1979.

możliwe, że prawa obywatela mogą być niszczone przez moloch maszyny administracyjnej. W wieku państwa opiekuńczego, tysiące decyzji administracyjnych jest wydawanych każdego roku przez rządy albo ich agendy, a wiele z nich przez skromnych urzędników; i jeżeli część z tych decyzji jest arbitralnych albo nieuzasadnionych, nie ma żadnej łatwej drogi dla zwykłego obywatela, by uzyskać jakąkolwiek rekompensatę z powodu naruszenia jego praw¹¹⁰. Wskazywano, że przejście przez wiele krajów do ustroju demokratycznego wymagało wprowadzenia do ich systemów rządów instytucji rzecznika praw obywatelskich, która, jak stwierdzał J. Robertson „była postrzegana w tych krajach jako wartościowa gwarancja przeciw cofaniu się do starych zwyczajów i instytucja czuwająca, by biurokracja miała bardziej ludzką twarz¹¹¹. Kształtowanie przekonania o konieczności wprowadzenia do systemów ustrojowych państw demokratycznych instytucji ombudsmana związane było także ze wzrostem akceptacji (zwłaszcza w kręgach akademickich) urzędu rzecznika i postrzegania go jako obrońcy globalnie funkcjonujących praw obywatelskich¹¹². Innym ważnym czynnikiem dla akceptacji instytucji rzecznika praw obywatelskich było zapotrzebowanie społeczne na większą transparentność w procesach rządzenia. „Stało się niemożliwe, by obywatele dokonując aktu wyborczego pozostawali bez żadnego wpływu na swoich przedstawicieli w całym okresie ich kadencji. Złożoność sfery rządzenia i chęć obywateli do partycypowania w procesach podejmowania decyzji, które dotyczą wielu aspektów ich życia, oznaczała, że obywatele ci powinni uzyskiwać dostęp do informacji, a rządy mają obowiązek zapewniać transparentność swoich działań, co uzasadni powody ich określonych decyzji¹¹³. Konieczne wydawało się, aby w okresach między kolejnymi wyborami funkcjonowała instytucja, które przyjmowałyby i rozpoznawałyby skargi związane z naruszeniem praw człowieka przez administrację publiczną. Ombudsman poszukiwałby polubownych rozwiązań i rekompensaty, informowałby skarżących o przysługujących im prawach, starałby się rozwiązywać problemy ochrony praw człowieka *pro tempore*, wskazując na te elementy funkcjonującego ustawodawstwa, które należałoby poprawić.

Większość wskazanych autorów wymieniała również pożądane atrybuty urzędu ombudsmana¹¹⁴. Należą do nich: możliwość kontrolowania całej administracji publicznej z wyjątkiem sądów i ich personelu; niezależność urzędu od innych organów, z wyjątkiem istnienia odpowiedzialności przed organem ustawodawczym, za naruszenie zasad sprawowania urzędu; odpowiednio długa kadencja jako dodatkowa gwarancja jego niezależności; zapewnienie dostępu rzecznika praw obywatelskich do wszystkich dokumentów urzędowych, które uważa za niezbędne do kompleksowego wyjaśnienia sprawy; duży zakres swobodnego uznania odnośnie do wszczynania postępowania i metod działania, a także brak ponoszenia odpowiedzialności cywilnej przez rzecznika i jego personel z powodu oficjalnego działania. Dodatkowo wskazywano na zdolność rzecznika do krytykowania agencji rządowych oraz możliwość inicjowania zmian w obowiązującym ustawodawstwie.

W toku toczącej się debaty w lipcu 1990 roku Parlament Europejski przyjął rezolucję na Konferencję Międzyrządową, w której nakreślił swoją strategię w zakresie tworzenia Unii Europejskiej¹¹⁵. Wyrażając opinię dotyczącą praw fundamentalnych i wolności, Parlament

¹¹⁰ D.C. Rowat, *An Ombudsman Scheme for Canada*, „Canadian Journal of Economics and Political Science”, vol. 28, 1962, s. 543.

¹¹¹ J. Robertson, *The Ombudsman and the World, Twenty Years of Commonwealth Ombudsman 1977–1997*, Commonwealth Ombudsman, Canberra 1997, s. 67.

¹¹² D. C. Rowat, *The Ombudsman Plan. The Worldwide Spread of the Idea*, London 1985, s. 131.

¹¹³ J. Robertson, *op. cit.*, s. 68.

¹¹⁴ Por. także na temat cech ombudsmanów *Righting Wrongs. The Ombudsman in Six Continents*, pod red. R. Gregory, Ph. Giddings, International Institute of Administrative Sciences, 2000.

¹¹⁵ Resolution on the Intergovernmental Conference in the context of Parliament's strategy for European Union, Dz. Urz. WE C 231/1990, s. 97.

zaakcentował potrzebę inkorporowania do Traktatów określenia warunków rozwoju obywatelstwa europejskiego. Stosownie do tej propozycji miała nastąpić przede wszystkim reforma Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości, który powinien uzyskać jurysdykcję w zakresie ochrony praw obywatelskich wobec ich naruszeń ze strony instytucji i organów europejskich.¹¹⁶

Kilka miesięcy później hiszpańska delegacja przedstawiła propozycję dotyczącą obywatelstwa europejskiego i towarzyszących mu warunków, która miała postać opublikowanego we wrześniu 1990 roku, czyli bezpośrednio przed rozpoczęciem Konferencji Międzyrządowej, memorandum *The road to European Citizenship*¹¹⁷. Według niego, przyjęciu katalogu szczegółowych praw obywateli nowej Unii Europejskiej powinno towarzyszyć utworzenie gwarancji instytucjonalnych odpowiedzialnych za ich przestrzeganie i ochronę. Do tych gwarancji należeć powinno rozszerzenie prawa do składania petycji do Parlamentu Europejskiego oraz wprowadzenie skargi do europejskiego ombudsmana, do którego uprawnień należeć miała kontrola przestrzegania praw przyznanych obywatelom Unii oraz pomoc w przypadku ich naruszenia¹¹⁸. Z propozycji tych wynikało jasne przesłanie, że włączenie wspomnianych rozwiązań, w szczególności rozszerzenia swobody przemieszczania się, do Traktatów miało stanowić kamień węgielny pod przyszły model politycznej integracji. Propozycja była jednak tak sformułowana, aby w przypadku braku jednomyślności dla jej przyjęcia można było z niej przejściowo zrezygnować podczas prowadzonych negocjacji¹¹⁹.

Propozycja hiszpańska nawiązywała do postanowień Konstytucji Królestwa Hiszpanii z roku 1978¹²⁰ i funkcjonującego w hiszpańskim systemie ustrojowym prawa obywateli do wnoszenia skargi do obrońcy Publicznego¹²¹. Hiszpański ombudsman, jako niezależny organ konstytucyjny, ma uprawnienia do monitorowania działalności administracji publicznej, a także kontroli przestrzegania praw i wolności obywateli. W myśl rozwiązań obowiązujących w prawodawstwie Królestwa Hiszpanii, rzecznik praw obywatelskich wyposażony jest w możliwość pomocniczej kontroli aktów „niewłaściwego administrowania”, w zasadzie przypisaną do kompetencji organów sądowego wymiaru sprawiedliwości. Uprawniony jest on do formułowania skarg na niekonstytucyjność aktów prawnych i działań polegających na naruszeniu fundamentalnych praw¹²². Ustawodawstwo hiszpańskie przyznaje mu rozległy zakres niezależności. obrońca publiczny wprawdzie powoływany jest przez parlament, ale jego usunięcie jest możliwe wyjątkowo – tylko wtedy, gdy „wyraźnie zaniedbuje wypełnianie swoich obowiązków”¹²³. Chociaż hiszpański rzecznik praw obywatelskich nie posiada uprawnień władczych, to ma w dyspozycji ważne środki procesowe i zajmuje istotną pozycję w systemie konstytucyjnym. Jego roczne raporty przedstawiane są na forum obu izb Korteżów Generalnych, aczkolwiek nie czyni się ich przedmiotem głosowania, czy też nie formułuje się wobec nich jakichkolwiek opinii. Prawodawstwo hiszpańskie ustanawia generalne, dość szerokie ramy dostępu do rzecznika¹²⁴, z tym że skarga musi bezpośrednio

¹¹⁶ E. A. Marias, *From Market...*, s. 6.

¹¹⁷ *Proposal Towards a European Citizenship*, wrzesień 1990, dokument zamieszczony [w:] R. Corbett, *The Treaty of Maastricht, From Conception to Ratification. A Comprehensive Reference Guide*, London 1993, s. 153.

¹¹⁸ P. Sadowski, *Skarga do Rzecznika Praw Obywatelskich Unii Europejskiej*, „Studia Iuridica Lublinensia”, 7/2006, s. 177, zob. także F. Laursen, *op. cit.*, s. 329; E. A. Marias, *The European Ombudsman: Competences and Relations with Other Community Institutions and Bodies* [w:] *The European Ombudsman*, pod red. E.A. Marias, Maastricht 1994, s. 73.

¹¹⁹ C. Gonzalez, *op. cit.*, s. 32.

¹²⁰ Tekst Konstytucji Królestwa Hiszpanii w T. Mołdawa, *Konstytucja Hiszpanii z 27 grudnia 1978 r.*, Warszawa 1993.

¹²¹ Art. 54 Konstytucji Hiszpańskiej oraz ustawa organiczna 3/1981 z 6 kwietnia 1981 r. o obrońcy publicznym (Defensor del Pueblo), Dziennik Urzędowy nr 109 z 7 maja 1981 r., zwana dalej ustawą organiczną.

¹²² Art. 162 ust. 1 Konstytucji Hiszpanii i art. 26 ustawy organicznej.

¹²³ Art. 5 ust. 4 i 6 ust. 1 ustawy organicznej.

¹²⁴ Art. 15 ust. 1 ustawy organicznej stanowi, że „każda skarga wniesiona do rzecznika przez jednostkę lub grupę

dotyczyć sytuacji skarżącego, a wymóg ten ma na celu zapobiegać uczynieniu z niej *actio popularis*¹²⁵. Należy zaznaczyć, że uprawnienia hiszpańskiego rzecznika są na tyle szerokie, iż jego kontrola obejmuje wszystkie działania administracji publicznej, zarówno na szczeblu ogólnopaństwowym, jak i autonomicznym, sprzyjając sile i skuteczności rzecznika¹²⁶. W konsekwencji propozycja hiszpańska przewidywała ustanowienie instytucji europejskiego rzecznika z szerokim do niego dostępem, uprawnieniami śledczymi i szeroką możliwością stosowania środków oddziaływania, w tym także kierowania skarg do Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości. Spotkała się ona jednak z chłodnym przyjęciem zarówno przedstawicieli państw członkowskich, jak i organów i instytucji wspólnotowych. Komisja była otwarta na „rozważenie” koncepcji zmian, ale formułując w 1990 roku opinię co do zakresu praw fundamentalnych statuujących europejskie obywatelstwo, nie wspomniała jeszcze o obywatelskim prawie dostępu do rzecznika praw obywatelskich¹²⁷. Na ówczesnym etapie rozwoju Wspólnot było trudne do wyobrażenia, aby adaptacja hiszpańskich rozwiązań konstytucyjnych mogła być prostym zabiegiem – bez zastrzeżeń i modyfikacji. Wydaje się, że było to mało realne z kilku powodów. Przede wszystkim wspólnotowy system instytucjonalny jest odmienny od zasad ustroju państw członkowskich i tym samym nie daje możliwości prostej recepcji instytucji rzecznika z systemu krajowego. Ponadto bliżej nieokreślony zespół praw fundamentalnych przysługujących wówczas obywatelom Wspólnot powodował, że nie było łatwo uzasadnić utworzenia tego typu organu na poziomie ponadnarodowym przez przyjęcie modelu krajowego służącego wszak ochronie sprecyzowanego katalogu praw. Trzeci powód tkwił w zdecentralizowanej naturze wspólnotowej administracji, której aktywność trudno mogła poddawać się środkom kontroli skutecznym wobec administracji w państwach członkowskich, a działania wspólnotowych organów nie wpływały wówczas bezpośrednio i wyraźnie na sytuację większości obywateli.

W lutym 1991 roku poprzednio zgłoszone propozycje delegacji hiszpańskiej zostały zmodyfikowane poprzez nadanie im kształtu skonkretyzowanych przepisów prawnych¹²⁸. Stwierdzono w nich, że Unia i jej państwa członkowskie muszą szanować prawa fundamentalne wynikające z ich konstytucyjnych tradycji i Europejskiej Konwencji Ochrony Praw Człowieka. Ponadto zalecano, aby Unia ratyfikowała tę Konwencję¹²⁹, a w Traktacie wprowadzono możliwość ustanowienia systemu gwarancji i ochrony praw zarówno obywateli państw członkowskich, jak i innych osób, które nie są obywatelami żadnego z państw członków Wspólnoty. Zasugerowano, by stosownie do przedłożonych postulatów, europejskie obywatelstwo stało się jednym z trzech filarów Unii Europejskiej i podstawą jej demokratycznej legitymacji¹³⁰. W zakresie ochrony praw wynikających z obywatelstwa przedstawiono dwa rozwiązania. Według pierwszego – bardziej radykalnego co do silnego usytuowania instytucjonalnego rzecznika – należało powołać w każdym państwie członkowskim mediatora, odpowiedzialnego politycznie przed Parlamentem Europejskim, stosującego tzw. „miękkie prawo” (nie zawsze mające wyraźną podstawę prawną i nie

osób wymaga jego interwencji w celu wyjaśnienia aktu lub decyzji władzy publicznej, jej agend lub innych organów”.

¹²⁵ Art. 10 ustawy organicznej.

¹²⁶ Art. 12 ust. 2 ustawy organicznej.

¹²⁷ Commission opinion of 21 October 1990 on the proposal for amendment of the Treaty establishing European Economic Community with a view to political union, COM/1990/600 final, A3-281/90, punkt III ust. 2.

¹²⁸ *Propuesta de texto articulado sobre ciudadanía*, „Biuletyn Wspólnot Europejskich”, 1/1991, s. 405-409; zob. też Conclusions of the Rome European Council 14 and 15 December 1990, DOC/90/6, s. 1-10; F. Laursen, S. Vanhoonacker, *op. cit.*, s. 325; J. Parry, *European Citizenship*, London 1991, s. 20

¹²⁹ Powyższe koncepcje były niezwykle trudne do zaakceptowania przez Wspólnoty, gdyż wydało się wątpliwe, by każde państwo członkowskie mogło być zobowiązane do poszanowania tradycji konstytucyjnych innych.

¹³⁰ Por. E. A. Marias, *The European Ombudsman...*, s. 73; Art. 10 propozycji hiszpańskiej.

wyposażone w tradycyjne sankcje prawne) i przedstawiającego Parlamentowi coroczny raport. Rzeczników wyposażono by przy tym w prawo monitorowania przestrzegania praw fundamentalnych przez instytucje wspólnotowe na poziomie narodowym, także wobec nieobywateli. Mieliby oni także prawo kontrolowania działalności administracji, zarówno wspólnotowej jak i krajowej, odpowiedzialnej za implementowanie wspólnotowych aktów prawnych, a także prawo udziału w toczących się postępowaniach sądowych, podejmowanych z własnej inicjatywy oraz na wniosek poszkodowanych¹³¹. Natomiast drugie rozwiązanie zakładało stworzenie Europejskiego Ombudsmana jako niezależnego organu wspólnotowego¹³² odpowiedzialnego przed Parlamentem Europejskim bądź kreowanie Europejskiego Ombudsmana wzmacniającego działalność rzeczników krajowych¹³³.

W podobnym kierunku szła także propozycja Komisji, jednak w trakcie dyskusji okazało się, że zarówno propozycja hiszpańska, jak i Komisji, nie zawierają konkretnych rozwiązań w zakresie funkcjonowania mechanizmu ewentualnej współpracy między rzecznikami oraz realizacji ich kompetencji na płaszczyźnie Unii¹³⁴.

Propozycja stworzenia na mocy pierwotnego prawa wspólnotowego w każdym kraju członkowskim instytucji rzecznika, okazała się mało realna. Po pierwsze, nie we wszystkich państwach członkowskich dostrzegano potrzebę funkcjonowania rzecznika. Po drugie, nałożenie obowiązku wprowadzenia tej instytucji ustrojowej było trudne do pogodzenia z wymogiem poszanowania narodowej tożsamości¹³⁵. Brak precyzji rozwiązań zaproponowanych w memorandum hiszpańskim prowadził do paradoksu, jeśli dokona się analizy rzeczywistej możliwości działania rzecznika w każdym państwie członkowskim. Przez stwierdzenie, że „jego misją będzie pomoc unijnym obywatelom w dochodzeniu ich praw na podstawie Traktatu”¹³⁶, propozycja przewidywała bezpośrednią możliwość dochodzenia za pośrednictwem ombudsmana zarówno praw szczegółowo uregulowanych Traktatem, jak i wynikających z jego ogólnych postanowień, w tym odnoszących się do Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolnościach. Taka onnipotencja ombudsmana europejskiego była nie do przyjęcia ze względów politycznych.

W konsekwencji hiszpańska propozycja została odrzucona przez Parlament Europejski i Komisję, mimo pewnego wsparcia przez delegacje rządowe na trwającej Konferencji Międzyrządowej. Można więc przyjąć, że nie uzyskano zgody co do rozwiązań prawnych dotyczących ombudsmana, ale sam postulat jego powołania został zaakceptowany. W związku z tym hiszpańska idea została wsparta przez delegację duńską w przedstawionym memorandum o unii politycznej z 4 października 1990 roku, chociaż nadano jej inny kształt. Propozycja duńska skierowana była na przeniesienie nie tyle mechanizmu, co ogólnego modelu duńskiej instytucji ombudsmana na poziom wspólnotowy. Przyjęto jednocześnie założenie, iż w celu wzmocnienia demokratycznych zasad współpracy w ramach Wspólnoty system ochrony praw obywatelskich powinien być wprowadzony pod egidą Parlamentu Europejskiego¹³⁷.

Za propozycją duńską przemawiał, oprócz argumentów merytorycznych, kontekst sytuacji politycznej. Wprawdzie w omawianym okresie Dania była jedynym państwem nordyckim, które było członkiem Wspólnot Europejskich, ale kolejne – Szwecja i Finlandia,

¹³¹ Art. 9 propozycji hiszpańskiej.

¹³² Por. P. Sadowski, *op. cit.*, s. 177; N. Banaszak, *op. cit.*, s. 72.

¹³³ E. A. Marias, *The European Ombudsman...*, s. 74; C. Gonzalez, *op. cit.*, s. 33.

¹³⁴ Por. M. Łuszczuk, *op. cit.*, s. 22.

¹³⁵ Aktualnie art. 6 ust. 3 Traktatu o Unii Europejskiej, Dz. U z 2004 r., Nr 90, poz. 864, zał. 2, t. II, s. 492; Dz. Urz. WE C 321E/2006., dalej TUE.

¹³⁶ Art. 2 propozycji hiszpańskiej.

¹³⁷ Memorandum zostało opublikowane w „Politiken” z 8 października 1990 r., zob. również „Europe”, nr 5353 z 19 października 1990 r., szerzej C. Closa, *The Concept...*, s.1166.

którym instytucja ombudsmana była bliska, przygotowywały się do akcesji. Kraje nordyckie miały długą tradycję funkcjonowania w ich systemach ustrojowych instytucji chroniących przestrzeganie praw obywatelskich, dlatego też w sposób naturalny zachowywały się jako orędownicy wprowadzenia ogólnoeuropejskiej instytucji ombudsmana. Kultura prawna w wymienionych krajach powodowała, że brak takiej instytucji w ramach europejskiej organizacji był przez rządy i społeczeństwa odczuwalny jako poważny mankament¹³⁸. Także rozwój Wspólnot pod koniec dekady lat osiemdziesiątych wytworzył korzystny klimat dla koncepcji ombudsmana. Memorandum duńskie było więc wyrazem zarówno ewolucji Wspólnot, jak i zmiany nastawienia wobec polityki europejskiej przez samą Danię, która – jak należy pamiętać – sceptycznie podchodziła do projektu europejskiej integracji¹³⁹.

W trakcie toczących się negocjacji poprzedzających przyjęcie jednolitego projektu nowego traktatu, ustanowienie instytucji europejskiego ombudsmana zostało wstępnie zaakceptowane podczas posiedzenia Rady Europejskiej w Rzymie w dniach 14 i 15 grudnia 1990 roku¹⁴⁰. Przedstawiciele krajów członkowskich stwierdzili wówczas, że w trakcie kontynuowania prac Konferencji Międzyrządowej należy rozważyć możliwość wprowadzenia odpowiednich mechanizmów ochrony i kontroli przestrzegania praw obywatelskich¹⁴¹.

Sformalizowane propozycje delegacja duńska przedstawiła 21 marca 1991 roku. Były to konkretne rozwiązania prawne, które powinny uzupełnić tekst Traktatu¹⁴². Stanowiły one między innymi, że uprawnienie do powoływania ombudsmana należeć będzie do Parlamentu Europejskiego, każdorazowo na początku jego kadencji. Corocznie będzie on przedstawiał sprawozdania ze swej działalności na forum Parlamentu. Możliwość złożenia go z urzędu przewidziano w przypadku niewypełniania obowiązków lub sprzeniewierzenia się zasadom urzędu, na wniosek Parlamentu skierowany do Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości. Takie warunki powoływania i odwoływania miały zapewnić jego realną niezależność w wypełnianiu obowiązków. Ustanowiona przez Parlament instrukcja funkcjonowania urzędu miała zapewnić właściwą współpracę z Komitetem ds. Petycji.¹⁴³

Propozycja duńska opierała się na rozwiązaniach przyjętych w systemie konstytucyjnym Królestwa Danii od roku 1955¹⁴⁴, warto więc przedstawić – w ogólnym zarysie – funkcjonujące tam rozwiązania.

Powodem wprowadzenia instytucji ombudsmana do konstytucji Danii były obawy związane z rozszerzaniem się zakresu oddziaływania aparatu administracyjnego na coraz to nowe sfery życia codziennego obywateli¹⁴⁵. Wskazywano, że wzrastające swobodne uznanie administracji publicznej powinna być poddana specjalnej kontroli, a ombudsman – jako

¹³⁸ Nadmienić należy, że już w czerwcu 1985 r. podczas dyskusji w Parlamencie Europejskim, przedstawiciele Dani zwrócili uwagę na możliwość wykorzystanie koncepcji nordyckiego rzecznika praw obywatelskich w systemie organów wspólnotowych. Jednak spotkało się to wówczas ze zdecydowanym sprzeciwem Komisji, która we wspomnianym raporcie Chanterie uznała go za niepotrzebny, gdyż tego typu struktura pokrywała się częściowo z uprawnieniami Komitetu ds. Petycji. Na prośbę Danii propozycję tę uwzględniono jednak w raporcie Komisji ad hoc. Propozycje duńskie pojawiły się ponownie podczas negocjacji Jednolitego Aktu Europejskiego.

¹³⁹ Sprzeciw wobec Jednolitego Aktu Europejskiego w 1985 r.

¹⁴⁰ D. O'Keefe, *Union...*, s. 89.

¹⁴¹ *The Conclusion of the Rome European Council*, 14-15 December 1990, „Biuletyn Wspólnot Europejskich”, 12/1990, s. 10.

¹⁴² Propozycje obejmowały wprowadzenie nowych art. 140A do 140E regulujących instytucję rzecznika; pozostałe propozycje dotyczyły m.in. zasady subsydiarności, dobrego zarządzania, dostępu do informacji, praw wyborczych, prawa osiedlenia się.

¹⁴³ P. Biernig, *The Danish Proposal to the Intergovernmental Conference on Political Union* [w:] *The European Ombudsman. Origins, Establishment, Evolution*, s. 43-44.

¹⁴⁴ Konstytucja Królestwa Danii z 5 czerwca 1953 r. tekst w M. Grzybowski, *Konstytucja Królestwa Danii*, Warszawa 2002 i Ustawa o ombudsmanie nr 203 z 11 czerwca 1954 r., zmieniona ustawą nr 473 z 12 czerwca 1996 r.

¹⁴⁵ E. Holm, *The Ombudsman-A Gift from Scandinavia to the World* [w:] *The Danish Ombudsman*, Copenhagen 1995, s. 14.

w zamierzeniu uzupełnienie sądownictwa administracyjnego – miał dać możliwość skutecznej ochrony praw jednostki¹⁴⁶. Miał się on przyczynić, i w rzeczywistości tak się dzieje, do wzmocnienia parlamentarnej kontroli administracji publicznej, wzbogacając tym samym tradycyjną kontrolę legislatywy nad władzą wykonawczą. Potrzeba takiego rozwiązania wynikała z uregulowań ustrojowych, w których *quasi*-legislacyjne uprawnienia są delegowane do organów egzekutywy oraz istnienia skomplikowanych procesów administrowania¹⁴⁷. Istotne jest, że faktycznie generalne kompetencje przewidziane w konstytucji duńskiej dla sądów administracyjnych nie zostały wcielone w życie, a odszkodowawcza odpowiedzialność administracji wynika z niepisanych zasad oraz ewentualnie ze specjalnego ustawodawstwa. Jej realizacja przed sądami powszechnymi należy w Danii do rzadkości¹⁴⁸. Siłą rzeczy ombudsman duński stał się głównym „obrońcą człowieka z ulicy przed niesprawiedliwością, samowolą, przekroczeniem uprawnień ze strony władzy”¹⁴⁹. Podstawa teoretyczno-prawna działalności tej instytucji wypływa bowiem z zasady, że dobro i prawa obywatela są wystarczającą wartością, by legitymować funkcje rzecznika.

Oficjalna nazwa duńskiego ombudsmana – Rzecznik Parlamentarny, *Folketingets Ombudsmand* wskazuje na relację między tą instytucją a parlamentem. Wpływ ciała ustawodawczego na jego działalność, oprócz inwestytury, odwoływania w przypadku niewykonywania swoich obowiązków, znajduje wyraz w możliwości kierowania przez Parlament generalnych wytycznych dotyczących kierunków działalności czy też prawa kontrolowania budżetu. Parlamentowi także ombudsman przedstawia coroczne sprawozdania. Jednakże te rozwiązania nie podważają jego faktycznej niezależności, a rzecznik nie jest postrzegany jako „sługa” Folketingu, lecz jako organ zaufania parlamentu. Z wielu względów stosowniej jest mówić o nich, co podkreślał J. Bomholt, jako o obywatelskim, a nie parlamentarnym ombudsmanie¹⁵⁰.

Zakres podmiotowy i przedmiotowy skargi określają postanowienia ustawy¹⁵¹. Legitymację do jej wniesienia ma każda osoba, zarówno fizyczna jak i prawna, przy czym uprawnienie to nie zależy od posiadania obywatelstwa duńskiego czy też siedziby na terytorium państwa. Regulacje ustawowe dopuszczają również możliwość działania rzecznika *ex officio*, jednakże większość postępowań uruchamiana jest na wniosek skarżących¹⁵².

Skarga nie może być anonimowa i może być wniesiona w terminie roku od zaistnienia wskazanego w niej naruszenia¹⁵³ – pewnego, nawet ogólnie wskazanego – interesu skarżącego, ale nie wyklucza to możliwości wszczęcia postępowania w interesie publicznym, co jednak zależy od dyskrecjonalnej decyzji ombudsmana. Przedmiot skargi nie może dotyczyć spraw, dla których właściwa jest droga sądowa, bądź kwestii politycznych (np. skarga związana z funkcjonowaniem parlamentu). Winien on też przejść test proporcjonalności polegający na zbadaniu, czy z punktu widzenia kosztów postępowania warto wszczynać procedurę wyjaśniającą (np. sprawy nieistotne, mało znaczące)¹⁵⁴.

¹⁴⁶ Choć w Danii nie funkcjonuje sądownictwo administracyjne tak jak we Francji czy innych kontynentalnych krajach europejskich; Por. K. Heede, *European Ombudsman...*, s. 25-26.

¹⁴⁷ J. Andersen, *The Danish Ombudsman* [w:] *The European Ombudsman. Origins, Establishment, Evolution*, s. 29.

¹⁴⁸ K. Revsbech, *The Growth of Danish Administrative law* [w:] *Danish Law in European Perspective*, pod red. B. Dahl, T. Melchior, L. A. Rehot, D. Tamm, Copenhagen 1996, s. 159-160; H. Gammeltoft-Hansen, J. Andersen, K. Larsen, K. Loiborg, *Forvaltningsret*, Copenhagen 1994, s. 562.

¹⁴⁹ J. Andersen, *op. cit.*, s. 29.

¹⁵⁰ Por. S. Hurwitz, *The Danish Parliamentary Commissioner for civil and military administration*, „Public Law”, 1958, s. 236.

¹⁵¹ Art. 13 ustawy o ombudsmanie; zob. też H. Gammeltoft-Hansen, J. Andersen, K. Larsen, K. Loiborg, *op. cit.*, s. 578.

¹⁵² Art. 17 ustawy o ombudsmanie.

¹⁵³ Art. 13 i 14 ustawy o ombudsmanie.

¹⁵⁴ Por. H. Gammeltoft-Hansen, J. Andersen, K. Larsen, K. Loiborg, *op. cit.*, s. 580.

Zakres skargi dotyczy działalności szeroko rozumianej administracji publicznej, rządu centralnego i innych agend mu podległych, a także administracji lokalnej¹⁵⁵, z tym że wyłączone są spod mandatu ombudsmiana organy wymiaru sprawiedliwości działające w swoich funkcjach sądowych oraz ich personel¹⁵⁶. Teoretycznie zakres działania rzecznika obejmuje wszystkie akty urzędowe, jednakże wyłączone są spod niego te, które ze swej natury nie mogą być przedmiotem dochodzenia, np. opinie medyczne. Natomiast akty pochodzące od osób prywatnych czy też kontrakty między nimi a instytucjami publicznymi są analizowane wyjątkowo, w szczególności uzasadnionych wypadkach¹⁵⁷.

Przy prowadzeniu postępowania wyjaśniającego duński ombudsman analizuje potencjalne naruszenie, kierując się w pierwszej kolejności kryterium legalności działania organu administracji publicznej. Ponadto bierze także pod uwagę aspekty pozanormatywne tego działania, czyli zgodność decyzji organu z pozaprawnymi regułami i zasadami postępowania, wynikającymi przede wszystkim z kanonu zasad dobrej praktyki administracyjnej. Brane są również pod uwagę takie kryteria, jak terminowość załatwienia sprawy czy też udzielenia właściwej informacji i pouczenia, a także dbałość o budowanie zaufania obywateli do organów publicznych. Należy zgodzić się z opinią, że takie działanie ombudsmiana ma spektrum szersze niż postępowanie przed sądem administracyjnym.¹⁵⁸

W prowadzonym postępowaniu ombudsman ma zapewniony dostęp do dokumentów publicznych i innych informacji, które uzna za niezbędne do wyjaśnienia sprawy. Ograniczenie wynika jedynie z zachowania tajemnicy państwowej oraz bezpieczeństwa państwa¹⁵⁹, a uprawnienie to nie jest kwestionowane¹⁶⁰.

Wynikiem przeprowadzonego postępowania jest możliwość sformułowania wyraźnego stanowiska krytycznego lub rekomendacji. W początkowym okresie funkcjonowania instytucji, ombudsman miał również możliwość kierowania wniosków o wszczęcie postępowania przed sądem powszechnym lub uruchomienia postępowania dyscyplinarnego wobec urzędników winnych naruszenia¹⁶¹. Jednakże pozostawione mu do dyspozycji inne środki działania okazały się wystarczające, aby negatywne działania nie były już praktykowane w przyszłości. Warto dodać, że instytucja ombudsmiana cieszy się szczególnym prestiżem, a jego działalność budzi powszechny szacunek społeczny. W konsekwencji prowadzone postępowania odnoszą właściwy skutek i tym samym przyczyniają się do rozwoju standardów dobrej praktyki administrowania w działalności organów administracji publicznej¹⁶².

Propozycja duńska zawarta we wcześniej wskazanym memorandum przewidywała, że zostaną ustalone szczegółowe zasady relacji między rzecznikiem a Komisją ds. Petycji, jednak nie powinno to nastąpić w traktacie, a w formie przyjętego statutu ombudsmiana. W przeciwieństwie do propozycji hiszpańskiej propozycja duńska nie zakładała, że nowa

¹⁵⁵ Od roku 1961 – ustawa nr 142 z 17 maja 1961 r.

¹⁵⁶ Od roku 1959 – ustawa nr 205 z 11 czerwca 1959 r.

¹⁵⁷ H. Gammeltoft-Hansen, J. Andersen, K. Larsen, K. Loiborg, *op. cit.*, s. 597.

¹⁵⁸ Szerzej zob. K. Heede, *European Ombudsman...*, s. 36-37; do podobnych wniosków w odniesieniu do ombudsmiana europejskiego dochodzi R. Davis, *Quasi-judicial Review: The European Ombudsman as an alternative to the European Courts*, „Web Journal of Current Legal Issues”, vol. 1, 2000.

¹⁵⁹ Art. 19 ustawy o ombudsmanie.

¹⁶⁰ Por. J. Andersen, K. Larsen, K. Loiborg, *Ombudsmandsloven med kommentarer*, Copenhagen 1999, s. 322.

¹⁶¹ Uprawnienia te jako niewykonywane zostały zlikwidowane w roku 1996 r., aktualny art. 9 ustawy o ombudsmanie.

¹⁶² Szerzej na temat duńskiego ombudsmiana: *The Danish Ombudsman*, pod red. H. Gammeltoft-Hansen, F. Axmark, The Danish Ombudsman and the Danish Ministry of Foreign Affairs, Copenhagen 1995; M. Lerhard, *The Danish Ombudsman 1955-1969. Seventy-five cases from the Ombudsman's reports*, Copenhagen 1972; H. J. Abraham, *The Danish Ombudsman* [w:] *The Ombudsman or Citizen's Defender: A Modern Institution*, „Annuals of the American Academy of Political and Social Science”, vol. 377, 1968, s. 55-61.

instytucja zastąpi dotychczas funkcjonujący system kierowania petycji do Parlamentu Europejskiego¹⁶³.

Należy zauważyć, iż wynikająca z modelu duńskiego niezależność Rzecznika miała być zagwarantowana poprzez wykluczenie możliwości piastowania tego urzędu przez polityka¹⁶⁴. Natomiast nacisk położono na powierzenie tejże funkcji osobie, która legitymowałaby się praktyką w dziedzinie ochrony praw człowieka, np. z tytułu pełnienia poprzednio funkcji krajowego rzecznika praw obywatelskich. Cecha ta z pewnością mogłaby wpłynąć na zbudowanie odpowiedniego prestiżu instytucji.

Koncepcje duńskie znalazły poparcie podczas toczących się negocjacji Konferencji Międzyrządowej, w szczególności ze strony delegacji brytyjskiej, a także hiszpańskiej, której motywacja wypływała z podobieństw idei łączących oba sformułowane projekty. Hiszpanie, tak jak Duńczycy, uważali za niezbędne ustanowienie wspólnotowych mechanizmów mających chronić prawa i wolności wynikające z unijnego obywatelstwa. Jednakże projekt hiszpański chociażby z racji tego, że był mniej zaawansowany – jego postanowieniom brakowało precyzji – miał mniejsze szanse. Dodatkowym impulsem do przyjęcia duńskiej wersji ombudsmana było stanowisko Wielkiej Brytanii, zainteresowanej wprowadzeniem rozwiązań, które zmierzałyby do ograniczenia dominującej pozycji Komisji, czemu duńska propozycja wychodziła naprzeciw. Europejski ombudsman miał stać się czynnikiem kontrolującym działalność Komisji¹⁶⁵. Nic więc dziwnego, że Komisja odniosła się krytycznie do proponowanych rozwiązań, obawiając się, że nowa instytucja nałoży na nią dodatkowe obowiązki, w szczególności dotyczące opracowywania odpowiedzi i przygotowywania informacji związanych z pytaniami rzecznika. Ponadto w opinii Komisji, rzecznik mógłby hamować wypełnianie przez nią jej kompetencji. Parlament i Komisja obawiały się również powrotu propozycji likwidacji prawa do petycji i ograniczenia tym samym kompetencji Parlamentu. Dlatego też Komisja chętniej akceptowała rozwiązania mające na celu stworzenie systemu współpracy między krajowymi rzecznikami niż wprowadzenie tego rodzaju instytucji na poziom wspólnotowy¹⁶⁶. W stanowisku Komisji wskazano, że kontakt krajowych rzeczników z obywatelami jest bardziej bezpośredni i z tego powodu kontrola prawa wspólnotowego byłaby zdecydowanie szybsza i skonkretyzowana.

Pewne zastrzeżenia dotyczące pozycji i kompetencji europejskiego ombudsmana zgłaszał Parlament Europejski. Najbardziej kontrowersyjna w jego opinii była kwestia stosunku pomiędzy nim a rzecznikiem oraz propozycje likwidacji prawa do petycji kierowanej do komisji parlamentarnej. Wyrazem tych obiekcji był list przewodniczącej

¹⁶³ Utrwalony „mit” na temat negocjacji wskazuje, że Dania zaproponowała zniesienie Komisji ds. Petycji. Nie była to jednak ani bezpośrednia, ani pośrednia propozycja duńska. Delegacja duńska stwierdziła bowiem, że ta kwestia należy do wewnętrznych spraw Parlamentu Europejskiego, a Komisja ta miała ustaloną pozycję i klarowne reguły działania. Dania wskazywała właśnie, iż obie instytucje mogą się w wyraźnym stopniu uzupełniać – por. treść memorandum duńskiego oraz P. Biering, *op. cit.*, s. 49, C. Gonzalez, *op. cit.*, s. 35, inaczej E. Popławska, *Instytucja Ombudsmana Europejskiego*, „Studia Europejskie”, 4/1997, s. 31; por. The Danish proposal for a European Ombudsman, as contained in the Danish proposal to the Intergovernmental Conference on Political Union, <http://ombudsman.europa.eu/historical/pdf/en/1777-91.pdf>.

¹⁶⁴ Propozycja duńska nie przewidywała dlatego wyboru, ale możliwość mianowania lub wyznaczenia przez organ przedstawicielski. Stanowisko przedstawicieli Danii okazało się konsekwentne. Kiedy na pierwszego rzecznika miał być mianowany Niemiec – członek CDU Siegbert Alber, Dania oprotowała tę kandydaturę nie ze względu na brak jego osobistych kwalifikacji, ale dlatego, że był politykiem. W konsekwencji pierwszym rzecznikiem został Jacob Söderman – były rzecznik fiński i praktyka ta została utrzymana w kolejnych nominacjach. Aktualny rzecznik P. Nikiforos Diamandouros piastował poprzednio urząd rzecznika krajowego w Grecji.

¹⁶⁵ Por. M. Anderson, N. der Boer, G. Miller, *European citizenship and cooperation in justice and home affairs* [w:] A. Duff, J. Pinder, *Maastricht and Beyond*, London 1994, s. 111; M.J. Baun, *An Imperfect Union: The Maastricht Treaty and the New Politics of European Integration*, Oxford 1996, s. 79-101.

¹⁶⁶ P. Biering, *op. cit.*, s. 47; R. Corbett, *The Treaty of Maastricht...*, s. 153.

Komisji ds. Petycji, V. Reding, do przewodniczącego Komisji Europejskiej, J. Santera¹⁶⁷. Wskazała ona w nim wątpliwości co do celowości powołania nowej instytucji, zwracając przy tym uwagę na faktyczne pokrywanie się zakresu petycji i prawa do skargi. Mogłoby to spowodować, jej zdaniem, możliwość dezorientacji obywateli – beneficjentów nowych urzędzeń, w kwestii danych im do dyspozycji środków¹⁶⁸. Sprzeciw wynikał również z obaw przed ograniczeniem pozycji Parlamentu wśród organów wspólnotowych. Znalazł on wyraz w rezolucji Parlamentu, w której ten potwierdził istotne znaczenie petycji jako czynnika zapewniającego łączność z obywatelami, wobec tego zupełnie bezcelowe wydawało się dublowanie już funkcjonującego rozwiązania¹⁶⁹.

Państwa członkowskie obawiały się z kolei uzyskania przez Parlament Europejski zbyt dużego wpływu na ombudsmana z powodu powoływania go przez ten organ. Mogłoby to prowadzić w konsekwencji do faktycznej jego zależności od Parlamentu, a nawet uległości wobec niego. W związku z tym rozważano alternatywne do zgłoszonego rozwiązanie, według którego powoływanie rzecznika miało być dokonywane przez Radę lub państwa członkowskie.

Pojawiła się również pewna rozbieżność dotycząca mechanizmu wnoszenia samej skargi. Delegacja brytyjska starała się przeforsować rozwiązanie, które funkcjonuje w parlamencie brytyjskim, a polega na kierowaniu skargi za pośrednictwem członka parlamentu¹⁷⁰. Przeciwna tej propozycji, jako ograniczającej w pewnym stopniu prawo do skargi, była Dania. Zdaniem tego państwa o skuteczności skargi decydować winna między innymi bezpośrednia możliwość jej wnoszenia. Natomiast działanie rzecznika z własnej inicjatywy powinno być aktywnością z zasady wyjątkową¹⁷¹.

W związku z tym, że propozycja duńska spotkała się ostatecznie z ogólną aprobatą, jej założenia stały się punktem wyjścia negocjacji dotyczących zmiany Traktatów, w szczególności zaś art. 195 (138e)¹⁷². W trakcie dalszych prac przeważał także pogląd, że obie instytucje kontrolne – zarówno petycja do Parlamentu Europejskiego, jak i skarga do ombudsmana, powinny zostać zawarte w Traktacie jako instytucje wzajemnie uzupełniające się¹⁷³.

Projektami, które wpłynęły na finalny kształt instytucji Europejskiego Ombudsmiana w ramach idei obywatelstwa europejskiego, były rozwiązania zaproponowane przez delegacje Luksemburga i Holandii¹⁷⁴. Propozycje tych państw zrywały całkowicie z koncepcją ustanowienia europejskiego ombudsmiana jako jedynie uzupełniającej instytucji wobec jego krajowych odpowiedników. Podmiotowy zakres działania ombudsmiana określono w nich w zgodzie z koncepcją maksymalnego rozszerzenia ochrony na wszystkie osoby fizyczne i prawne, mające odpowiednio miejsce zamieszkania lub siedzibę na terytorium państw

¹⁶⁷ Resolution on the deliberations of the Committee on Petitions during the Parliamentary year 1990-1991, Rapporteur V. Reding, Dz. Urz. WE C 183/1991, s. 448, uwagi 6, 8, 18-19 – Report V. Reding.

¹⁶⁸ *Ibidem*; por. też J. Closs, G. Reinesch, D. Vignes, J. Weyland, *Le Traité de Maastricht. Genèse, analyse, commentaire*, Brussels 1994, s. 401-403.

¹⁶⁹ C. Gonzalez, *op. cit.*, s. 35, P. Biering, *op. cit.*, s. 47-48; E. A. Marias, *The European Ombudsman...*, s. 74-75.

¹⁷⁰ Szerzej na temat tego mechanizmu F. A. Stacey, *The British Ombudsman*, s. 244-245.

¹⁷¹ P. Biering, *op. cit.*, s. 49.

¹⁷² J. S. Cloos, G. Reinesch, D. Vignes, J. Weyland, *op. cit.*, s. 401-402; M. Łuszczuk, *op. cit.*, s. 23.

¹⁷³ E. A. Marias, *The Right to petition to the European Parliament after Maastricht*, „European Law Review”, vol. 19, 1994, s. 169-181; także E. A. Marias, *Le droit de pétition devant le Parlement européen* [w:] pod red. E. A. Marias, *European Citizenship*, Maastricht 1994, s. 81-101.

¹⁷⁴ Takie stanowisko prezentują: D. O’Keeffe, *Union...*, s. 89; E. Popławska, *Ombudsman...*, s. 269; Z. Hummer, *Stellung und Funktion des Bürgerbeauftragten des Europäischen Parlaments*, Innsbruck 1995, inny pogląd zaprezentowany jest przez P. Bonnor, *The European Ombudsman: a novel source of soft law in the European Union*, „European Law Review”, vol. 25, 2000, s. 40; por. również Raport roczny 1995. Źródła te wskazują projekt duński jako ostateczny. Należy zauważyć, iż zmiana krajów, którym przypisuje się ostateczną wersję projektu samego Traktatu z Maastricht wynika z kolejnych zmian prezydencji w Radzie Unii Europejskiej.

członkowskich¹⁷⁵. Zawarte w tych propozycjach pogodzenie prawa petycji do Parlamentu Europejskiego z instytucją Europejskiego Rzecznika i zakresem skargi do niego było udanym politycznym kompromisem. Prawo petycji uzyskiwało formalne podstawy traktatowe, ale ograniczono jego dopuszczalność do spraw dotyczących bezpośrednio skarżącego.

Ostatecznie unormowanie instytucji Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich zostało wprowadzone regulacją art. 195 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską¹⁷⁶. Przepis ten wprowadził zasadę powoływania Rzecznika przez Parlament oraz określił ogólnie zakres jego działania. Rzecznik stawał się samodzielną instytucją, badającą przypadki „niewłaściwego administrowania” wyłącznie w działaniu organów wspólnotowych, a nie administracji państw członkowskich. Powołaniu Rzecznika jako nowej silnej instytucji wspólnotowej towarzyszyć miało zapewnienie Parlamentowi Europejskiemu wpływu na jego inwestyturę i kompetencje¹⁷⁷.

Droga do powołania Europejskiego Ombudsmana była trudna i pełna różnych, często odmiennych od siebie propozycji, i chociaż przyjęcie modelu duńskiego nie było podyktowane tylko argumentami merytorycznymi, to okazało się ono trafne. Należy pamiętać, że jeszcze na początku lat siedemdziesiątych instytucja ombudsmana nie była zakorzeniona w świadomości społecznej w wielu krajach europejskich. Jednocześnie idea Europejskiego Rzecznika wzbudzała niechęć państw członkowskich jako potencjalne zagrożenie dla suwerenności państwowej. Z kolei organy wspólnotowe wołały zachowanie instytucjonalnego status quo. W takiej sytuacji założenia modelu duńskiego, jego rozwiązania prawne najbardziej odpowiadały warunkom wspólnotowym i mogły liczyć na szybszą aprobatę. W porównaniu bowiem do tradycyjnego modelu skandynawskiego, a także hiszpańskiego czy niemieckiego, duński rzecznik jest instytucją bardziej elastyczną, w większym stopniu koncyliacyjną i kierującą się w swym działaniu w dużym stopniu perswazją. Odpowiada to cechom funkcjonowania Wspólnot, które opierają się na układaniu się i kompromisie. Można śladem J. Södermana, pierwszego Europejskiego Rzecznika Praw

¹⁷⁵ Projekt luksemburski Traktatu o Unii Europejskiej z 5 lipca 1991 r. – Agence Europe Doc. 1722/23, projekt holenderski Traktatu o Unii Europejskiej z 3 października 1991 r. – Agence Europe Doc. 1733/34.

¹⁷⁶ Przepis art. 195 TWE stanowi, że (ust. 1) Parlament Europejski mianuje Rzecznika Praw Obywatelskich, uprawnionego do przyjmowania od każdego obywatela Unii lub każdej osoby fizycznej bądź prawnej mającej miejsce zamieszkania lub statutową siedzibę w Państwie Członkowskim skarg, które dotyczą przypadków niewłaściwego administrowania w działaniach instytucji lub organów wspólnotowych, z wyłączeniem Trybunału Sprawiedliwości i Sądu Pierwszej Instancji wykonujących swoje funkcje sądowe. Zgodnie ze swoimi zadaniami Rzecznik Praw Obywatelskich przeprowadza dochodzenia, które uważa za uzasadnione, bądź z inicjatywy własnej, bądź na podstawie skarg przedstawionych mu bezpośrednio lub za pośrednictwem członka Parlamentu Europejskiego, chyba że podnoszone fakty są lub były przedmiotem postępowania sądowego. Gdy Rzecznik Praw Obywatelskich stwierdzi przypadek niewłaściwego administrowania, przekazuje sprawę do danej instytucji, która ma trzy miesiące, aby poinformować go o swoim stanowisku. Następnie Rzecznik Praw Obywatelskich przesyła sprawozdanie Parlamentowi Europejskiemu i danej instytucji. Osoba, która złożyła skargę, jest informowana o wyniku dochodzenia. Rzecznik Praw Obywatelskich przedstawia Parlamentowi Europejskiemu roczne sprawozdanie z wyników swoich dochodzeń. Rzecznik Praw Obywatelskich jest mianowany po każdych wyborach do Parlamentu Europejskiego na okres jego kadencji. Rzecznik Praw Obywatelskich może być mianowany ponownie (ust. 2). Rzecznik Praw Obywatelskich może zostać zdymisjonowany przez Trybunał Sprawiedliwości na żądanie Parlamentu Europejskiego, jeżeli nie spełnia już warunków koniecznych do wykonywania swych funkcji lub jeżeli dopuścił się poważnego uchybienia. 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 organu. Podczas trwania swej kadencji Rzecznik Praw Obywatelskich nie może wykonywać żadnej innej zarobkowej lub niezarobkowej działalności zawodowej (ust.3). Parlament Europejski, po zasięgnięciu opinii Komisji i za zgodą Rady stanowiącej większością kwalifikowaną, określa status i ogólne warunki pełnienia funkcji Rzecznika Praw Obywatelskich (ust.4).

¹⁷⁷ Formułowano opinie głoszące, że kompromis ten, przyczyniając się do przyjęcia odpowiednich postanowień Traktatu, w większym stopniu uwzględniał interesy instytucji wspólnotowych oraz państw członkowskich, w mniejszym zaś czynił zadość oczekiwaniom obywateli; por. E. A. Marias, *Mechanism of Protection of Union Citizen's Rights* [w:] *A Citizen's Europe. In search of a New Order*, pod red. A. Rosas, E. Antola, London 1995, s. 216.

Obywatelskich, stwierdzić, że model duńskiego ombudsmana to wzór nowoczesnej instytucji rzecznika dla współczesnych światowych demokracji¹⁷⁸. Podobnie jak w Danii, Europejski Ombudsman to instytucja mająca tworzyć demokratyczną atmosferę wokół rozstrzygnięć organów Unii i ochrony praw słabego człowieka¹⁷⁹.

O trafności przyjęcia tego modelu może świadczyć także fakt, że warunki odnoszące się do jego usytuowania i działalności nie zostały zmienione przez Traktat Amsterdamski¹⁸⁰.

¹⁷⁸ Wystąpienie J. Södermana z okazji 25-lecia francuskiego mediatora – *Mediation: What future?*, Paris, 5 February 1998.

¹⁷⁹ Maksyma często powtarzana przez J. Bomholta, cyt. za H. Gammeltoft-Hansen H., F. Axmark, *op. cit.*, s. 4

¹⁸⁰ Traktat Amsterdamski, Dz. U. z 2004 r., Nr 90, poz. 864, zał. nr 2, t. II, s. 553

Rozdział II

Podstawy prawne i status Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich

1. Prawna regulacja instytucji Europejskiego Rzecznika

Pozycja prawna Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich, jego funkcje, środki działania i sposób postępowania mają swe źródło w trzech podstawach normatywnych: w Traktacie ustanawiającym Wspólnotę Europejską w brzmieniu ustalonym Traktatem o Unii Europejskiej, w przyjętym przez Parlament Europejski Statucie – „Decyzji Parlamentu Europejskiego w sprawie przepisów i ogólnych warunków regulujących wykonywanie funkcji Rzecznika Praw Obywatelskich”¹⁸¹ oraz w decyzjach Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich ustanawiających przepisy wykonawcze do Statutu¹⁸². Za podstawę prawną działania Rzecznika może być uznany również Regulamin Parlamentu Europejskiego. O ile postanowienia Traktatu mają charakter ogólnoustrojowy, o tyle normy zawarte w Statucie i przepisach wykonawczych ombudsmana mają charakter przepisów szczegółowych.

Treść Traktatu o Unii Europejskiej została ostatecznie uzgodniona na posiedzeniu Rady Europejskiej w dniach 11–12 grudnia 1991 roku w Maastricht¹⁸³. Podpisanie TUE nastąpiło 7 lutego 1992 roku, jednak wszedł on w życie dopiero 1 września 1993 roku, ponieważ jego ratyfikacja okazała się trudna. Stosunek do proponowanych nowych rozwiązań prawnych był bowiem zróżnicowany wśród społeczeństw wielu państw członkowskich – od entuzjazmu w Luksemburgu, poprzez niepewność we Francji, aż po dystans i sceptycyzm w Danii. Przyczyną wątpliwości nie było kreowanie nowej formy organizacji, nowych instytucji, takich jak ombudsman czy obywatelstwo, lecz rozszerzanie kompetencji instytucji unijnych służące budowaniu unii gospodarczej i politycznej. Pozwalało to formułować opinię, że w zasadzie Traktat ma konotacje merkantylne i jest pożyteczny bardziej dla finansjery, korporacji i eurokratów niż zwykłych obywateli¹⁸⁴. Potwierdzając takie stanowisko, Parlament Europejski stwierdził, że „trwający proces integracji europejskiej i zwiększone stąd zaangażowanie Wspólnot w życie każdego z krajów członkowskich winno implikować wzmacnianie więzi między instytucjami wspólnotowymi a obywatelami.

¹⁸¹ Decyzja Parlamentu Europejskiego 94/262/EWWiS, WE, Euratom z dnia 9 marca 1994 r. w sprawie przepisów i ogólnych warunków regulujących wykonywanie funkcji Rzecznika Praw Obywatelskich, Dz. Urz. WE L 113/1994, s. 15, zmieniona Decyzją Parlamentu Europejskiego z 14 marca 2002 r. zmieniająca decyzję 94/262/EWWiS, WE, Euratom w sprawie przepisów i ogólnych warunków regulujących wykonywanie funkcji Rzecznika Praw Obywatelskich, Dz. Urz. WE L 92/2002, s. 13 uchylającą art. 12 i 16, zwana dalej Statutem.

¹⁸² Zob. dalej s. 66; dalej zwane przepisami wykonawczymi. Aktualny tekst tych przepisów przyjęty został w postaci Decyzji Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich ustanawiającej przepisy wykonawcze z dnia 8 lipca 2002 r. i zmienionej decyzją Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich z 5 kwietnia 2004 r., <http://ombudsman.europa.eu/lbasis/pl/provis.htm>.

¹⁸³ Wynikało to z przewodniczenia w tym czasie Radzie Unii Europejskiej przez Holandię.

¹⁸⁴ Resolution on the European Ombudsman, Dz. Urz. WE C 21/1993, s. 141; zob. także Report of the Committee on Institutional Affairs on the regulations and conditions governing the performance of the European Ombudsman's duties, 14 October 1992, Rapporteur R. Bindi, A3-0298/92, PE 200.788/final, dalej Raport Bindi.

Całkiem słusznie więc, jednymi z głównych wątków debaty związanej z ratyfikowaniem Traktatu z Maastricht był problem wyalienowania się instytucji wspólnotowych w stosunku do obywateli i daleko posunięta biurokratyzacja wspólnotowej administracji¹⁸⁵. Problemy te akcentowano już wcześniej w czasie procesu przygotowywania TUE, jednakże osiągnięty od tego czasu postęp wydawał się wciąż jeszcze niewystarczający. Mimo, że Traktat wprowadził nowe elementy związane z obywatelstwem europejskim i ochroną praw z niego wynikających, nie sposób nie zauważyć, że „zawarte w nim idee wykraczały poza politykę symboli obecną we wczesnych latach osiemdziesiątych”¹⁸⁵.

Obywatelstwo europejskie i jego instytucjonalna gwarancja w postaci Rzecznika Praw Obywatelskich zostały wprowadzone wprost do postanowień Traktatu, by zmniejszyć dystans Unii do obywatela, przeciwdziałać deficytowi demokracji oraz zwiększyć transparentność działania wspólnotowej administracji. „Transparentność” miała oznaczać w szczególności jawność działania w procedurach legislacyjnych oraz innych formach aktywności wspólnotowych instytucji i organów. Europejski Ombudsman miał stać się jednym ze służących temu środków. Ten cel powołania instytucji Rzecznika wskazano w pierwszym projekcie Statutu Ombudsmana¹⁸⁶, w którym Parlament Europejski stwierdził, że „zaufanie obywateli europejskich do instytucji wspólnotowych zależy od jawności administracji publicznej, a szczególna uwaga powinna być zwrócona na wprowadzenie takiej procedury skargi, która umożliwi obywatelowi łatwe dochodzenie jego praw, jednocześnie przyczyniając się do zwiększenia demokratyzmu w działaniu instytucji europejskich”. Silny Europejski Ombudsman, zaopatrzony w zróżnicowane instrumenty oddziaływania, miał ustanowić swego rodzaju gwarancje dla faktycznej realizacji koncepcji obywatelstwa europejskiego¹⁸⁷. Rola Europejskiego Ombudsmana, zgodnie z założeniami zmian traktatowych, miała polegać na wzmocnieniu zaufania między obywatelami Unii a jej instytucjami oraz stworzeniu sytuacji, w której administracja wspólnotowa będzie skupiona na realizacji potrzeb społecznych i bardziej dostępna dla obywateli. Z tego punktu widzenia instytucja Rzecznika miała wzbogacić istniejące środki ochrony praw obywateli, jak prawo do petycji, dostęp do dokumentów, skarga do Komisji Europejskiej, a także skargi do sądów wspólnotowych. Kompetencje Rzecznika, ogólnie wskazane w postanowieniach traktatowych, były pomyślane jako uzupełnienie tych tradycyjnych instrumentów, służąc realizacji nowych uprawnień (*the special rights*) wynikających ze statusu obywatela Unii¹⁸⁸. Stworzenie instytucji skargi do Rzecznika miało na celu wyposażenie jednostek w środki przeciwko nadużyciom ze strony biurokracji unijnej, bez potrzeby wszczynania kosztownych postępowań prawno-sądowych. Wskazywano wprawdzie, że prawo petycji ma analogiczną funkcję, ale zwolennicy skargi do Rzecznika stwierdzali, że petycja służy bardziej ochronie interesów politycznych obywateli, natomiast skarga dotyczy działalności decyzyjnej administracji. W związku z tym odpowiednie powiązanie obu tych instytucji powinno stworzyć w rezultacie kompleksowy system ochrony praw fundamentalnych, umiejscowiony poza systemem sądownictwa wspólnotowego. Rozwój petycji i skargi

¹⁸⁵ Przyczyną wskazanego stanowiska Parlamentu Europejskiego było m. in. odrzucenie TUE przez społeczeństwo duńskie w referendum 2 czerwca 1992 r. Przyjęcie postanowień traktatowych przez Danię nastąpiło dopiero po zagwarantowaniu jej specjalnych koncesji w postaci zwolnienia z obowiązku uczestnictwa w Unii Gospodarczej i Walutowej, we wspólnej polityce obronnej oraz w porozumieniach z Schengen. Poparcie w drugim głosowaniu 18 maja 1993 r. także nie było zbyt entuzjastyczne, gdyż za Traktatem opowiedziało się 56,8% Duńczyków; szerzej R. Skubisz, E. Skrzydło-Tefelska, *Prawo Europejskie. Zarys wykładu*, Lublin 2005, s. 23.

¹⁸⁶ Projekt Statutu Europejskiego Ombudsmana przyjęty przez Parlament Europejski z 17 grudnia 1992 r., Resolution on the European Ombudsman, Dz. Urz. WE C 21/1993, s. 141.

¹⁸⁷ W ostatecznej wersji tego rodzaju stwierdzenia zostały pominięte jako rezultat poprawek Rady Unii Europejskiej.

¹⁸⁸ Por. paragraf 2 Raportu Bindi.

miał służyć dwóm celom. Po pierwsze, uzupełniać obywatelskie instrumenty wpływania na działalność organów unijnych o takie, które mają charakter dialogu i perswazji. Po drugie, w dłuższej perspektywie czasu oczekiwać należało, że aktywność ombudsmana przyczyni się do usprawnienia i podniesienia jakości administracji wspólnotowej. Trzeba pamiętać, że administracja ta jest wielonarodowa i wielokulturowa oraz służy obywatelom zamieszkującym kraje reprezentujące różne systemy prawne i społeczne¹⁸⁹.

Instytucja Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich została ogólnie określona w pierwotnym prawie wspólnotowym, w dość obszernej regulacji przepisu art. 195 TWE¹⁹⁰. Wprowadzone na podstawie artykułów G, H i I Traktatu z Maastricht zmiany w traktatach założycielskich dają normatywne podstawy regulujące status i zadania Rzecznika, stanowiąc rozwinięcie art. 21 TWE, który ustanawia pozasądowe środki ochrony i kontroli przestrzegania praw obywatelskich. W tym zakresie należy zgodzić się z twierdzeniem E. Popławskiej, że usytuowanie tej instytucji w regulacjach traktatowych ma charakter systemowego dualizmu¹⁹¹. Postanowienia odnoszące się do europejskiego ombudsmana występują bowiem w Traktacie raz w kontekście obywatelstwa unijnego i praw wchodzących w jego zakres oraz ponownie w części V „Organy Wspólnot”, w sekcji odnoszącej się do zasad funkcjonowania Parlamentu Europejskiego. Takie normatywne usytuowanie instytucji jest nieprzypadkowe, gdyż pomiędzy Parlamentem a Ombudsmanem występuje związek, którego wyrazem są przeplatające się zależności. Słusznie M. Stefaniuk zauważa, że te wzajemne relacje są zdecydowanie ściślejsze niż związki Rzecznika z pozostałymi organami wspólnotowymi¹⁹².

Na podstawie przyjętych założeń traktatowych, mając na uwadze wskazane w nich normy kompetencyjne oraz przedstawione wyżej idee – obywatelstwa europejskiego, transparentności działania organów unijnych, zbliżenia administracji wspólnotowej do obywateli – Parlament Europejski przystąpił do prac nad przyjęciem regulacji, które określiłyby szczegółowo uprawnienia i obowiązki Europejskiego Ombudsmana, stanowiąc rozwinięcie ogólnych przepisów art. 195 TWE, art. 20D TEWWiS oraz art. 107D TEWEA.

Z analizy przebiegu tych prac wynika, iż w zasadzie Parlament zajmował najbardziej liberalne stanowisko wobec pozycji i kompetencji ombudsmana, Komisja Europejska reprezentowała podejście centrowe, a Rada relatywnie najbardziej restrykcyjne. Parlament nie zrezygnował jednak ze swojej podstawowej roli jako instytucjonalnego, politycznego reprezentanta obywateli Unii, określając się na wstępie jako organ mający specjalne znaczenie w ochronie ich praw¹⁹³. Wydaje się, że takie zdecydowane stanowisko Parlamentu miało swoje oparcie m.in. w dużej frekwencji w wyborach do Parlamentu w czerwcu 1994 roku, która potwierdzała poparcie dla jego pozycji ustrojowej i utwierdzała w poczuciu odgrywania dominującej roli w gwarantowaniu praw fundamentalnych. Wspomnieć należy, że w dalszym ciągu w łonie Parlamentu istniały pewne obawy wobec Rzecznika jako nowej instytucji, postrzeganej przez część jego deputowanych jako organ konkurencyjny. We wczesnym okresie prac nad Statutem powodowało to chęć takiego sformułowania jego postanowień, aby nie ograniczały one roli Parlamentu na rzecz ombudsmana oraz były na tyle

¹⁸⁹ Por. E. Perillo, *The Process of Drafting the European Ombudsman's Statute* [w:] *The European Ombudsman. Origins, Establishment, Evolution*, s. 55.

¹⁹⁰ Przepis ten stanowi, że

¹⁹¹ E. Popławska, *Instytucja...*, s. 32.

¹⁹² M. Stefaniuk, *Ombudsman w Unii Europejskiej – normatywne podstawy funkcjonowania i wymiar praktyczny działalności*, „*Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska*”, vol. XIX, sectio G, Lublin 2002, s. 191.

¹⁹³ Rezolucja Parlamentu Europejskiego z 17 grudnia 1992 r. stwierdza, że Parlament, jako organ stojący na straży praw obywateli powinien niezwłocznie zaadaptować regulacje i warunki w zakresie wypełniania obowiązków przez Rzecznika, w celu rozpoczęcia wykonywania przez niego zadań tak szybko, jak byłoby to możliwe po całkowitej ratyfikacji Traktatu, zob. paragraf 2 Raportu Bindi.

precyzyjne, by nie budziły wątpliwości interpretacyjnych, które mogłyby być rozstrzygane na korzyść Rzecznika kosztem władzy Parlamentu. Obawy te jednak okazały się zupełnie nieuzasadnione. Zauważyć więc należy, że po powołaniu pierwszego Ombudsmána, jego osobowość i postawa, jak również początkowy okres jego funkcjonowania, w którym ten nie tylko w pełni respektował uprawnienia Parlamentu i jego pozycję ustrojową, ale dbał o współpracę z nim, przewyciężyły parlamentarne obawy. Utorowało to także drogę do efektywnego i lojalnego współdziałania tych organów. Aprobująca postawa Parlamentu wobec Rzecznika oraz wspieranie jego działalności było (i jest) zwłaszcza widoczne w rozpatrywaniu jego sprawozdań, a także w poczynaniach parlamentarnej Komisji ds. Petycji. Komisja ta, uznając racje Rzecznika, zaczęła inicjować działania Parlamentu, kiedy uważała, że poparcie ze strony innych organów lub instytucji okazywało się niewystarczające. W przedstawianych na forum Parlamentu raportach deklarowano, że powinien on w swojej działalności z zakresu ochrony praw i wolności obywatelskich podejmować kroki wspierające działalność Rzecznika Praw Obywatelskich, rozważając jego sprawozdania i, jeżeli Komisja ds. Petycji uzna to za konieczne, dodatkowo wspomagać Rzecznika w celu ochrony interesów osób w przypadkach, gdy poparcie ze strony innych organów lub instytucji okazało się nieodpowiednie.¹⁹⁴

Statut jest drugim normatywnym źródłem regulującym działalność ombudsmána. Przed przystąpieniem do prac legislacyjnych nad nim pojawiła się wątpliwość, czy Parlament może je rozpocząć, a nawet zakończyć przed ostatecznym wejściem w życie TUE, który normował pozycję Rzecznika. W opinii A. Tizzano, nic nie stało na przeszkodzie, aby rozpocząć prace nad postanowieniami Statutu, z tym zastrzeżeniem, że ich przyjęcie formalnie nastąpić musiało niezwłocznie po wejściu w życie nowego Traktatu. W związku z tym przedstawiono wstępny projekt Statutu¹⁹⁵, w którym podkreślono, że przy wypełnianiu obowiązków Rzecznik powinien przede wszystkim uwzględniać na fakt, iż jest związany z Parlamentem – jest jego „odroślą”. Stanowisko to uległo później pewnemu złagodzeniu¹⁹⁶, w wyniku czego stwierdzono, że Statut powinien elastycznie określać uprawnienia Rzecznika, mając na uwadze jednoosobowy charakter urzędu, ale też zachować prawo Parlamentu do formułowania wiążących zaleceń, będących wynikiem rozpatrzenia raportów ombudsmána i własnych ustaleń. Taka postawa Parlamentu – określona przez E. Perillo¹⁹⁷ jako „dynamiczne planowanie” – wynikała z chęci przekonania obywateli Unii oraz unijnych instytucji, że może on zarówno wykonywać funkcję legislacyjną, jak i skutecznie reprezentować interesy obywateli.

Podczas prac parlamentarnych zmierzających do uchwalenia Statutu przeprowadzono wiele studiów i analiz oraz zebrano szereg opinii. Stały się one podstawą projektów przedstawionych 6 maja i 26 czerwca 1992 roku¹⁹⁸, w których skupiono się w pierwszym rzędzie na podstawowym problemie, a więc koncepcji usytuowania ombudsmána¹⁹⁹.

W dyskusjach o statusie Ombudsmána ścierały się dwie różne koncepcje jego roli jako instytucji genetycznie związanej z Parlamentem – klasyczna i kontrolna. Zwolennicy koncepcji „klasycznego” ombudsmána (model skandynawsko-nordycki) optowali za usytuowaniem go jako organu, który w imieniu Parlamentu kontroluje administrację w oparciu o kryterium legalności i przedstawia mu swoje ustalenia. Zgodnie z tą koncepcją

¹⁹⁴ Por. Report on the role of the European Ombudsman appointed by the European Parliament, 25 November 1994, Committee on Petitions, Rapporteur E. Newman, A4-0083/94, PE 209.768/fin, par. 5.

¹⁹⁵ Dokument Parlamentu Europejskiego z 5 czerwca 1992 r., PE 201.052.

¹⁹⁶ Dokument Parlamentu Europejskiego z 4 grudnia 1992 r., PE 202.023.

¹⁹⁷ E. Perillo, *op. cit.*, s. 61.

¹⁹⁸ Dokument Parlamentu z 6 maja 1992 r., PE 200.788 i 26 czerwca 1992 r., PE 200.788/A – Projekt rezolucji Parlamentu Europejskiego dotyczącej regulacji ustanawiającej obowiązki Europejskiego Ombudsmána. Projekty te stały się punktem wyjścia późniejszej debaty nad szczegółowymi uregulowaniami Statutu.

¹⁹⁹ Szerzej E. Perillo, *op. cit.*, s. 63-65.

rzecznik miał być w swym działaniu niezależny i bezstronny, ale o ograniczonych kompetencjach i ustrojowo zawężonej samodzielności. Z kolei przeciwnicy tradycyjnego modelu wskazywali na jego anachroniczność i nieadekwatność do warunków unijnych²⁰⁰. Ich zdaniem, działalność Rzecznika jako „agenta” (pełnomocnika) Parlamentu, służącego mu jako środek kontroli administracji, sprawia, iż jego rola jako bezpośredniego obrońcy obywateli miałaby drugoplanowe znaczenie, a zakres i kryteria jego działalności kontrolnej byłyby ograniczone z racji jego silnych związków z Parlamentem. Postulowano, by Ombudsman reprezentował obywatelskie postrzeganie administracji – bottom-up (od dołu do góry)²⁰¹. Jak potwierdza analiza roboczych dokumentów przedstawionych parlamentarnej Komisji Spraw Instytucjonalnych, dominujący w pracach legislacyjnych był model ombudsmana według koncepcji kontrolnej. Nastąpiło wyraźne odchodzenie od traktowania Europejskiego Ombudsmana jako „rzecznika parlamentarnego” (służącego przede wszystkim Parlamentowi jako organ kontrolujący administrację)²⁰², na rzecz ombudsmana jako organu niezależnego i autonomicznego. Miał on być pośrednikiem między „słabym” obywatelem a „potężną” administracją, nie stając się jednocześnie „specjalnym sędzią śledczym”. Proponowano, by postępowanie z własnej inicjatywy było wszczynane wyjątkowo i prowadzone w taksatywnie wyliczonych przypadkach, tak aby ochrona obywateli nie nabrała cech inkwizycyjności. Zasada niezależności działania Rzecznika winna stać się priorytetowa. Uznano za celowe wskazanie wymagań dotyczących pełnienia funkcji Rzecznika w postaci odpowiedniego profesjonalnego przygotowania i doświadczenia. Wybór Ombudsmana miał następować w transparentnej i sformalizowanej procedurze. W zakresie ustalenia jego kompetencji zwrócono uwagę na konieczność precyzyjnego ustanowienia granicy między kompetencjami Rzecznika a organów sądowych oraz między petycją a skargą, tak aby nie rodziło to konfliktów w szczególności między rzecznikiem a Komisją ds. Petycji. Odnośnie uprawnień procesowych postulowano wyposażenie Rzecznika w takie instrumenty, dzięki którym byłby on zdolny skutecznie interpelować kontrolowaną instytucję, a ona z kolei nie mogłaby uchylać się od udzielenia stosownej odpowiedzi, torpedując postępowanie (np. wskazując na potrzebę uzyskania upoważnienia od instancji wyższej). Uznano również za konieczne wyposażenie ombudsmana w prawo dostępu do dokumentów niezbędnych do wyjaśnienia sprawy, z wykluczeniem ewentualnej odmowy ze względu na wymóg zachowania poufności. Zainteresowane instytucje miałyby więc obowiązek współpracy z rzecznikiem w celu rozwiązania problemu i zmiany lub uchylenia niewłaściwej decyzji, naprawienia szkody itp. W tych przypadkach rzecznik informowałby Parlament i dążył do uzyskania jego poparcia. Zakres uprawnień Ombudsmana wobec państw członkowskich miał być tak ustalony, by nie budził wątpliwości i nie prowadził do konfliktów. W związku z nieformalną naturą skargi do Ombudsmana uznano za niecelowe wyposażanie go w możliwość kierowania skarg do Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości w przypadku stwierdzenia naruszenia praw obywatelskich. Z uwagi na usytuowanie Rzecznika wobec Parlamentu i konsekwentnie realizowany zamiar niewyposażania go w zdolność sądową przed ETS, odrzucono rozwiązanie przewidujące możliwość wnoszenia do Trybunału skargi na naruszenie prerogatyw Rzecznika przez instytucję lub organ wspólnotowy oraz skarżenie samego postępowania Rzecznika do Trybunału²⁰³.

²⁰⁰ Na te aspekty zwracał uwagę w swoim wystąpieniu J. Söderman, Is the a classic parliamentary Ombudsman?, 20th Anniversary of Austrian Ombudsman Board, Vienna, 4 June 1997.

²⁰¹ Por. M. Oosting, Protecting the Integrity and Independence of the Ombudsman Institution: the Global Perspective, VIIth International Conference of the International Ombudsman Institute, Durban, 30 October – 2 November 2000, s. 1-8.

²⁰² Por. Dokument Parlamentu z 6 maja 1992 r., PE 200.788.

²⁰³ Szerzej E. Perillo, *op. cit.*, s. 75-76.

W czasie prac nad Statutem organy wewnętrzne Parlamentu, a w szczególności Komisja ds. Petycji, wyrażały potrzebę ustalenia właściwej współpracy między nim a Europejskim Ombudsmanem. W tym zakresie wskazywano na kilka możliwych rozwiązań, które winny znaleźć się w postanowieniach Statutu. Postulowano, aby Komisja ds. Petycji przedstawiała Parlamentowi kandydatury na Rzecznika, a jego odwoływanie miałoby następować na podstawie jej sprawozdania. Byłaby ona również właściwa do analizowania raportów Rzecznika dotyczących niewłaściwego administrowania, a także badania raportów rocznych oraz projektów jego zarządzeń wewnętrznych przed przekazaniem ich do zatwierdzenia Parlamentowi. Właściwe wydawało się również wyposażenie tej Komisji w prawo automatycznego przekazywania Rzecznikowi skarg, które nie spełniałyby przesłanek uznania ich za petycje²⁰⁴.

Chociaż w pracach nad Statutem wskazano na wiele aspektów funkcjonowania nowej instytucji, pominięto zdefiniowanie terminu „niewłaściwego administrowania”, określenie czasu przedawnienia skargi, obowiązek informowania instytucji zainteresowanej o wniesieniu skargi czy też ustalenie współpracy z rzecznikami krajowymi. Wątpliwości wywołała forma regulacji, w jakiej ma zostać przyjęty Statut oraz to, czy jego moc prawna będzie identyczna jak regulacji przewidzianych w systemie wspólnotowym i państwach członkowskich, które to regulacje wiążą bezpośrednio i całościowo – czyli np. rozporządzeń i decyzji.

Wobec formułowanych projektów parlamentarnych podnoszono głosy krytyki²⁰⁵, poparte dodatkowo stanowiskiem Komisji Europejskiej, która odnosząc się do wstępnie przyjętych regulacji zdecydowanie sprzeciwiała się brakowi dostatecznego podkreślenia niezależności Rzecznika od Parlamentu. W toczącej się debacie wzięli udział także rzecznicy działający w państwach członkowskich. H. Gammeltoft-Hansen, reprezentując poglądy rzeczników krajowych, zwrócił uwagę, że ważne jest zapewnienie niezależności i autonomii działania ombudsmana, co najmniej analogicznej do pozycji rzeczników krajowych. Portugalski rzecznik, J. Meneres Pimentel, zaapelował o wprowadzenie postanowień prawnych odnoszących się do kooperacji między Europejskim Ombudsmanem a krajowymi jego odpowiednikami.

Zastrzeżenia do proponowanych rozwiązań zgłaszała też Rada, która początkowo chciała ograniczyć uprawnienia Ombudsmana, obawiając się prowadzenia przez niego szerokiej działalności kontrolnej na poziomie wspólnotowym. W związku z tym zaproponowała wprowadzenie rozwiązań gwarantujących obowiązek informowania zainteresowanej instytucji o wniesieniu skargi (finalny art. 2 ust. 2 Statutu). Jednocześnie jednak wnioskowała, by wyposażać Rzecznika w możliwość wskazywania podmiotowi wnoszącemu skargę właściwych środków zaskarżenia do innych organów, jeżeli Rzecznik uznałby się w danym przypadku za organ niewłaściwy²⁰⁶. Rada postulowała także ograniczenie terminu wnoszenia skargi do jednego roku od zaistnienia wskazanego w niej naruszenia oraz wprowadzenie obowiązku podjęcia przez skarżącego wobec właściwej instytucji lub organu unijnego uprzednich działań zmierzających do załatwienia sprawy. Ustalenie terminu przedawnienia realizacji prawa skargi wydawało się tutaj celowe i usprawiedliwione. Brak takiego limitu czasowego mógłby prowadzić w konsekwencji do pewnego paraliżu działalności administracji, której decyzje, nawet po kilku latach od ich wydania, mogłyby być kwestionowane i podważane. Termin roczny wydał się z kolei Parlamentowi za krótki, również alternatywna propozycja Komisji mówiąca o „wniesieniu skargi w rozsądnym terminie” nie została zaakceptowana jako mało precyzyjna. W związku z tym Parlament ostatecznie wprowadził rozwiązanie

²⁰⁴ Opinia Komisji ds. Petycji z 23 września 1992 r.

²⁰⁵ Debata w Parlamencie Europejskim 16 września 1992 r. – jej zapis Dokument Parlamentu Europejskiego PE 202.000.

²⁰⁶ Ostatecznie wprowadzone w art. 2 ust. 5 Statutu.

przewidujące dwuletni okres do złożenia skargi (art. 2 ust. 4 Statutu), jednocześnie aprobując wymóg uprzedniego wykorzystania przez skarżącego z innych środków do zmiany kwestionowanego rozstrzygnięcia administracyjnego. Wydaje się, że celem takiego rozwiązania było wyznaczenie dostatecznego czasu na uzyskanie kompromisowego rozwiązania oraz uprzedzenia organu, który wydał niekorzystną dla obywatela decyzję, że konflikt ten może mieć finał przed ombudsmanem. W konsekwencji ta klauzula stała się jednym z warunków dopuszczalności skargi²⁰⁷.

Ważnym przedmiotem sporów między Parlamentem a Komisją i Radą był nadal zakres niezależności ombudsmana i jego prawo dostępu do dokumentów, które nie zawsze powinny być jawne. Odnosząc się do kwestii niezależności, Komisja w swoim stanowisku²⁰⁸ skupiła się przede wszystkim na kwestiach formalnych, proponując podkreślenie niezależności Rzecznika poprzez złożenie przysięgi przy obejmowaniu urzędu przed Trybunałem a nie Parlamentem Europejskim, oraz sugerując, że jego samodzielność będzie bardziej chroniona, jeżeli autonomicznie decydować on będzie o doborze urzędników swojego sekretariatu oraz szczegółowych zasadach prowadzenia postępowania wyjaśniającego. Zdaniem Komisji, uwidoczniłoby to jego niezależność także w oczach obywateli. Komisja sprzeciwiała się też szerokiemu dostępowi Rzecznika do dokumentów i informacji, usprawiedliwiając swoje stanowisko istniejącymi, niekiedy daleko idącymi, ograniczeniami w tym zakresie w państwach członkowskich, a podyktowanymi względami bezpieczeństwa. Zrozumiałe więc, iż obawiano się o los udzielanych Rzecznikowi informacji. Propozycja, by Parlament czuwał nad przestrzeganiem poufności, gdy jest ona wymagana, nie uzyskała akceptacji. Takie stanowisko wynikało z dość powszechnej wśród organów wspólnotowych niechęci do respektowania zasady szerokiej transparentności w ich działaniu i chęci zachowania jak największej poufności w procesach wykonywania dyskrecjonalnej władzy. Natomiast Rzecznik, zgodnie zresztą z założeniami i oczekiwaniami obywateli, występowałby jako instytucja, która skutecznie przełamie tę niechęć i w konsekwencji doprowadzi do wprowadzenia racjonalnych, opartych na idei państwa prawnego zasad jawności procesów decyzyjnych.

Wypracowanie wspólnego stanowiska trzech organów – Parlamentu, Komisji i Rady – okazało się niezwykle trudne, a Parlament był często osamotniony w obronie silnej pozycji Ombudsmana i jego dostępu do dokumentów. Proponowane początkowo szerokie uprawnienia do korzystania z informacji urzędowych kwestionowane były przez Komisję i Radę, postulujące wprowadzenie możliwości dyskrecjonalnej odmowy. Jak stwierdza E. Perillo²⁰⁹, stanowisko Komisji było wprawdzie mniej restrykcyjne niż Rady starającej się maksymalnie ograniczyć pozycję Rzecznika i jego dostęp do dokumentów wspólnotowej administracji, ale oba organy miały na celu wprowadzenie podobnego rodzaju ograniczeń. Ostatecznie przyjęto rozwiązanie zaproponowane przez Komisję (art. 3 ust. 2 i art. 2 ust. 7 Statutu), przewidujące z jednej strony przyznanie rzecznikowi prawa dostępu do dokumentów i informacji niezbędnych do wyjaśnienia sprawy, z drugiej zaś normujące ściśle i wyraźnie przypadki wyjątków od tej reguły²¹⁰.

Negocjacje między organami Wspólnot zakończono 25 października 1993 roku, podczas Konferencji Międzyinstytucjonalnej dotyczącej demokracji, transparentności i subsydiarności, kiedy to Parlament, Rada i Komisja zawarły trzy porozumienia²¹¹.

²⁰⁷ Por. A. Pliakos, *Le Médiateur de l'Union Européenne*, „Cahiers de droit européenne”, 5-6/1994, s. 582.

²⁰⁸ Dokument SEC(93)539 final.

²⁰⁹ E. Perillo, *op. cit.*, s. 77.

²¹⁰ Szerzej R. Corbett, *The European Parliament's role in closer EU integration*, London 1998, s. 343-340; E. A. Marias, *Mechanism...*, s. 217.

²¹¹ „Biuletyn Wspólnot Europejskich” 10/1993, s. 118-119; por. również Dokument Parlamentu Europejskiego PE 164.781 z sesji Parlamentu Europejskiego z dnia 27 października 1993 r.

Dotyczyły one m.in. wprowadzenia do procedur zasady subsydiarności, ustanowienia procedur w Komisji Konciliacyjnej na podstawie art. 251 TWE, a w interesującej nas kwestii uzgodniono ostatecznie projekt Statutu Europejskiego Rzecznika, który stał się istotnym efektem tej Konferencji²¹².

Dzięki przeprowadzonym debatom ostateczny projekt Statutu zyskał na precyzyjności i zwięzłości. Zastrzeżenia i postulaty zgłaszane przez organy wspólnotowe spowodowały wprowadzenie do jego postanowień gwarancji niezależności Rzecznika (art. 9 Statutu) oraz wymogu informowania przez Rzecznika Parlamentu i instytucji lub organu, których dotyczy skarga, o jej wniesieniu (art. 3 ust. 1 Statutu), a skarżącego z kolei o czynnościach podejmowanych przez Rzecznika (art. 2 ust. 9 Statutu). Wzmocniono jego prerogatywy w kwestii dostępu do dokumentów i informacji (finalny art. 2 Statutu). Przewidziano uroczystą przysięgę przed Parlamentem oraz kompromisowo uregulowano kwestię trybu obsadzania urzędu – powoływanie przez Parlament na okres kadencji (art. 6 ust. 1 Statutu).

Statut Ombudsmana przyjął formę decyzji Parlamentu²¹³. Została ona zatwierdzona przez Radę po wprowadzeniu poprawek w zakresie wymogu zgodności z Traktatem i Statutem szczegółowych przepisów proceduralnych (przepisy Statutu przyznały Rzecznikowi delegację do ich wydania) i po uprzednim uzyskaniu opinii Komisji²¹⁴. Tekst ostateczny został przyjęty na posiedzeniu plenarnym Parlamentu w dniu 9 marca 1994 roku. Na podstawie art. 195 ust. 4 TWE Parlament, głosując kwalifikowaną większością głosów, ustalił przepisy stanowiące rozwinięcie postanowień traktatowych i będące podstawą działania nowej instytucji. Takie szczególne wymogi dotyczące większości kwalifikowanej, jak podkreślają K. Bradley²¹⁵ czy S. O’Leary²¹⁶, umożliwiły Parlamentowi swobodę w określeniu przepisów dotyczących w szczególności kontrolowania przez Rzecznika działalności Komisji Europejskiej oraz przyczyniły się do zbudowania bliskich, choć opartych na zasadzie niezależności, relacji między nim a Parlamentem.

Można stwierdzić, że Statut jest kompromisowym aktem prawnym stanowiącym dość szczegółową podstawę działalności i funkcjonowania urzędu Rzecznika. Ten efekt osiągnięto poprzez pogodzenie, czasami odmiennych, koncepcji rozwiązań prawnych formułowanych przez trzy główne organy wspólnotowe i doktrynę prawa europejskiego. Statut jest jednak przede wszystkim odzwierciedleniem woli deputowanych Parlamentu Europejskiego, by ombudsman był jedną z form – instrumentów ich kontroli nad unijną administracją²¹⁷. Na uwagę zasługuje fakt, że Parlament na początku prac legislacyjnych wydawał się dbać przede wszystkim o zachowanie swoich własnych uprawnień. Stopniowo jednak wypracowywano koncepcję ombudsmana uwzględniającą jego elastyczne powiązanie z Parlamentem. W konsekwencji regulacja działalności Europejskiego Ombudsmana służyć miała zapewnieniu optymalnej jej korelacji z zadaniami Parlamentu. Rada i Komisja z kolei, zmierzając w swych działaniach do znacznego ograniczenia tej instytucji, musiały ostatecznie uznać, że jest to właściwy środek umacniania demokratycznej kontroli administracji.

²¹² E. A. Marias, *The European Ombudsman...*, s. 76.

²¹³ Por. K. Magliveras, *Best intentions but empty words: The European Ombudsman*, „European Law Review”, vol. 20, 1995, s. 401-402; Prof. Tizzano stwierdził, że przyjęcie formy decyzji a nie rezolucji wydało się bardziej właściwe ze względu na jasne zdefiniowanie tego typu aktu w samym Traktacie.

²¹⁴ Council Decision 94/114/ECSC, EC, Euratom of 7 February 1994 approving the Decision of the European Parliament on the regulations and general conditions governing the performance of the Ombudsman’s duties, Dz. Urz. WE L 54/1994, s. 25.

²¹⁵ K. Bradley, *Better Rusty than Missing? The Institutional Reforms of the Maastricht Treaty and the European Parliament* [w:] *Legal Issues...*, s. 208.

²¹⁶ S. O’Leary, *The Evolving Concept of Community Citizenship*, London 1996, s. 279.

²¹⁷ P. Magnette, *The European Ombudsman: Protecting Citizens’ Rights and Strengthening Parliamentary Scrutiny* [w:] *The European Ombudsman. Origins, Establishment, Evolution*, s. 108.

Doprowadzając ostatecznie do wypracowania wspólnego stanowiska, zbudowano swego rodzaju ustawodawcze porozumienie. Postępowanie legislacyjne zakończone przyjęciem Statutu realizowało przy tym zasadę transparentności procedur, elastycznego uzgadniania stanowisk poprzez niwelowanie pojawiających się kontrowersji, zasięganie opinii rzeczników krajowych i przedstawicieli nauki prawa. Przyjęte rozwiązania miały być w założeniu podstawą do budowania instytucji, której rolą będzie umacnianie i tworzenie nowych instrumentów demokracji w Unii Europejskiej²¹⁸.

Przepisy przyjętego przez Parlament Statutu (art. 14) wyposażyły Rzecznika w uprawnienie do samodzielnego ustanowienia przepisów wykonawczych, realizujących często ogólne przepisy Statutu. Ogólna formuła art. 14 Statutu uprawniająca go do „przyjmowania postanowień wprowadzających Statut” okazała się dla Rzecznika bardzo użyteczna. Jak wynikać będzie z zaprezentowanej w kolejnych rozdziałach pracy analizy praktyki funkcjonowania urzędu Rzecznika, w pełni uzasadnione jest twierdzenie K. Heede, iż Statut faktycznie dał mu samodzielny mandat do szczegółowego uregulowania własnej aktywności, idący znacznie dalej niż wynika to z literalnego brzmienia decyzji Parlamentu²¹⁹. Należy przy tym stwierdzić, iż nie wzbudziło to sprzeciwu instytucji i organów wspólnotowych.

Biorąc pod uwagę swoje niewielkie, roczne doświadczenie, pierwszy Ombudsman zdecydował się wydać 4 września 1996 roku tymczasowe i przejściowe przepisy wykonawcze²²⁰, przekazując informację do Komisji ds. Petycji i Komisji Regulaminowej Parlamentu, że definitywne uregulowania zostaną przez niego przyjęte na przełomie 1997 i 1998 roku²²¹. Dopiero po dwóch latach praktyki przyjął on obszerne i szczegółowe przepisy wykonawcze – 16 października 1997 roku (znamienne jest, że są one obszerniejsze od Statutu). Aktualnie realizacja procedur skargowych oraz pozostałe aspekty działalności ombudsmana realizowane są na podstawie przepisów wykonawczych ustanowionych 8 lipca 2002 roku²²². Ich regulacja będzie przedmiotem dalszych rozważań, jednakże już tutaj wskazać należy, że dotyczy ona zagadnień odnoszących się do przyjmowania skarg, ich dopuszczalności, uprawnień śledczych Rzecznika, formułowania wyników przeprowadzonych dochodzeń, pozostałych kwestii proceduralnych, współpracy z rzecznikami krajowymi, dostępu do dokumentów oraz sporządzania sprawozdań. Przepisy te stanowią razem ze Statutem integralną część Regulaminu Parlamentu Europejskiego. W związku z tym Regulamin także jest traktowany jako jedna z podstaw prawnych odnoszących się do zasad funkcjonowania instytucji Rzecznika, co wydaje się być konsekwencją wspomnianego dualizmu systemowego regulacji instytucji Europejskiego Ombudsmana. Znamienne też jest, iż Regulamin zawiera w tytule IX postanowienia dotyczące procedury wyboru i odwoływania Rzecznika oraz ogólnie określające przedmiot jego działalności.

Można sformułować tezę, że pierwszy Rzecznik umiejętnie wykorzystał oczekiwania względem nowej instytucji panujące wśród społeczeństw krajów członkowskich i szeroko nakreślił podstawy swojego działania już na początku funkcjonowania. Określenie przez Rzecznika ram swojego działania było tak pomyślane, aby w sytuacji podniesienia poważnych wątpliwości ze strony instytucji unijnych co do zakresu jego kompetencji,

²¹⁸ Szerzej E. Perillo, *op. cit.* s. 79-82.

²¹⁹ K. Heede, *European Ombudsman...*, s. 158.

²²⁰ Podstawą prawną do wydania zarówno tych przepisów, jak i pełnej regulacji przez rzecznika jego uprawnień i reguł postępowania jest lakoniczny przepis wspomnianego art. 14 Statutu, posługujący się wieloznacznym określeniem „implementing provisions”, co oznaczać może zarówno uprawnienie do wydawania przez niego przepisów wykonujących, jak i uzupełniających Statut, na zasadzie blankietowej. W dalszym ciągu będą posługiwał się skrótowym określeniem „przepisy wykonawcze”, co jest zgodne z oficjalnym tłumaczeniem.

²²¹ Por. E. Popławska, *Instytucja...*, s. 32.

²²² Uzupełnionych decyzją Rzecznika z 5 kwietnia 2004 r.

mógłby on dokonywać koniecznych cesji. Poza tym należy mieć na uwadze, że podobnie jak wspólnotowe organy, nie był on pewny, jaki kształt osiągnie nowa instytucja w przyszłości, w jakim kierunku nastąpi jej rozwój.

Pewnego rodzaju praktyczną podstawę działalności Rzecznika stanowią również formułowane przez niego wnioski i propozycje dotyczące zasad działalności. Mechanizm wprowadzania ich w życie został wypracowany w wyniku realizacji przewidzianego w Statucie (art. 3 ust. 8) obowiązku przedstawiania Parlamentowi raportów rocznych oraz sprawozdań specjalnych. Formułowane w nich stanowiska Rzecznika wobec niektórych rozwiązań prawnych, regulujących jego pozycję i funkcjonowanie, po uzyskaniu akceptacji Parlamentu mogą wchodzić w skład jego Regulaminu. Dzięki temu przedstawiane przez Rzecznika propozycje uzyskują moc wiążącą i inkorporowane są do wspólnotowego porządku prawnego. Następuje to poprzez respektowanie zasad europejskiego case-law, zgodnie z którymi wypracowana i zaakceptowana powszechnie praktyka staje się źródłem prawa²²³.

Dalsza analiza rozwiązań prawnych określających działalność Europejskiego Ombudsmána zostanie dokonana w związku z omawianiem konkretnych aspektów odnoszących się do pozycji ustrojowej, inwestytury, prowadzenia postępowań wyjaśniających czy też różnorodnych form działania.

2. Warunki wybieralności, kadencja i jej wygaśnięcie

Inwestytura Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich jest ściśle skorelowana z funkcjonowaniem Parlamentu Europejskiego. W zasadzie warunki określone przez Traktat i pozostałe, wymienione wcześniej, akty prawa wspólnotowego, odnoszące się do trybu wyboru Rzecznika, nie budzą istotnych wątpliwości. Jedynie w przypadku, gdy przepisy tych regulacji okazywały się za mało precyzyjne lub występowała w nich luka, ewentualne mankamenty wypełniała praktyka.

Zgodnie z art. 6 Statutu w związku z art. 195 TWE powoływanie Ombudsmána należy do uprawnień Parlamentu. Traktat stanowi więc, że Parlament Europejski mianuje Rzecznika Praw Obywatelskich (...) po każdych wyborach do Parlamentu Europejskiego na okres jego kadencji. Dość ogólne postanowienia Traktatu w tym zakresie rozwija Statut, jednak nie reguluje on tej materii w sposób wyczerpujący i szczegóły procedury obsadzania urzędu ombudsmána zawierają przepisy Regulaminu Parlamentu. Akt ten, jak trafnie zauważa Z. Brodecki²²⁴, jest przejawem wykonywania przez Parlament szeroko rozumianej kompetencji samoorganizowania się. Założenie to stało się przyczyną autonomicznego uregulowania przez Parlament kwestii procedury wyboru Rzecznika i uściślenia ogólnych norm pierwotnego prawa wspólnotowego. Powoływanie ombudsmána jest więc przejawem realizacji funkcji kreatywnej Parlamentu, polegającej na tworzeniu lub ustalaniu składu (ewentualnie wpływie na te procesy) zewnętrznych wobec niego organów

²²³ Podobne stanowisko prezentuje M. Łuszczuk, *op. cit.*, s. 27, nie dokonując jednak analizy przyczyn takiego zjawiska i ograniczając się jedynie do prostego stwierdzenia obowiązywania takiego rozwiązania.

²²⁴ Z. Brodecki, *Prawo europejskiej integracji*, Warszawa 2001, s. 40; szerzej na temat politycznej roli Parlamentu Europejskiego R. Corbett, *European Parliament*, London 1995; L. Bardi, P. Ignazi, *Parlament Europejski*, Kraków 2005; M. Kruk, *Parlament Europejski w systemie organów Unii Europejskiej* [w:] *Parlamenty a integracja europejska*, pod red. M. Kruk, E. Popławska, Warszawa 2002; J. Marszałek-Kawa, *Struktura i funkcjonowanie Parlamentu Europejskiego*, Toruń 2002; P. Tosiek, *Parlament Europejski*, Lublin 2003; J. Marszałek-Kawa, *Parlament Europejski V Kadencji (1999-2004) a parlamenty narodowe w państwach Unii Europejskiej. Pozycja ustrojowa, kompetencje, organizacja wewnętrzna*, Toruń 2004; *Parlament Europejski i parlamenty narodowe*, pod red. B. Banaszak, Wrocław 2004.

i instytucji wspólnotowych²²⁵. Wobec ombudsmiana realizację tej funkcji cechuje wyłączność Parlamentu zarówno odnośnie do wpływu na przedstawianie kandydatur, jak i późniejszej decyzji o jego wyborze.

Z zasady powoływanie ombudsmiana następuje po każdym nowych wyborach do Parlamentu Europejskiego. Wyjątek stanowi procedura uruchamiana w związku z wcześniejszym opróżnieniem urzędu poprzez rezygnację lub odwołanie. Zgodnie z przepisami Regulaminu (art. 194 ust. 1), Przewodniczący Parlamentu niezwłocznie po swoim wyborze lub w przypadku wcześniejszego opróżnienia urzędu Rzecznika, wzywa do zgłaszania kandydatur na to stanowisko, wyznaczając jednocześnie stosowny termin. Wezwanie to jest publikowane w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej²²⁶. Te działania określić można jako fazę pierwszą. Wymogi dotyczące cech kandydatów obowiązujące akty normatywne formułują w dwojaki sposób. Z jednej strony możemy mówić o formalnych, z drugiej o merytorycznych ich kwalifikacjach. Każda z kandydatur musi przede wszystkim uzyskać poparcie nie mniej niż czterdziestu deputowanych Parlamentu wywodzących się z co najmniej dwóch państw członkowskich (art. 194 ust. 2 Regulaminu PE)²²⁷, przy czym Regulamin wyraźnie statuuje zakaz popierania przez posłów więcej niż jednej kandydatury. Katalog kwalifikacji o charakterze merytorycznym jest o wiele bardziej rozbudowany. Przesłankę podstawową stanowi posiadanie obywatelstwa Unii, a zatem legitymowanie się statusem obywatela któregoś z dwudziestu siedmiu krajów członkowskich. Zgodnie z przepisem art. 6 ust. 2 Statutu, kandydat ponadto musi korzystać z pełni praw cywilnych i politycznych, dawać wysokie 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” . Posiadanie kwalifikacji i spełnianie tych wymogów powinno być potwierdzone dołączonymi dokumentami, które w sposób niebudzący wątpliwości pozwalają stwierdzić, że kandydat spełnia warunki określone w Statucie (art. 194 ust. 2 Regulaminu PE *in fine*). Wyznaczenie tych dodatkowych wymogów, jak trafnie stwierdzają E. Popławska²²⁸ i M. Łuszczuk²²⁹, ogranicza w pewien sposób swobodę wyboru Parlamentu Europejskiego. Jednakże można doszukiwać się w nich także wyrazu dbałości o realizację wiodącej cechy instytucji – jej niezależności wynikającej z duńskiego modelu ombudsmiana. Sformułowanie wytycznych odnoszących się do merytorycznego, zawodowego przygotowania kandydata ma zapobiegać piastowaniu urzędu przez polityka, na co zwracała uwagę delegacja duńska już w czasie przedstawiania ogólnej koncepcji europejskiego ombudsmiana. Dlatego też Duńczycy postulowali rezygnację z metody wyboru Rzecznika na rzecz wyznaczenia go przez organ przedstawicielski. Stanowisko Danii przeciwne powoływaniu polityków na ten urząd było konsekwentne i przyczyniło się do odrzucenia kandydatury S. Albera – członka CDU na pierwszego Rzecznika w roku 1994²³⁰. Protest ten nie nastąpił ze względu na brak jego osobistych kwalifikacji, ale dlatego, że kandydat był czynnym politykiem. Ostatecznie w oficjalnym stanowisku Parlament przychylił się do poglądów duńskiej delegacji, co znalazło wyraz we wskazanym już Raporcie Bindi i stwierdzeniu²³¹, iż

²²⁵ P. Tosiek, *op. cit.*, s. 107; R. Corbett, *European Parliament...*, s. 200.

²²⁶ W przypadku wyborów w roku 2002, Call for applications with a view to the appointment of the European Ombudsman, Dz. Urz. WE C 213/2002, s. 10; w roku 2004 Dz. Urz. WE C 213/2004, s. 9 – Zaproszenia do składania kandydatur na stanowisko Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich.

²²⁷ Szerzej M. Hedemann-Robinson, *The Individual and the EC Ombudsman*, „New Law Journal”, vol. 6, 1994, s. 609.

²²⁸ E. Popławska, *Instytucja...*, s. 32.

²²⁹ M. Łuszczuk, *op. cit.*, s. 28.

²³⁰ P. Magonette, *The European Ombudsman...*, s. 108.

²³¹ Paragraf 3 Raportu Bindi.

„zgłaszanie kandydatur powinno mieć szerszy zasięg tak aby uniknąć sytuacji, w której wszystkie ewentualne propozycje osobowe pochodziłyby od ugrupowań partyjnych”. Impas dotyczący braku możliwości znalezienia porozumienia spowodował zawieszenie procedury wyborczej w listopadzie 1994 roku²³² i doprowadził do zmiany postanowień ówczesnego art. 159 Regulaminu Parlamentu²³³. Spory wynikły z braku precyzyjnych, szczegółowych regulacji procedury wyboru²³⁴. S. O’Leary stawia nawet tezę, że tego rodzaju problemy były przykładem istniejących w łonie Parlamentu Europejskiego obiekcji wobec nowej instytucji, jak też wynikały z rozbieżności politycznych pomiędzy deputowanymi²³⁵. W konsekwencji tych perturbacji dopiero po dwóch latach pierwszym rzecznikiem został Fin J. Söderman – były rzecznik krajowy²³⁶, co okazało się rozstrzygnięciem precedensowym i praktyka, polegająca na preferowaniu kandydatów piastujący urząd rzeczników krajowych przy jednoczesnym wykluczaniu z grona kandydatów polityków, została utrzymana – aktualny Rzecznik P. N. Diamandouros piastował poprzednio urząd rzecznika krajowego w Grecji. Należy jednak pamiętać, że wymogi dotyczące kwalifikacji kandydata zostały określone dość ogólnie, co umożliwia dość swobodną ich interpretację i ocenę. Dopuszczenie obok kwalifikacji dotyczących sprawowania najwyższych funkcji sądowych w kraju pochodzenia, także możliwość legitymowania się „uznanymi kompetencjami do sprawowania urzędu Rzecznika”, pozwala objąć ten urząd także osobie nieposiadającej wykształcenia prawniczego (art. 6 ust. 2 Statutu).

Drugą fazą procedury wyborczej jest przekazanie zgłoszonych kandydatur do komisji parlamentarnej. Regulamin posługuje się określeniem komisji właściwej (art. 194 ust. 3 Regulaminu PE), za którą uznano Komisję ds. Petycji²³⁷, gdyż zajmuje się ona rozpatrywaniem petycji do Parlamentu i z uwagi na związek tego postępowania ze skargą do Rzecznika. Przed tą komisją może odbyć się przesłuchanie kandydatów w trybie otwartym dla wszystkich deputowanych²³⁸. Przesłuchanie ma służyć nie tylko sprawdzeniu formalnego i merytorycznego przygotowania kandydatów, ale również ustaleniu, czy kandydat ma predyspozycje osobowościowe i nieskazitelną charakter. Procedura w komisji kończy się sporządzeniem alfabetycznej listy przyjętych i spełniających warunki kandydatów, która następnie przedstawiana jest na posiedzeniu plenarnym.

Faza trzecia procedury wyboru Rzecznika realizowana jest na forum całego Parlamentu. Wymagane kworum jest podwyższone w stosunku do przypadków realizowania

²³² K. Magliveras, *op. cit.*, s. 408.

²³³ Dotyczył on procedury wyboru Rzecznika; Szerzej na ten temat E. A. Marias, *European Citizenship in Action: From Maastricht to the Intergovernmental Conference* [w:] *European Citizenship: An Institutional Challenge*, pod red. M. La Torre, Hague 1998, s. 315; Został wówczas zmieniony Regulamin Parlamentu Europejskiego, ówczesne tłumaczenie w języku polskim Regulamin Parlamentu Europejskiego, „Biuletyn Informacyjny Kancelarii Sejmu”, 3/1997, aktualnie obowiązujący Regulamin Parlamentu Europejskiego, wydanie XVIII, EP-PE_REGL(2008)02-18, zwany dalej Regulaminem PE.

²³⁴ Szerzej D. Dinnan, *Ever closer Union. An introduction to European Integration*, Basingstoke 1999, s. 289; S. O’Leary, *European...*, s. 68.

²³⁵ S. O’Leary, *European...*, s. 68.

²³⁶ Pierwsze głosowanie było nierozstrzygnięte z uwagi na równowagę głosów między lewicowymi i prawicowymi kandydatami. Przed drugim głosowaniem Europejska Partia Ludowa – Europejscy Demokraci oraz Socjalistyczna Grupa w PE uzgodniły jednego, wspólnego kandydata – J. Södermana. Kandydatura ta – byłego ministra sprawiedliwości i fińskiego ombudsmána – sprostowała stawianym oczekiwaniom i wątpliwościom państw członkowskich przeciwnych kreowaniu urzędu Ombudsmána jako organu politycznego; Decision 95/376/EC, ECSC, Euratom of European Parliament of 12 July 1995 appointing the Ombudsman of the European Union, Dz. Urz. WE L 225/1995, s. 17; szerzej na temat udziału EPL-ED w tych wydarzeniach *Europejska Partia Ludowa i Europejscy Demokraci w Parlamencie Europejskim. Przewodnik*, Gliwice 2005, s. 29-31.

²³⁷ Por. M. Łuszczuk, *op. cit.*, s. 28.

²³⁸ Wynika to z art. 183, 186 i 194 ust. 3 Regulaminu PE.

innych rodzajów głosowań i wynosi co najmniej połowę jego składu (art. 194 ust. 6 wobec art. 149 ust. 2 Regulaminu PE)²³⁹. Głosowanie nad przedstawionymi kandydaturami jest tajne, a wyboru dokonuje się większością oddanych głosów (art. 194 ust. 5 Regulaminu PE)²⁴⁰. W związku z tym, iż nie jest zdefiniowany rodzaj koniecznej większości, należy przyjąć, że zgodnie z art. 198 TWE Parlament podejmuje w tym przypadku decyzję bezwzględną większością głosów. Jeżeli żaden z kandydatów nie zostanie wybrany w dwóch pierwszych turach, do następnej przechodzą dwaj kandydaci, którzy otrzymali największą liczbę głosów w drugiej turze. W przypadku równej liczby otrzymanych głosów wybrany zostaje kandydat starszy wiekiem (art. 194 ust. 5 Regulaminu PE *in fine*). Wobec takiego rozwiązania można mieć pewne wątpliwości. Decydującym czynnikiem w przypadku równowagi głosów jest więc wiek kandydata, co wydaje się wynikać z ogólnie panującego przekonania o większym doświadczeniu kandydata, ale taki swego rodzaju dogmat nie musi faktycznie odpowiadać rzeczywistości. Uzasadnienie tego rozwiązania wynikać może również z przyjęcia założenia, że kandydat młodszy ma potencjalnie większe szanse, by ponownie zgłosić swoją kandydaturę w kolejnych wyborach²⁴¹. Te postanowienia choć mogą wydawać się kontrowersyjne, są zgodne z ogólnie przyjętym w Regulaminie sposobem rozstrzygnięcia ostatecznego wyniku głosowania przy równej liczbie głosów²⁴².

Ostatnim etapem wyboru jest złożenie przez wybranego kandydata przysięgi przed Europejskim Trybunałem Sprawiedliwości (art. 194 ust. 7 Regulaminu PE). Rozwiązanie to zastąpiło proponowane początkowo w projekcie Statutu odbieranie przysięgi przez Parlament, formalnie akcentując samodzielność Rzecznika. Złożenie ślubowania jest prawnym warunkiem objęcia funkcji.

Powyższa czterofazowa procedura obowiązuje w każdym przypadku, a więc także wtedy, gdy zajdą przyczyny wcześniejszego wyboru Rzecznika.

Rozpoczęcie podstawowej procedury powoływania Rzecznika pośrednio determinuje czas piastowania jego urzędu. Jest to urząd, którego kadencja (co wynika z postanowień TWE – art. 190 ust. 3) związana jest z czasem trwania pełnomocnictw deputowanych Parlamentu, wynoszącym pięć lat. Po tym czasie następuje wygaśnięcie mandatu Rzecznika. Zarówno Traktat (art. 195 ust. 2 *in fine*), jak i Statut (art. 6 ust. 1 *in fine*) przewidują możliwość reelekcji oraz wcześniejszej rezygnacji lub złożenia z urzędu poprzez odwołanie z piastowanej funkcji (art. 195 ust. 2 TWE i art. 7 ust. 1 Statutu). Wspólnotowe unormowania odwołują się tu bezpośrednio do rozwiązań modelu duńskiego. Czas pełnienia funkcji duńskiego ombudsmana pokrywa się w zasadzie z kadencją Folketingu, a wyjątki od tego są spowodowane możliwością wcześniejszego zrzeczenia się urzędu lub odwołania z piastowanej funkcji²⁴³. Podobnie jak w Danii, nie ma więc przeszkód do wielokrotnej reelekcji Europejskiego Ombudsmana.

Ponowny wybór rodzi, jak trafnie stwierdza E. Popławska²⁴⁴, potencjalne ryzyko uzależnienia Rzecznika od Parlamentu i ugrupowań politycznych dysponujących większością zdolną poprzeć jego ponowny wybór. Obawę tę wzmacnia czasowa paralelność wyboru Rzecznika i początku kadencji Parlamentu, co może budzić u kolejnych większości

²³⁹ Por. P. Tosiek, *op. cit.*, s. 108.

²⁴⁰ W kwestii głosowań i stosowanej przez Parlament Europejski większości: *Parlamenty a integracja europejska*, pod red. M. Kruk, E. Popławska, Warszawa 2002, s. 63-64; J. Marszałek-Kawa, *Struktura...*, s. 93-94.

²⁴¹ Stanowisko takie wyraża M. Stefaniuk, *Ombudsman...*, s. 193.

²⁴² Analogiczne sformułowania są przewidziane w przypadku np. wyboru Przewodniczącego – art. 13 czy wiceprzewodniczących – art. 14 Regulaminu PE.

²⁴³ M. Grzybowski, *Ombudsman w krajach nordyckich. Geneza, ewolucja i współczesne oblicze instytucji* [w:] *Rzecznik Praw Obywatelskich*, pod red. L. Garlicki, Warszawa 1989, s. 73.

²⁴⁴ E. Popławska, *Instytucja...*, s. 33.

pokusę reelekcji Ombudsmana szczególnie jej przychylnego. Wspomniany Raport Bindi wskazywał, iż metodą ograniczenia wystąpienia takiego zjawiska może być dopuszczenie tylko jednej ponownej elekcji. Teza, która stawia E. Popławska²⁴⁵, iż nie istnieje ograniczenie wielokrotności mandatu, gdyż nie wynika to wyraźnie z postanowień Statutu, nie znalazła jak dotychczas rozstrzygnięcia w praktyce²⁴⁶. Wydaje się jednak, że argumenty przeciwko wielokrotnemu sprawowaniu mandatu, podniesione w Raporcie Bindi i wsparte rozwiązaniami w zakresie ombudsmanów krajowych, mogą tu być decydujące. Dłuższe niż dwie kadencje sprawowanie urzędu może stać się niekorzystne ze względu na możliwość wystąpienia zjawisk takich, jak poddanie się pewnej rutynie działania, zahamowanie ekspansywności podejmowanych interwencji i działalności kontrolnej, ograniczenie stosowanych środków do istniejącego status quo²⁴⁷. Natomiast sama możliwość reelekcji jest uzasadniona. M. Grzybowski wskazuje, że nordycka doktryna konstytucyjna, będąca w tej mierze wzorcem, skłania się ku uznaniu, by ponowny wybór Rzecznika służył wykorzystaniu doświadczeń zdobytych w trakcie pierwszej jego kadencji i jest dlatego pożądanym²⁴⁸.

Rzecznik kończy sprawowanie swojej funkcji z upływem kadencji bądź z powodu rezygnacji lub odwołania. Statut nie wspomina wprawdzie o śmierci, ale jest to tak oczywista przyczyna wygaśnięcia mandatu, że nie wymaga szczególnego unormowania i uwagi, zwłaszcza że wspomina o niej pośrednio Regulamin Parlamentu (art. 194 ust. 8 Regulaminu PE). Również rezygnacja jako przyczyna zakończenia pełnienia funkcji nie budzi wątpliwości i ustanowiona została z myślą o możliwości wystąpienia subiektywnej przesłanki po stronie samego Rzecznika.

Ważniejszą przyczyną zakończenia pełnienia funkcji jest przewidziane w Statucie odwołanie. Ma ono charakter wyjątkowy i może nastąpić we wskazanych *expressis verbis* przypadkach, co ma służyć zachowaniu zasady nieodwołalności przed upływem kadencji jako najpoważniejszej, choć nie jedynej, gwarancji niezależności i niezawisłości tego organu. Możliwe jest ono wówczas, gdy rzecznik utraci kwalifikacje konieczne do wykonywania swojej funkcji lub jest winny poważnego uchybienia (art. 8 Statutu). Pierwsza z tych przyczyn nie budzi wątpliwości i jest ona związana z utratą przez Rzecznika uprawnień z zakresu kwalifikacji merytorycznych na przykład odnoszących się do posiadania przez niego uprawnień sądowych, których pozbawienie wydaje się uniemożliwiać dalsze sprawowanie funkcji. Zatem utrata uprawnień zawodowych wynikających z prawa krajowego będzie implikować jego odwołanie. Druga natomiast z wymienionych przyczyn nie ma charakteru jednoznacznego. Ocena, czy popełnione uchybienie (przewinienie, naruszenie obowiązków) ma charakter poważny – co warunkuje odwołanie z pełnionej funkcji – jest domeną Parlamentu (art. 8 Statutu *in fine*). Formułując wniosek o odwołanie Rzecznika, Parlament dokonuje kwalifikacji czynu, która może mieć uzasadnienie zarówno prawne, jak i polityczne. Przegłosowanie wniosku przesądza w zasadzie o wyniku całego postępowania, mimo że celowe wydawałoby się powierzenie ostatecznej decyzji Trybunałowi, który działając jako organ apolityczny i niezawisły, daje gwarancje większego obiektywizmu. Wprawdzie postanowienie Statutu (art. 8) lakonicznie stwierdza, że rzecznik „może zostać odwołany przez Trybunał Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich, na żądanie Parlamentu Europejskiego”, ale z kolei Regulamin Parlamentu (art. 194 ust. 4) nie pozostawia wątpliwości co do tego, że merytoryczna decyzja o odwołaniu następuje w wyniku głosowania w samym Parlamencie. Jedynie w sytuacji wyjątkowej, gdy Rzecznik nie zastosuje się do tej decyzji,

²⁴⁵ *Ibidem*.

²⁴⁶ Traktat i rozwijający jego postanowienia Statut stanowią jedynie, że Rzecznik Praw Obywatelskich może być powołany ponownie (art. 195 ust. 2 tiret 2 TWE i art. 6 ust. 1 Statutu *in fine*).

²⁴⁷ Szerzej: D.C. Rowat, *The Ombudsman – Citizen's Defender*, s. 42.

²⁴⁸ M. Grzybowski, *Ombudsman...*, s. 75.

tn. nie złoży rezygnacji, Przewodniczący Parlamentu ma obowiązek zwrócenia się do Trybunału o niezwłoczne wydanie orzeczenia o odwołaniu Rzecznika²⁴⁹. Rola Trybunału w tej procedurze nie jest więc do końca przesądzona i nie wiadomo, czy byłby tylko organem stwierdzającym ważność decyzji Parlamentu w przypadku niezastosowania się do niej Rzecznika, czy Trybunał miałby badać decyzję Parlamentu także ze względów merytorycznych. Teoretycznie można przewidzieć dwa typy reakcji Trybunału, w sytuacji w której uznałby, że brak było merytorycznych przesłanek do odwołania Ombudsmana. Po pierwsze – uznać, że decyzja Parlamentu nie jest wiążąca, ponieważ miała charakter *stricte* polityczny. Po drugie, nie zgadzając się z decyzją Parlamentu i jednocześnie nie widząc możliwości wydania werdyktu przeciwnego jego decyzji, Trybunał mógłby odmówić wydania orzeczenia i w ten sposób pośrednio opowiedzieć się po stronie Rzecznika. Nadmienić należy, że Trybunał nie miał okazji uczestniczyć w procedurze odwołania Rzecznika, gdyż dotychczas nie miała ona miejsca.

Procedurę odwołania szczegółowo reguluje przepis art. 196 Regulaminu Parlamentu Europejskiego, rozwijając w tym zakresie dość ogólne regulacje traktatowe i statutowe. Wniosek o odwołanie Rzecznika musi być poparty przez co najmniej 1/10 deputowanych (art. 196 ust. 1 Regulaminu PE), w opinii których zaistniałe okoliczności wypełniają znamiona uzasadniające konieczność złożenia go z urzędu. Wniosek ten jest przekazywany nie tylko Komisji ds. Petycji, ale także samemu Rzecznikowi. Komisja ta w przypadku, gdy większość jej członków uzna wymienione we wniosku powody odwołania za uzasadnione, przedstawia Parlamentowi sprawozdanie (art. 196 ust. 2 Regulaminu PE). Rzecznikowi, przeciwko któremu złożono wniosek, przed głosowaniem na posiedzeniu plenarnym przysługuje prawo wysłuchania (art. 196 ust. 2 Regulaminu PE). Głosowanie w Parlamencie ma charakter tajny i odbywa się w obecności co najmniej połowy deputowanych (art. 196 ust. 2 *in fine* w zw. z art. 196 ust. 3 Regulaminu PE).

Sposób wygaśnięcia mandatu – rezygnacja i upływ kadencji bądź odwołanie – ma wpływ na dalsze sprawowanie urzędu do czasu wyboru nowego Rzecznika. Wynika to z gradacji tych przyczyn. Rezygnacja i upływ kadencji przesądza o powierzeniu dalszego sprawowania funkcji dotychczasowemu ombudsmanowi i płynnym przejściu obowiązków przez następnego Rzecznika (art. 7 ust. 2 Statutu i art. 194 ust. 8 Regulaminu PE). Odwołanie z urzędu ma natomiast zupełnie inny skutek. Sprzeniewierzenie się zasadom pełnionego urzędu, popełnienie przestępstwa czy utrata warunków koniecznych do sprawowania funkcji stanowią przyczyny uzasadniające niezwłoczne odsunięcie danej osoby od wykonywania kompetencji z zakresu ochrony praw obywatelskich. Taka sankcja wydaje się w pełni uzasadniona nie tylko ze względu na dobro toczących się postępowań, ale przede wszystkim ze względu na potrzebę utrzymania standardu nieskazitelności osoby pełniącej ten urząd, a tym samym przeciwdziałania utracie zaufania obywateli.

W przypadku wcześniejszego wygaśnięcia mandatu Rzecznika jego następcą zostaje powołany w terminie trzech miesięcy od momentu wystąpienia wakat (art. 7 ust. 3 Statutu). Okres pełnienia funkcji przez tak wybranego Rzecznika jest jednak krótszy i wynosi tyle czasu, ile pozostało do zakończenia kadencji Parlamentu. Jak dotychczas, sytuacja taka miała miejsce tylko raz w wyniku rezygnacji J. Södermana ze względu na osiągnięcie przez niego wieku emerytalnego w roku 2002²⁵⁰. Jego rezygnacja spowodowała uruchomienie procedury powołania nowego Rzecznika, która została zakończona głosowaniem 15 stycznia 2003 r. Wybrany wówczas P. N. Diamandouros rozpoczął sprawowanie funkcji 1 kwietnia

²⁴⁹ Nadmienić należy, że Regulamin przewiduje przerwanie procedury odwołania na każdym jej etapie w przypadku samodzielnej rezygnacji rzecznika – art. 196 ust. 4 Regulaminu PE *in fine*.

²⁵⁰ J. Söderman, wybrany po raz pierwszy na rzecznika w roku 1995, a następnie w roku 1999 miał sprawować swój urząd do zakończenia kadencji Parlamentu w roku 2004.

2003 r. i został ponownie wybrany po wyborach parlamentarnych 11 stycznia 2005 r. Nie jest jeszcze wiadomo, jak będzie traktowane pełnienie przez obecnego Rzecznika funkcji w latach 2003–2004, czy jako dokończenie kadencji poprzedniego ombudsmiana nieliczone jako pierwsza kadencja, czy jako okres wykluczający możliwość reelekcji w roku 2009. Zarówno Statut, jak i Regulamin na ten temat milczą. Wątpliwość ta zostanie więc wyjaśniona dopiero po wyborach Parlamentu na kadencję rozpoczynającą się w roku 2009.

3. Niezależność na tle innych uwarunkowań statusu Rzecznika

Pozycja i skuteczność Europejskiego Ombudsmiana – z uwagi na jednoosobowy charakter tej instytucji i stosowanie przezeń środków perswazji i koncyliacji²⁵¹ – w równym stopniu zależy od jego fachowości i formalnego umocowania, jak i obiektywnej i subiektywnej niezależności oraz prestiżu, dla kształtowania których osobista postawa urzędujących rzeczników miała i ma istotne znaczenie.

Niezależność jawi się jako kluczowa cecha pozycji ustrojowej ombudsmiana²⁵². Można ją rozpatrywać w trzech aspektach. Pierwszy dotyczy niezależności formalno-instytucjonalnej. Oznacza ona, że rzecznik nie jest częścią (organem, pełnomocnikiem, funkcjonariuszem) żadnego z organów Unii. Jest samodzielnym (co gwarantuje mu Traktat i Statut) organem niemającym wprawdzie statusu jednego z głównych instytucji Unii (w rozumieniu art. 7 TWE), ale jego ranga jest wysoka. Pozwala mu to wywierać stały, ciągły wpływ związany z kontrolowaniem zarówno przestrzegania zasad prawa wspólnotowego, jak i przyjętych przez organy unijne reguł dobrej administracji. Na drugim miejscu plasuje się niezależność funkcjonalna. Rzecznik powinien być i zarazem czuć się wolny od zewnętrznych nacisków. Sposób jego działania nie tylko nie może podlegać instrukcjom, ale winien on dysponować swobodą interpretacji własnych kompetencji, podejmowania interwencji, uzyskiwania dostępu do informacji i dokumentów oraz publikowania wyników swoich ustaleń. To ostatnie działanie ma szczególne znaczenie, gdyż służy promowaniu jawności działania organów i instytucji Unii. Wreszcie należy wskazać na osobisty (personalny) aspekt niezależności w odniesieniu do prawnego statusu ombudsmiana. Pozwala osobie pełniącej ten urząd traktować go jako wysoką godność i zaszczyt. Sprzyjają temu wymogi dotyczące kwalifikacji rzecznika, trybu powoływania, gwarancji trwałości kadencji – wyjątkowość utraty

²⁵¹ Ograniczenie instrumentów uzyskiwania posłuchu (dla ustaleń i sugestii rzecznika) do moralno-politycznego nacisku powiązane z publiczną krytyką – obecnej np. w raportach dotyczących przykładów niewłaściwego administrowania – jest logiczną konsekwencją przyjęcia takiej formy kontroli administracji wspólnotowej i umacniania praw obywatelskich. Por. Recommendation 1615(2003) The institution of ombudsman, Parliamentary Assembly Council of Europe.

²⁵² Jej znaczenie podkreślają ombudsmani krajowy np. irlandzki M. Hayes czy duński M. Oosting, konstatując, że jest najważniejszym wymogiem wykonywania obowiązków przez EO i warunkiem zdobycia zaufania obywateli. Dobitnie podkreślił to J. Söderman w wystąpieniu przed ETS 27 września 1995 r.: „dla mnie niezależność jest postawą i koncepcją uczciwości w mojej pracy: nie admirować władzy, nie nienawidzić wroga, nie lekceważyć tego, który cierpi” (Speech delivered by the European Ombudsman at Court of Justice, Luxembourg, 27 September 1995); zob. też M. Oosting, *Protecting...*, s. 1-8; M. Oosting, *Essential elements of Ombudsmanship*, International Conference „The Ombudsman Concept”, Taipei, 21 September 1994; K. Murphy, *The Role of a National Ombudsman in respect of European Community Law, The Respective Role of the Community and National Institutes or Bodies in the Supervision of the Application of European Community Law*, Strasbourg, 12–13 September 1996; Report of the Committee on Petitions on the work of the Committee on Petitions during parliamentary year 1993–1994, Rapporteur Mrs. B. Schmidbauer, A3-0158/94, 21 marca 1994 r., część B, par. 4; zob. również Ch. Milton, *The Wilder Aspects of Ombudsmanship*, „The Ombudsman Journal”, vol. 4, 1984, s. 43; R. Gregory, *The European Union Ombudsman [w:] Righting Wrongs. The Ombudsman in Six Continents*, pod red. R. Gregory, Ph. Giddings, International Institute of Administrative Sciences, 2000, s. 159 i nast.

urzędu przed jej wpływem oraz godziwe uposażenie i budżet umożliwiające zatrudnianie wysoko wykwalifikowanego personelu pomocniczego. Komplementarne wobec osobistej niezależności jest społeczne postrzeganie Rzecznika jako osoby o wysokim autorytecie, wynikającym zarówno z jego profesjonalizmu i bezstronności, jak i prestiżu, którym cieszy się wśród obywateli i organów wspólnotowych. Politycy i naukowcy podkreślają zgodnie, że faktyczna pozycja Rzecznika, a nie jego umocowanie prawne, decyduje często o tym, czy instytucja wspólnotowa akceptuje go jako zewnętrznego podmiot kontrolujący i w pełni z nim współpracuje, bez prób sugerowania ustaleń bądź innego wpływania na jego decyzje. Testem takiej postawy konkretnych podmiotów europejskich jest ich skłonność do przyjmowania i uwzględniania krytyki oraz sugestii Rzecznika, mimo że są one prawnie niewiążące.

Wskazane aspekty niezależności nie są celem samym w sobie, ale stanowią warunki skuteczności Europejskiego Ombudsmana jako obrońcy praw obywatelskich. Niezależność Rzecznika jest też punktem wyjściowym dla zdobycia przez niego zaufania obywateli Unii. O tym, że poglądy dotyczące kwalifikacji i roli Rzecznika w znacznym stopniu kształtują postawę i wizerunek Rzecznika oraz wpływają na jego społeczny odbiór, świadczą opinie dotychczasowych rzeczników i kandydatów na ten urząd, wyrażane w trakcie przesłuchań przed Komisją ds. Petycji Parlamentu Europejskiego. W związku z tym warto je scharakteryzować²⁵³.

Już w czasie wyboru pierwszego Rzecznika, J. Södermana – byłego rzecznika fińskiego – wyrażano przekonanie, że najlepszym kandydatem jest osoba z doświadczeniem rzecznika krajowego bądź regionalnego. Co więcej, dostrzec można pewną polityczną zgodę, by kandydat reprezentował mniejsze państwo, bowiem ma to zapobiec niebezpieczeństwu forsowania koncepcji ombudsmanów największych państw Unii. W debacie podkreślano też wymóg braku powiązań z jakąkolwiek partią lub grupą w Parlamencie Europejskim. Jednocześnie oczekuje się od Rzecznika dążenia do przełamywania politycznych podziałów przez demonstrowanie swej niezależności i bezstronności. Rzecznik ma legitymować się nie tylko wykształceniem prawniczym bądź politologicznym i praktyką, ale także wiedzą o wspólnotowym systemie prawnym, uwzględniającą specyfikę prawa kontynentalnego i systemu anglosaskiego, oraz o instytucjach europejskich.

Ważna, last but not least, jest percepcja miejsca Europejskiego Ombudsmana wśród organów wspólnotowych, jaką mają sami rzecznicy. Postawa pierwszych rzeczników zdobyła i ugruntowała dla ich urzędu pozycję wprawdzie nie równą głównym organom, ale prominentną i ekspansywną. W interpretacji prawa wspólnotowego autorytet Rzecznika nie może konkurować z Europejskim Trybunałem Sprawiedliwości, ale jest on wystarczający, by przekonać inne instytucje unijne, że niewłaściwa interpretacja prawa wspólnotowego na przykład przez Komisję stanowi przykład niewłaściwego (nieprawidłowego, wadliwego) administrowania²⁵⁴. W propagowaniu i kontroli zasad dobrego administrowania rola Rzecznika jest nie tylko wiodąca, ale i pierwszoplanowa wobec Parlamentu, Komisji i Rady. Potwierdza to stanowisko Europejskiego Rzecznika, który konsekwentnie wyraża pogląd, że trzy instytucje Unii Europejskiej, które proklamowały Kartę Praw Podstawowych na szczycie w Nicei w grudniu 2000, powinny respektować jej warunki. Brak przestrzegania jej postanowień będzie równoznaczny z niewłaściwym administrowaniem²⁵⁵.

²⁵³ Źródłem danych były wystąpienia i raporty Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich z okresu 1995-2007, protokoły przesłuchań kandydatów na urząd rzecznika przed Komisją ds. Petycji Parlamentu Europejskiego. Wyboru reprezentatywnych opinii dokonałem w oparciu o najczęściej występujące w bazie źródłowej zaproponowane przeze mnie hasła (kluczowe słowa), zweryfikowane przez Biuro Rzecznika.

²⁵⁴ Raport roczny za 1999 rok, Dz. Urz. WE C 260/2000, s. 1; s. 17-19.

²⁵⁵ P. N. Diamandouros, Strengthening the independence, effectiveness and accountability of ombudsmen and NHRIs, wykład Europejskiego Ombudsmana na 10th Round Table of European Ombudsmen and the Council of Europe, with special participation of National Human Rights Institutions, Athens, 12 April 2007, s. 2.

W poglądach piastunów urzędu Rzecznika i kandydatów na tę funkcję zwraca uwagę głęboki humanizm oraz dbałość o odrębność instytucji Ombudsmana. Wielokrotnie podkreślają oni, że w społeczeństwach rządzących się zasadą państwa prawnego, do których niewątpliwie należy Unia Europejska, każdy organ czy instytucja winny podlegać kontroli motywowanej przede wszystkim interesem i prawami obywateli. Ombudsman jest w tej mierze kluczową postacią pełniącą podwójną rolę – „kontrolera” rozpatrującego skargi i prowadzącego postępowanie z własnej inicjatywy oraz promotora („kodyfikatora”)²⁵⁶ zasad dobrej administracji, nawet wówczas, gdy jeszcze formalnie nie obowiązują. Przy znaczącym prestiżu (autorytecie) urzędu, dotychczasowi rzecznicy oraz kandydaci nie byli skłonni do formalnego rozszerzania jego kompetencji, dostrzegając w tym sprzeczność z zasadą subsydiarności. Stąd nie znajduje akceptacji postulat przyznania mu czynnej legitymacji sądowej.

Wśród najczęściej wymienianych przez rzeczników i osoby badające ich działalność zadań – postulatów dotyczących pozycji i zadań Europejskiego Rzecznika znajdują się:

- 1) odgrywanie kluczowej roli w ochronie obywateli Unii przed arbitralnością instytucji wspólnotowych; głównym zadaniem EO w tej mierze jest skuteczna realizacja prawa obywateli do dobrej administracji i dostępu do dokumentów publicznych;
- 2) działanie na rzecz umacniania zasad demokratycznej kontroli w ramach Wspólnoty Europejskiej;
- 3) przyczynianie się do utrwalenia praw fundamentalnych w obrębie Unii i państw członkowskich;
- 4) propagowanie idei uznania zasad prawa, reguł dobrej administracji i dobrego zarządzania jako źródeł prawa wspólnotowego tworzących zręby europejskiego prawa administracyjnego.²⁵⁷

Wśród atrybutów Rzecznika, poza niezależnością, wymienić należy również cechę o charakterze organizacyjno-funkcyjnym, tzn. jednoosobowość (o czym dalej) oraz dwie mające wymiar *stricte* funkcjonalny – profesjonalizm i bezstronność. Wykazują one wobec niezależności wtórny i uzupełniający charakter. Profesjonalizm dotyczy zarówno Rzecznika, jak i jego personelu. Polega on nie tylko na merytorycznej fachowości, ale również jego zawodowej rzetelności, niezawodności (byciu godnym zaufania) oraz przewidywalności jego działań. Bezstronność (obiektywizm) zakłada brak uprzedzeń i inklinacji do preferowania określonych interesów, argumentów czy rozstrzygnięć.²⁵⁸

Niezależność i bezstronność ombudsmana wzmocnienia jest przez jednoosobowy charakter tego urzędu. Monokratyczność Ombudsmana zarówno w ocenie twórców TUE, jak i dotychczasowych rzeczników europejskich i krajowych, pozwala na użycie zgrabnej i parafrazy „*l’office c’est moi*” (urząd to ja) i wysnuć również z tego określenia racjonalnych i pozytywnych konsekwencji. Po pierwsze, jednoosobowość jest związana ze sprawnością urzędu, a utożsamianie go z konkretną osobą odpowiada perswazyjno-mediacyjnemu charakterowi jej aktywności. Po drugie, instytucja kojarząca się z jednym, znanym człowiekiem łatwiej, a przynajmniej szybciej, może zbudować swój wyrazisty wizerunek i prestiż. Po trzecie, Rzecznik może autonomicznie rozstrzygać o doborze personelu do swojego urzędu i normować zasady jego funkcjonowania.

²⁵⁶ S. Cadeddu, *The Proceedings of the European Ombudsman*, „Law and Contemporary Problems”, vol. 68, 2004, Duke University School of Law, s. 161-164.

²⁵⁷ Por. przykładowo Committee on Petitions, Public hearing of candidates for the position of European Ombudsman, Opening Statement by Mr Y. Monette, 25 November 2002, DV/476197.EN.doc, P5_CRE(2002)11-25.

²⁵⁸ Por. nieklasyfikowany materiał OECD, European principles for public administration, Sigma papers no. 27, CCNM/SIGMA/PUMA(99)44/REV1, s. 12.

Z punktu widzenia procesu decyzyjnego, jak trafnie stwierdza J. Giraud²⁵⁹, „rzecznik pracuje sam”. Wprawdzie korzysta on z materiałów opracowywanych przez dość liczny, profesjonalny sztab, ale o sposobie korzystania z rezultatów pracy zespołu decyduje jego indywidualna umiejętność słuchania argumentów, zdolność i chęć mediowania i negocjowania oraz determinacja w forsowaniu swojego stanowiska. W monokratyczności instytucji Europejskiego Ombudsmana dostrzegalny jest duży stopień zlewania się cech samego urzędu i podmiotu – jednostki, która pełni omawianą funkcję. Kadencyjność urzędu Rzecznika, a więc piastowanie go tylko przez określony czas pozwala uznać, że znana i wyrazista osobowość Rzecznika sprzyja budowaniu społecznej akceptacji i postrzeganiu go jako współobywatela występującego w obronie innych przeciwko „bezosobowej” często „bezdusznej” administracji.

Przepisy regulujące status Ombudsmana kształtują jego pozycję ustrojową tak, aby stwarzać warunki realizacji zasady pełnej niezależności w wypełnianiu powierzonych mu funkcji. Przede wszystkim wynika to z postanowień traktatowych. Przepis art. 195 ust. 3 TWE stanowi, iż „Rzecznik Praw Obywatelskich jest całkowicie niezależny w wykonywaniu swoich obowiązków. Wykonując te obowiązki, nie stara się o instrukcje i nie otrzymuje ich od nikogo”. Regulację tę rozwijają przepisy Statutu. Już w preambule określony zostaje jeden z celów jego ustanowienia, zgodnie z którym Rzecznik powinien wykonywać swoje funkcje „w sposób w pełni niezależny, zgodnie ze ślubowaniem złożonym przed Trybunałem Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich przy obejmowaniu obowiązków. Należy określić rodzaje działalności niepołączalne z wykonywaniem funkcji Rzecznika oraz wynagrodzenie, przywileje i immunitety”.

W swoich postanowieniach TWE i Statut definiują warunki niezależności i bezstronności Rzecznika zarówno o charakterze formalnym, jak i materialnym, co wypływa nie tylko z przepisów wyraźnie je wskazujących, ale także dotyczących trybu jego wyboru czy też decydujących o jego strukturalnym i funkcjonalnym oddzieleniu od innych organów wspólnotowych. Statut stwierdza więc (art. 9 ust. 1), że Rzecznik „wykonuje swoje funkcje w sposób niezależny, w interesie ogólnym Wspólnot i obywateli Unii”. Nie może on zwracać się o instrukcje ani przyjmować ich od żadnego rządu lub innego organu. Wyraźnie sformułowany jest zakaz podejmowania wszelkich działań sprzecznych z charakterem wykonywanej funkcji (art. 9 ust. 1 Statutu *in fine*). Twórcy omawianych przepisów celowo użyli tu nieostrzych określeń, aby w drodze praktyki ustrojowej można było definiować i modyfikować rzeczywisty zakres niedozwolonych form aktywności Rzecznika. Wymóg niezależności i bezstronności formułuje przepis dotyczący uroczystej przysięgi składanej przed Trybunałem Sprawiedliwości (art. 9 ust. 1 Statutu). Rzecznik zobowiązuje się w niej do „całkowicie niezależnego i bezstronnego sprawowania swoich funkcji oraz do przestrzegania w trakcie kadencji i po jej zakończeniu zobowiązań, które z nich wynikają, a w szczególności obowiązku uczciwości i roztropności przy podejmowaniu niektórych funkcji lub korzyści po zakończeniu mandatu”. Treść roty przysięgi podkreśla nie tylko obowiązek czynienia zadość wskazanym warunkom w czasie pełnienia urzędu, ale także dbania o jego prestiż po upływie kadencji. Jest to zgodne z końcowym brzmieniem art. 195 ust. 3 TWE, z którego wynika niepołączalność stanowiska, stanowiącym że „Rzecznik nie może w trakcie swojej kadencji, podejmować żadnej innej działalności zawodowej, płatnej lub niepłatnej”. Formuła określająca prawa i obowiązki Rzecznika jest analogiczna do przepisu art. 213 TWE odnoszącego się do członków Komisji Europejskiej, którzy mają obowiązek kierowania się ogólnym interesem Wspólnot i są całkowicie niezależni w wykonywaniu

²⁵⁹ J. Giraud, The Ombudsman of the European Union, 4th meeting of the national Ombudsmen of the EU, Paris, 15-16 March 1995, s. 7.

swoich obowiązków²⁶⁰. Ta analogia może sugerować, iż regulacje dotyczące członków Komisji mogłyby być również podstawą kwalifikacji czynu Rzecznika chociażby jako wspomnianej ogólnie zdefiniowanej podstawy jego odwołania. Rozwijając postanowienia TWE Statut wskazuje dodatkowo, że rzecznik w trakcie piastowania swojej funkcji nie może sprawować jakiegokolwiek innej funkcji politycznej bądź administracyjnej czy też podejmować innej działalności zawodowej, zarówno zarobkowej jak i niezarobkowej (art. 10 ust. 1 Statutu).

Gwarancją niezależności Ombudsmana jest wyrażone *expressis verbis* w Statucie (art. 10 ust. 3) prawo do korzystania przez niego z przywilejów i immunitetów przysługujących na podstawie Protokołu w sprawie przywilejów i immunitetów Wspólnot Europejskich²⁶¹ funkcjonariuszom administracji wspólnotowej, przedstawicielom państw członkowskich biorących udział w pracach unijnych instytucji, ich doradcom i ekspertom. Protokół ten realizuje cel, jakim jest zapewnienie niezależności oraz prawidłowe funkcjonowanie i skuteczne wykonanie zadań przez wspólnotową administrację. Wspomniane regulacje obejmują zwyczajowe przywileje, immunitety i udogodnienia. Ich zasięg terytorialny rozciąga się na wszystkie państwa członkowskie i terytoria znajdujące się pod ich jurysdykcją np. terytoria zamorskie²⁶². Zakres personalny (*ratione personae*), obejmujący pierwotnie funkcjonariuszy instytucji wspólnotowych, jak Komisja, Rada czy Trybunał Sprawiedliwości, po utworzeniu instytucji Ombudsmana został rozciągnięty także na niego²⁶³. Czas korzystania z przywilejów i immunitetów determinowany jest okresem wykonywania funkcji urzędowych. Ograniczenia o charakterze czasowym nie dotyczą jednak immunitetu jurysdykcyjnego, który trwa także po ustaniu mandatu, praktycznie aż do śmierci. W szczególności więc Rzecznik korzysta z immunitetu, co do dokonanych przez niego czynności służbowych, a obejmującego również wypowiedzi ustne i pisemne (art. 12 pkt a Protokołu), z zastrzeżeniem określonych postanowień Traktatów. Z jednej strony dotyczy to reguł odpowiedzialności urzędników i innych pracowników w stosunku do Wspólnot oraz z drugiej, właściwości Trybunału w sporach między Wspólnotami a ich urzędnikami i innymi pracownikami. Zatem nie podlega on żadnym procedurom śledczym, nie może być zatrzymany lub poddany postępowaniu sądowemu, jednakże tylko w przypadku, gdy chodzi o akty urzędowe, co powoduje, że immunitet jurysdykcyjny nie rozciąga się na prywatną sferę życia²⁶⁴. Podobnie jak w przypadku innych urzędników wspólnotowej administracji, rzecznik wraz ze współmałżonkiem oraz członkami rodziny pozostającymi na jego utrzymaniu nie podlega ograniczeniom imigracyjnym i nie jest objęty formalnościami dotyczącymi rejestracji cudzoziemców (art. 12 pkt b Protokołu).

²⁶⁰ Wszystkie państwa członkowskie zobowiązane są do respektowania tej zasady i powstrzymania się od wpływania na członków Komisji podczas wykonywania ich zadań. Członkowie Komisji nie mogą w trakcie swojej kadencji podejmować żadnej innej działalności zawodowej, płatnej lub nieodpłatnej. Obejmując swoje obowiązki, uroczyste zobowiązują się, że zarówno w trakcie, jak i po upływie kadencji będą respektować wynikające z nich zobowiązania, a zwłaszcza obowiązek uczciwego i rozważnego przyjmowania, po upływie kadencji, określonych funkcji i korzyści. W przypadku złamania tych zobowiązań Trybunał Sprawiedliwości, na wniosek Rady lub Komisji, może orzec, zależnie od przypadku, o dymisji członka tych organów, lub pozbawieniu go prawa do emerytury lub renty, lub innych podobnych korzyści, por: *Traité sur l'Union Européenne. Commentaire article par article*, pod red. V. Constantinesco, R. Kovar, D. Simon, Paris 1996, s. 521-523; *Traktat o Unii Europejskiej. Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską. Komentarz*, pod red. Z. Brodecki, Warszawa 2006, s. 652 i nast.

²⁶¹ Protokół w sprawie przywilejów i immunitetów Wspólnot Europejskich z 8 kwietnia 1965 r., Dz. Urz. WE L 152/1967, s. 15, zwany dalej Protokołem.

²⁶² Np. francuskie: Gwadelupa, Gujana Francuska, Martynika, Reunion; holenderskie: Aruba i Antyle Holenderskie czy brytyjskie: Gibraltair, Bermudy, Wyspy Dziewicze, Falklandy, Kajmany itd.

²⁶³ Szerzej na temat zakresu korzystania z przywilejów i immunitetów Protokołu: J. Sutor, *Immunitety i przywileje Rady Europy i Wspólnot Europejskich*, Warszawa 2000, s. 147-150; C. J. Barker, *The Abuse of Diplomatic Privileges and Immunities*, Dartmouth 1996, s. 50.

²⁶⁴ P. Craig, G. de Burca, *EU Law. Text, Cases and Materials*, Oxford 2002, s. 564.

W zakresie przepisów dewizowych i walutowych korzysta z takich samych udogodnień, jakie są zwyczajowo przyznawane pracownikom organizacji międzynarodowych (art. 12 pkt c Protokołu). Przywileje dotyczą także posiadanego mienia (art. 12 pkt d i e Protokołu). W zakresie zobowiązań podatkowych dochody, wynagrodzenia i dodatki rzeczownika wypłacane przez Wspólnoty objęte są podatkiem na rzecz Wspólnot, zgodnie z warunkami i procedurą określoną przez Radę, stanowiącą na wniosek Komisji. Natomiast zwolnienie dotyczy krajowych podatków od dochodów, wynagrodzeń i dodatków wypłacanych przez Wspólnoty (art. 13 Protokołu)²⁶⁵. Przy stosowaniu podatku dochodowego, podatku majątkowego oraz podatku od spadku, a także stosując konwencje o unikaniu podwójnego opodatkowania zawarte między państwami członkowskimi Wspólnot, przyjmuje się, że analogicznie jak urzędnicy i inni pracownicy Wspólnot, którzy osiedlają się na terytorium państwa członkowskiego innego niż kraj ich miejsca zamieszkania, w momencie dołączenia do służb Wspólnot i wyłącznie z tytułu wykonywania swoich obowiązków na rzecz Wspólnot, dla celów podatkowych, zachowuje on miejsce zamieszkania w tym ostatnim pod warunkiem, że kraj ten należy do Wspólnot (art. 14 Protokołu).

Materiałną niezależność gwarantują Rzecznikowi przede wszystkim: wynagrodzenie, dodatki i prawo do emerytury zrównane z sędziami Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości (art. 10 ust. 2 Statutu). W sferze świadczeń socjalnych rzecznik korzysta z systemu ustanowionego wobec urzędników i pracowników Wspólnot przez Radę (art. 15 Protokołu).

Należy pamiętać, iż wspomniany Protokół w sprawie przywilejów i immunitetów przyznaje wskazane w nim udogodnienia wyłącznie w interesie Wspólnot (art. 18 Protokołu). Zatem zgodnie z jego postanowieniami możliwe jest uchylenie immunitetu, „jeżeli uzasadnia to zaistniała sytuacja i nie jest to sprzeczne z interesami Wspólnot”. W przypadku Rzecznika organem, który musiałby podjąć decyzję w tej sprawie, poza oczywiście ewentualnym zrzeczeniem się immunitetu przez niego samego, byłby z pewnością Parlament Europejski jako organ, którego łączy z Rzecznikiem więź prawna.

Niezależność Ombudsmána jest kształtowana również poprzez normatywną regulację jego związków z Parlamentem Europejskim. Wynika ona z procedury powoływania, wyjątkowości możliwości odwołania czy mechanizmów działania ombudsmána jako instytucji komplementarnej w stosunku do Parlamentu. Na szczególną uwagę zasługuje kwestia dotycząca gwarancji stabilności spełnianych przez Rzecznika funkcji. Jak już wspomniano, wygaśnięcie mandatu i zakończenie wypełniania obowiązków następuje w momencie upływu kadencji lub dymisji. Przedstawiony wcześniej tryb odwołania w zasadzie ogranicza jego przypadki do sytuacji naprawę wyjątkowych. Jeżeli więc Rzecznik zachowuje wymagane kwalifikacje zawodowe i moralne, dba o godność urzędu w służbie i poza nią, jego pozycja jest nienaruszalna. Stabilność będzie w tym przypadku dodatkowo umocniona wymogami dotyczącymi uruchomienia i przeprowadzenia procedury odwołania. Wydaje się więc, że wymagana większość (wskazana we wspomnianym już art. 196 Regulaminu PE) – 1/10 deputowanych dla poparcia wstępnego wniosku, tajność głosowania, wymóg uzyskania większości bezwzględnej przy obecności co najmniej połowy ogólnej liczby członków Parlamentu – będą z pewnością wykluczały pochopność takiej decyzji czy jej wyłącznie polityczny charakter. W końcu również udział w całej procedurze Trybunału może sugerować, że twórcy Statutu mieli na uwadze wyeliminowanie czynników politycznych i pozamerytorycznych, jeżeli już ta procedura miałaby kiedykolwiek mieć miejsce.

E. Popławska trafnie podkreśla²⁶⁶, że nie bez znaczenia dla zachowania niezależności Rzecznika przy wykonywaniu jego funkcji jest zasada, według której urzędnicy jego

²⁶⁵ Zauważyć należy, że uprawnienie to jest często kwestionowane jako kontrowersyjne – por. A. Noble, *Przewodnik po Unii Europejskiej. Od Rzymu po Maastricht i Amsterdam*, Warszawa 1998, s. 166.

²⁶⁶ E. Popławska, *Instytucja...*, s. 34.

sekretariatu (biura) mają status funkcjonariuszy Wspólnot Europejskich i podlegają przepisom stosownych regulaminów oraz innym przepisom prawnym²⁶⁷. Określenie zadań pracowników Biura Rzecznika oraz ich mianowanie należy do niego samego²⁶⁸. Statut gwarantuje im również, w przypadku oddelegowania do Biura Rzecznika, prawo powrotu na dotychczas zajmowane stanowisko (art. 11 ust. 3). Świadczy to o zdecydowanym dążeniu do zapewnienia tej instytucji nie tylko formalnych, ale i rzeczywistych warunków niezależnego wykonywania obowiązków. Co ważne, stało się to wbrew projektom przewidującym, że określenie schematu organizacyjnego sekretariatu i szczegółowych reguł jego działalności miało należeć do Parlamentu, któremu rzecznik zgłaszałyby jedynie odpowiednie wnioski. W wyniku sprzeciwu Komisji kwestie organizacji biura i reguł jego funkcjonowania pozostawiono do autonomicznej decyzji Rzecznika²⁶⁹.

Kwestia niezależności finansowej Rzecznika nie jest ograniczona jedynie do zagwarantowania mu odpowiedniego uposażenia, ale również do zapewnienia dostatecznych środków na funkcjonowanie sekretariatu i prowadzenie postępowań wyjaśniających. Potencjalne zagrożenie niezależności, w szczególności ze strony Parlamentu, mogłoby nastąpić bowiem poprzez limitowanie środków finansowych i w ten sposób wymuszanie niejako podległości Rzecznika wobec instytucji lub organu decydujących o ich przydziale. Początkowo w latach 1995–2000 Statut przewidywał, że budżet Rzecznika jest częścią budżetu Parlamentu, ale w wyniku dokonanych zmian w roku 1999²⁷⁰, a następnie w roku 2002 poprzez usunięcie art. 12 i 16²⁷¹, budżet Rzecznika stał się niezależny i stanowi część ogólnego budżetu Unii Europejskiej. W ten sposób Rzecznik uzyskał ten sam stopień autonomicznych uprawnień w zakresie kształtowania budżetu – jego przygotowywania i modyfikowania – co inne instytucje wspólnotowe²⁷². Wielkość budżetu jest zależna przede wszystkim od liczby prowadzonych postępowań i ich wpływu na potrzeby kadrowe sekretariatu, a w celu minimalizowania kosztów część usług takich, jak zaopatrzenie, tłumaczenia, bezpieczeństwo, realizowana jest przez administrację Parlamentu.

W toku prac nad regulacjami Statutu dotyczącymi pozycji ustrojowej Rzecznika A. Gil Robles – ombudsman hiszpański oraz O. Drigiani – ombudsman regionu Friuli-Veneto wskazali na ryzyko biurokratycznego rozrostu jego aparatu pomocniczego i na mogące w związku z tym pojawić się zjawisko wywierania na niego niedopuszczalnego wpływu przez administrację wspólnotową²⁷³. Spowodowało to wprowadzenie do Statutu (art. 11 ust. 2 *in fine*) zasady ustalania liczby pracowników przy okazji corocznego planowania zatrudnienia w ramach konstruowania budżetu i środków na ten cel przeznaczanych. Następuje to w oparciu o zgłaszane przez ombudsmana potrzeby rozwoju kadry

²⁶⁷ Wpływa to z art. 11 ust. 2 Statutu, który odwołuje się do Regulaminu pracowniczego urzędników Wspólnot Europejskich i warunków zatrudnienia innych pracowników Wspólnot Europejskich, Dz. Urz. C 45/1962, s. 1385, dalej Regulamin pracowniczy.

²⁶⁸ Według przepisów wykonawczych wydawanych na podstawie art. 14 Statutu.

²⁶⁹ A. Pliakos, *Le Médiateur...*, s. 576 i nast.

²⁷⁰ Council Regulation (EC, ECSC, Euratom) No 2673/1999 of 13 December 1999 amending the Financial Regulation of 21 December 1977 applicable to the general budget of the European Communities, Dz. Urz. WE L 326/1999, s. 1.

²⁷¹ Decyzja Parlamentu Europejskiego z 14 marca 2002 r. zmieniająca decyzję 94/262/EWWiS, WE, Euratom w sprawie przepisów i ogólnych warunków regulujących wykonywanie funkcji Rzecznika Praw Obywatelskich, Dz. Urz. WE L 92/2002, s. 13.

²⁷² J. Fabra Valles, *The European Ombudsman's Resources – the Budget and Related Issues* [w:] *The European Ombudsman. Origins, Establishment, Evolution*, s. 211.

²⁷³ Dyskusja nad instytucją Ombudsmana w Parlamencie Europejskim, Dokument Parlamentu Europejskiego PE 202.000, s. 3-6; por. również Resolution on the role of the European Ombudsman appointed by the European Parliament, Dz. Urz. WE C 249/1995, s. 226, par. 7 i 8.

i jest zgodne z ogólną koncepcją kształtowania rzecznika jako instytucji jednoosobowej, o szczególnej odpowiedzialności i prestiżu, a nie przekształcanie jej w drodze ewolucji w organ o charakterze kolegiatnym²⁷⁴.

Można jednak stwierdzić, iż niezależność Ombudsmana od Parlamentu nie oznacza jego prawno-organizacyjnego odseparowania. Przede wszystkim Parlament ma możliwość kształtowania przepisów i ogólnych zasad regulujących wykonywanie obowiązków przez Rzecznika. Trzeba również wziąć pod uwagę, że powstanie samej instytucji spotkało się z różnymi ocenami zarówno w łonie Parlamentu, jak też Komisji i Rady. Dostrzegalny był w początkowym okresie funkcjonowania Rzecznika 1995–1999, wspomniany wcześniej, dystans do nowej instytucji oraz zakresu jej uprawnień, mogący wpłynąć na chęć ograniczenia jej niezależności. Przykładem ścierania się różnych poglądów na temat pozycji Rzecznika były wybory w roku 1999. Nastąpiło wówczas nie tylko starcie dwóch kandydatów na urząd, ale również dwóch koncepcji dalszego rozwoju instytucji. W czasie przesłuchań kandydatów G. Anastassopoulos, wieloletni wiceprzewodniczący Parlamentu Europejskiego, był zwolennikiem zdecydowanie ściślejszej współpracy Ombudsmana z Parlamentem, podkreślając konieczność zwiększenia przez to efektywności działania urzędu. Z kolei J. Söderman opowiadał się za utrzymaniem, a nawet zwiększaniem niezależności instytucji od Parlamentu oraz jej wiarygodności wobec unijnych obywateli. Stwierdził, że podstawowe zadania ombudsmana powinny skupiać się na kompetentnym załatwianiu skarg i dostarczaniu opinii publicznej wymaganych informacji²⁷⁵. W głosowaniu nad tymi kandydatami na 557 deputowanych G. Anastassopoulos uzyskał 256 głosów, natomiast J. Södermana poparło 269, a wynik ten zaledwie o 6 głosów przekraczał wymaganą większość bezwzględną. Rezultat głosowania stanowi dobry przykład utrzymywania się wśród członków Parlamentu różnych opinii dotyczących nowo utworzonej instytucji. Sytuacja ta uległa zmianie podczas kolejnych wyborów w roku 2002. P. N. Diamandouros w czasie przesłuchania przed Komisją ds. Petycji wskazał na potrzebę dalszego rozwoju zasady praworządności w systemie ustrojowym Unii i jej odpowiedniej inkorporacji w systemy nowych państw członkowskich, rozwijanie ochrony praw i wolności obywatelskich, budowanie niezależności instytucji także w oparciu o rozbudowane związki z krajowymi rzecznikami. Akceptująca postawa większości deputowanych wobec tak określonej pozycji Rzecznika przez P. N. Diamandourosa spowodowała powierzenie mu tej funkcji²⁷⁶. Dodać należy, że kwestia zagwarantowania niezależności, bezstronności i profesjonalizmu jako cech działania ombudsmana europejskiego dostrzegana jest przez samych ombudsmanów i podkreślana w czasie prezentowania funkcjonowania instytucji na różnego rodzaju konferencjach, sympozjach czy spotkaniach z deputowanymi parlamentów krajowych. Rola Europejskiego Ombudsmana jako wzorca niezależności i efektywności oraz propagowanie tych zasad jest w pełni zrozumiała wobec różnego stopnia zaawansowania rozwoju instytucji rzeczników krajowych²⁷⁷.

²⁷⁴ Por. A. Pierucci, *Le Médiateur européen*, „Revue de marché commun et de l'Union Européenne”, vol. 11, 1993, s. 818 i nast.

²⁷⁵ European Parliament News Report z 20 października 1999 r., tekst dostępny <http://www.europarl.europa.eu/dg3/sdp/newsrp/en/1999/n991020.htm>.

²⁷⁶ Szersze materiały z przebiegu procedury wyborczej dostępne są na http://www.europarl.europa.eu/compar/peti/election2002/default_en.htm.

²⁷⁷ P. N. Diamandouros, The role of the Ombudsman in future Europe and the mandates of Ombudsmen in future Europe, 9th Round Table meeting of European Ombudspersons and the Council of European Commissioner for Human Rights, Copenhagen, 31 March 2005.

Rozdział III

Zakres kontroli Rzecznika

1. Klasyfikacja przesłanek dopuszczalności skargi

Podstawowym przepisem dla określenia zakresu działalności Rzecznika jest, jak już wspomniano art. 195 ust. 1 TWE, który upoważnia Rzecznika do przyjmowania skarg dotyczących działań instytucji lub organów Wspólnoty. Zgodnie z postanowieniami traktatowymi skarga do Rzecznika jest publicznym prawem podmiotowym, przysługującym każdemu obywatelowi Unii Europejskiej na podstawie przepisu art. 21 TWE. Postanowienia traktatowe w tym zakresie zostały uszczegółowione przez akty prawa wspólnotowego – uchwalony przez Parlament Statut oraz przyjęte przez Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich przepisy wykonawcze. Jednakże zakres aktywności Rzecznika wynika nie tylko z wykładni tych przepisów ale, co ważniejsze, z praktyki, jaka wykształciła się w ciągu kilkunastu lat jego funkcjonowania. Ogólnie określone w przepisach traktatowych kompetencje Rzecznika ze względu na wieloznaczność (nieostrość) użytych w nich terminów takich, jak niewłaściwe administrowanie czy instytucje i organy wspólnotowe, wymagały wykładni i doprecyzowania, przy czym procesu tego nie można jeszcze uznać za zakończony. W wyniku dokonywanej interpretacji, szczególnie przez samego Rzecznika, zwłaszcza w pierwszych latach funkcjonowania urzędu²⁷⁸, ustalono wyznaczniki mandatu Ombudsmana, czyli przesłanki, których kumulatywne wystąpienie będzie legitymowało wszczęcie postępowania i tym samym przesądzi o uznaniu wniesionej do Rzecznika skargi za dopuszczalną²⁷⁹.

Dokonane przez doktrynę wyróżnienia przesłanek dopuszczalności skargi w zasadzie nie budzą kontrowersji i dotyczą podobnego katalogu warunków. Różnorodność dokonanych klasyfikacji powoduje zasadność przedstawienia najważniejszych z nich.

K. Heede, przedstawiając dychotomiczny podział przesłanek skargi wskazuje, iż kryteria jej dopuszczalności obejmują po pierwsze, przesłanki wynikające z mandatu Ombudsmana oraz po drugie – inne, odnoszące się do pozostałych aspektów jej dopuszczalności²⁸⁰. Analizując podstawy mandatu zawarte w art. 195 TWE, definiuje ona przesłanki skargi należące do pierwszej grupy, wskazując, że:

- skarga musi być wniesiona przez uprawniony podmiot;
- przedmiot skargi powinien być związany z działalnością instytucji lub organu wspólnotowego;
- działanie instytucji lub organu musi wypełniać znamiona niewłaściwego administrowania;
- skarga nie może dotyczyć Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości i Sądu Pierwszej Instancji, działających w swoich rolach sądowych. Natomiast do grupy przesłanek, dotyczących pozostałych warunków dopuszczalności skargi, K. Heede zakwalifikowała:
- zidentyfikowanie skarżącego i przedmiotu skargi;

²⁷⁸ Z tego powodu odnośnie ustalenia faktycznej właściwości Rzecznika analiza materiałów źródłowych w postaci Raportów rocznych będzie koncentrowała się w przeważającej części na dokumentach z lat 1996–1999, chyba że jego stanowisko uległo w latach późniejszych zmianie lub wskazane jest potwierdzenie dokonanych zmian.

²⁷⁹ Należy zauważyć, że pojęcie to nie występuje w takim znaczeniu w literaturze polskiej.

²⁸⁰ K. Heede, *European Ombudsman...*, s. 115 i nast.; K. Heede, *Enhancing the Accountability of Community Institutions and Bodies: The Role of the European Ombudsman*, „European Public Law”, vol. 3, 1997, s. 589.

- wniesienie skargi w ciągu 2 lat od momentu, w którym skarżący dowiedział się o niewłaściwym działaniu administracji wspólnotowej;
- wymóg podjęcia przez skarżącego poprzedzających wniesienie skargę działań zmierzających do polubownego rozwiązania sprawy;
- wyczerpanie przez skarżącego, w przypadku skarg wynikających ze stosunków służbowych, wewnętrznych procedur;
- wyłączenie aktywności ombudsmana odnośnie do postępowań sądowych i brak możliwości podważania wydanych przez sąd orzeczeń i innych decyzji²⁸¹.

Z kolei E. A. Marias wyróżnia przesłanki formalne i faktyczne, dokonując dalszego podziału tych ostatnich na podmiotowe – *ratione personae* i materialne – *ratione materiae*²⁸². Do formalnych zalicza:

- podanie personaliów skarżącego, jego imienia i nazwiska, narodowości, adresu i opatrzenie skargi podpisem; w zakresie osób prawnych wskazanie ich firmy, państwa siedziby i adresu;
- dwuletni limit czasowy, w którym skarga ma być wniesiona;
- podjęcie przez skarżącego poprzedzających wniesienie skargi czynności administracyjnych, a w przypadku sporów pracowniczych także wyczerpanie wewnętrznych procedur skargowych;
- wyłączenie aktywności Rzecznika w przypadku spraw będących przedmiotem postępowania przed sądami wspólnotowymi i dodatkowo przed sądami krajowymi.

E. A. Marias jako przesłankę faktyczną

- podmiotową kwalifikuje złożenie skargi przez legitymowany podmiot: obywatela Unii, rezydenta państwa członkowskiego, osobę prawną, mającą zarejestrowaną siedzibę w państwie członkowskim. Natomiast do kategorii przesłanek faktycznych
- materialnych zalicza:
- wypełnienie przez zaskarżone działanie lub zaniechanie znamion niewłaściwego administrowania;
- objęcie skargą wyłącznie działania instytucji lub organu wspólnotowego;

Podobny podział proponuje A. Łazowski, rozróżniając przesłanki dopuszczalności skargi materialne – wynikające z mandatu kompetencyjnego Rzecznika oraz wymogi natury formalnej przewidziane w przepisach regulujących działalność Ombudsmana²⁸³. Zatem za przesłanki związane z mandatem uznane zostały:

- złożenie skargi przez uprawniony podmiot;
- podniesienie zarzutu wadliwości działania wobec instytucji lub organu wspólnotowego;
- wskazanie na wadliwość działania, które konstytuuje przypadek niewłaściwego administrowania;
- wyłączenie z przedmiotu skargi działalności ETS i SPI jako organów sądowych.

Do przesłanek dodatkowych zakwalifikowano:

- spełnienie wymogów formalnych odnoszących się do wskazania personaliów osoby skarżącej i określenie przedmiotu skargi;
- złożenie skargi w terminie 2 lat;
- wyczerpanie możliwych dróg dochodzenia przez skarżącego swoich uprawnień;
- wykluczenie skarg w kwestiach, które są lub były przedmiotem postępowania sądowego;

²⁸¹ K. Heede, *European Ombudsman...*, s. 136.

²⁸² E. A. Marias, *The European Ombudsman...*, s. 77.

²⁸³ A. Łazowski, *Ochrona praw jednostek w prawie Wspólnot Europejskich. Pozasądowe mechanizmy ochrony praw przed instytucjami i organami Wspólnot Europejskich*, Kraków 2002, s. 121.

- spełnienie szczególnych wymogów odnoszących się do skarg urzędników wspólnotowej administracji, polegających na uprzednim wykorzystaniu procedur przewidzianych we właściwych uregulowaniach określających prawa i obowiązki pracowników Wspólnot²⁸⁴.

Z kolei M. Łuszczuk przy określaniu skargi bazuje na dychotomicznej kwalifikacji przedstawionej przez K. Heede i w pełni ją podziela²⁸⁵.

Przyjęcie podziału przedstawionego przez K. Heede jest w pełni uzasadnione. Przemawia za tym fakt, iż jest on zgodny z zaproponowanym przez samego Ombudsmána na przykład w Raporcie rocznym za 1996 rok²⁸⁶. Przedstawiając ten raport, Rzecznik, podobnie jak wskazani wyżej autorzy, dokonał podziału kryteriów dopuszczalności skargi na dwie grupy: te które są związane z jego mandatem oraz pozostałe, będące dalszymi warunkami uznania skargi za dopuszczalną. Za niemieszczące się w zakresie mandatu Rzecznika zostały uznane te skargi, w których skarżący nie jest uprawniony do ich wniesienia, skargi dotyczące aktywności sądowej Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości lub Sądu Pierwszej Instancji czy też te, których przedmiotem nie jest przypadek niewłaściwego administrowania²⁸⁷ lub nie jest działalność instytucji lub organów wspólnotowych²⁸⁸.

²⁸⁴ A. Łazowski, *Ochrona...*, s. 122 i nast.

²⁸⁵ M. Łuszczuk, *op. cit.*, s. 37 i nast.

²⁸⁶ Raport roczny za 1996 rok, Dz. Urz. WE C 272/1997, s. 1; s. 14 i nast.

²⁸⁷ Por. stanowisko Rzecznika w sprawie skarg: 420/9.2.96/PLMP/B wniesiona przez członka Parlamentu Europejskiego, dotycząca opóźnień przy procedurze petycji, dyskryminacji obywateli posługujących się językiem holenderskim, zwoływania posiedzeń Komisji ds. Petycji w kolizji z innymi komisjami parlamentarnymi. Rzecznik uznał w niej, że prawo do petycji do PE jest prawem politycznym i dotyczy kwestii politycznych, które nie mogą być przedmiotem postępowania przed Rzecznikiem, Raport roczny 1996, s. 14; 2881/2004/JMA, Grupa skarżących skierowała list otwarty do Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich w czasopiśmie *El Triangle* publikowanym w Barcelonie. Domniemywali dyskryminację, ponieważ Konstytucja dla Europy nie uznaje katalońskiego za język urzędowy. Przedłożyli szereg opinii na temat znaczenia języka katalońskiego i znacznej liczby ludzi w Europie, którzy go używają. Ponieważ skarga dotyczyła projektu poprawki do Traktatów, Rzecznik uznał, że nie dotyczy ona ewentualnego niewłaściwego administrowania, a zatem wykracza poza jego mandat. Rzecznik przekazał skargę do Parlamentu, Raport roczny za 2004 rok, Dz. Urz. WE C 272E/2006, s. 578; s. 39; 3452/2004/JMA, w której dochodzenie Rzecznika Praw Obywatelskich w sprawie bezpłatnego wypożyczenia książek z bibliotek publicznych umożliwiło wyjaśnienie zarówno powodów decyzji Komisji o wszczęciu postępowania przeciwko Hiszpanii o naruszenie przepisów, jak i możliwości właściwego wdrożenia odpowiedniej dyrektywy wspólnotowej bez naruszenia zasady bezpłatnego wypożyczenia książek. Działanie podjęte przez Rzecznika Praw Obywatelskich opierało się na 389 skargach zarzucających Komisji, że decyzja o wszczęciu postępowania przeciwko Hiszpanii zagraża istnieniu bibliotek publicznych stanowiących podstawową usługę publiczną i jest sprzeczna z podstawowymi prawami obywateli w zakresie dostępu do kultury. Dochodzenie zostało zamknięte po otrzymaniu przez Rzecznika informacji Komisji o przekazaniu sprawy do Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości, Raport roczny za 2005 rok, Dz. Urz. WE C 288/2006, s. 26; s. 25; 3501/2004/PB, w której Rzecznik otrzymał skargę dotyczącą rozpatrywania przez Europejski Bank Inwestycyjny (EBI) wniosków o informacje na temat możliwości finansowania przez ten bank projektu w Republice Czeskiej. W swojej pierwszej odpowiedzi na wnioski o informacje bank stwierdził ogólnie, że odmowa udostępnienia informacji jest zgodna z polityką banku i obowiązującymi w tym czasie zasadami. W toku dochodzenia wszczętego przez Rzecznika bank udzielił bardziej konkretnych wyjaśnień, powołując się na interes publiczny w wymiarze stosunków międzynarodowych. Rzecznik stwierdził, że EBI nie naruszył własnych zasad dotyczących dostępu do informacji i zamknął sprawę, nie stwierdzając niewłaściwego administrowania. Rzecznik zasugerował jednak EBI, aby w przyszłości ewentualną odmowę dostarczenia informacji uzupełniać stosownym wyjaśnieniem jej przyczyn przeznaczonym dla osoby ubiegającej się o informacje, zanim sprawa zostanie skierowana do Rzecznika w formie skargi, Raport roczny za 2006 rok, Dz. Urz. WE C 262/2007, s. 12; s. 23 i 66.

²⁸⁸ Por. skargi: 972/24.10.96/FMO/DE/DT dotycząca przetrzymywania w więzieniu obywatela Kolumbii przez władze niemieckie, zamiast deportowania go do kraju pochodzenia. Rzecznik uznał ją za niedopuszczalną ze względu na to, iż dotyczyła działalności władz krajowych, nie zaś ze względu na to, że nie wniósł ją obywatel Unii, Raport roczny 1996, s. 14; 3617/2004/MHZ, w której polski obywatel złożył skargę, że polski Rzecznik Praw Obywatelskich nie pozwala na składanie skarg w formie elektronicznej. Skarga wykraczała poza mandat Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich, ponieważ polski Rzecznik Praw Obywatelskich nie jest instytucją ani organem Wspólnoty. Ponadto Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich nie zajmuje w hierarchii wyższego

Za pozostałe kryteria dopuszczalności skargi, które wynikają przede wszystkim ze Statutu (art. 2), Rzecznik uznał m.in.:

- ustalenie tożsamości skarżącego i przedmiotu skargi (art. 2 ust. 3), wniesienie skargi w ciągu dwóch lat od daty, w której dowiedział się on o faktach będących przedmiotem skargi;
- poprzedzenie jej wniesienia działaniami skarżącego wobec instytucji lub organu, których skarga dotyczy, a zmierzającymi do rozstrzygnięcia sprawy (art. 2 ust. 4);
- brak kwestionowania w skardze zasadności orzeczeń sądowych (do kontroli których rzecznik nie jest uprawniony – art. 1 ust. 3)²⁸⁹.

Bazując na oficjalnej kategoryzacji przesłanek dokonanej przez Rzecznika, uzupełniając ją elementami prezentowanymi w podziałach przedstawicieli doktryny, można wskazać dwa rodzaje przesłanek skargi: przesłanki związane z mandatem Ombudsmana, które można określić mianem przesłanek materialnych, oraz pozostałe, będące dalszymi warunkami uznania skargi za dopuszczalną, sklasyfikowane jako przesłanki formalne. Przesłanki materialne determinują mandat ombudsmana, przez co należy rozumieć zakres kompetencji Rzecznika, a więc dokonanie oceny podmiotu skargi, zarówno co do jego legitymacji do jej wniesienia, jak też podmiotu, którego działania skarga dotyczy oraz materialnego charakteru zarzucanego naruszenia, z punktu widzenia realizowania zasady dobrej administracji. Brak wystąpienia przesłanek materialnych powoduje uznanie skargi za wykraczającą poza mandat. Sytuacja ta ma miejsce, gdy:

- skarżący jest osobą nieuprawnioną do wnoszenia skargi;

stanowiska w stosunku do rzeczników krajowych. Na spotkaniu Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich i polskiego Rzecznika Praw Obywatelskich w dniu 9 lutego 2004 roku, polski Rzecznik poinformował Europejskiego Rzecznika, że niezadowoleni skarżący mogą zwracać się do polskiego parlamentu, któremu polski Rzecznik przedstawia sprawozdania roczne. W związku z tym Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich udzielił skarżącemu odpowiedniej porady, Raport roczny 2004, s. 39; 221/2005/TN, w której obywatel Cypru zaskarżył decyzję Rady Europejskiej o rozpoczęciu negocjacji w sprawie przystąpienia Turcji do UE. Skarżący twierdził, że decyzja ta narusza podstawowe zasady UE, takie jak wolność, demokracja i poszanowanie praw człowieka oraz podstawowe wolności i domagał się unieważnienia wyników szczytu Rady Europejskiej. W przeciwieństwie do Rady Unii Europejskiej, Rada Europejska nie jest instytucją Wspólnoty Europejskiej. Zgodnie z art. 4 Traktatu o Unii Europejskiej, Rada Europejska „nadaje Unii impulsy niezbędne do jej rozwoju i określa w tej mierze ogólne kierunki polityczne”, Raport roczny 2005, s. 38; 530/2006/KW, w której w lutym 2006 roku Rzecznik otrzymał kilka skarg dotyczących opinii N 4-2005 sieci niezależnych ekspertów UE w dziedzinie praw podstawowych. Zdaniem skarżących opinia sugerowała, że lekarze mogą być zmuszani do przeprowadzania aborcji bez względu na swoje przekonania. Sieć jest finansowana na podstawie umowy o świadczenie usług zawartej pomiędzy Komisją a Uniwersytetem w Louvain w wyniku procedury przetargowej. Zarówno własne publikacje sieci, jak i publikacje Komisji określają działalność sieci jako całkowicie niezależną, zaś Komisja wyraźnie zrzeka się odpowiedzialności za poglądy prezentowane przez sieć. W tych okolicznościach Rzecznik uznał, że nie jest uprawniony do rozpatrzenia skarg, Raport roczny 2006, s. 36.

²⁸⁹ Sąd Rzecznik odrzucił m.in. skargę 216/8.11.95/MH/AT, której przedmiotem była sprawa wniesiona przed Sąd Pierwszej Instancji na podstawie tych samych przesłanek i faktów. Rzecznik stwierdził, że wniesienie sprawy przed Sąd Pierwszej Instancji w oparciu o te same podstawy faktyczne i prawne wypełnia znamiona art. 1 par. 3 Statutu i tym samym wyłącza możliwość wszczęcia postępowania przez Rzecznika, Raport roczny 1996, s. 15; por. również skarga poufna, w której skarżący, pracujący dla organu Wspólnoty, zachorował i spędzał długie okresy na zwolnieniu lekarskim. Organ powołujący oddalił wniosek skarżącego o ustanowienie komisji orzekającej o niezdolności do pracy oraz odrzucił późniejsze odwołanie złożone zgodnie z art. 90 ust. 2 Regulaminu pracowniczego. Pod koniec września 2005 r. skarżący zwrócił się do Rzecznika. Skarga spełniała zarówno proceduralne, jak i merytoryczne wymogi dopuszczalności, o czym skarżący został poinformowany. Jednakże, skarżący oświadczył, że zamierza zakwestionować odrzucenie odwołania wniesionego zgodnie z art. 90 ust. 2 przed Sądem Pierwszej Instancji. Termin rozpoczęcia postępowania upłynął na początku grudnia 2005 r. Skarga do Rzecznika nie wpływa na bieg terminów postępowania sądowego (art. 2 ust. 6 Statutu). Ponadto, jeżeli Rzecznik musi zamknąć sprawę ze względu na postępowanie sądowe dotyczące przedstawionych faktów, wyniki każdego dochodzenia dotychczas przez niego przeprowadzonego zostają zapisane bez dalszych czynności (art. 2 ust. 7 Statutu). W tych okolicznościach Rzecznik uznał, że nie ma podstaw do wszczęcia dochodzenia. Skarżącego poinformowano, że może ponowić skargę do Rzecznika, jeżeli postanowi nie występować na drogę sądową, Raport roczny 2005, s. 41.

- skarga nie dotyczy instytucji lub organu wspólnotowego;
- skarga dotyczy Trybunału Sprawiedliwości lub Sądu Pierwszej Instancji wykonujących swe funkcje sądowe (ta przesłanka w części występuje także jako przesłanka formalna);
- skarga nie dotyczy ewentualnego przypadku niewłaściwego administrowania²⁹⁰.

Natomiast do dalszych warunków, które mają spełnić skargi wchodzące w obszar kompetencji Rzecznika, zakwalifikować można następujące kryteria:

- z treści skargi powinien wynikać jej przedmiot oraz tożsamość skarżącego;
- Rzecznik nie może interweniować w postępowaniach sądowych ani podważać decyzji podjętych przez sąd;
- skarga musi zostać wniesiona najpóźniej w ciągu dwóch lat od daty, kiedy skarżący dowiedział się o faktach będących jej podstawą;
- wniesienie skargi powinno poprzedzać wyczerpanie odpowiednich kroków administracyjnych podjętych wobec zainteresowanej instytucji lub organu;
- skargi odnośnie do stosunków służbowych pomiędzy instytucjami lub organami Wspólnot a ich urzędnikami lub innymi pracownikami mogą być złożone do Rzecznika, jeśli skarżący wyczerpał wszelkie wewnętrzne możliwości złożenia wniosków i skarg²⁹¹.

Powyższy podział przesłanek dopuszczalności skargi nie jest jednak jednolity i w niektórych przypadkach (sklasyfikowanie przesłanek nie jest rygorystyczne) niektóre przesłanki materialne i formalne, jak np. kwestia postępowań sądowych, o czym dalej, wzajemnie się uzupełniają, a rozgraniczenie między nimi nie jest ścisłe.

Najbardziej istotnym kryterium materialnym dopuszczalności skargi jest wystąpienie w działaniu instytucji lub organu wspólnotowej administracji przejawu niewłaściwego administrowania – *maladministration*. Ze względu na to, iż jest to materia szczególnie ważna i której ustalenie determinuje zarówno wszczęcie, jak i efekt końcowy postępowania Rzecznika, zostanie ona omówiona szerzej w dalszej części niniejszego rozdziału.

2. Czynny i bierny podmiot skargi

Podstawowym kryterium dopuszczalności skargi jest wniesienie jej przez uprawniony do tego podmiot (legitymowany czynnie). Ze względu na charakter jego działania można określić go mianem podmiotu aktywnego, w przeciwieństwie do instytucji lub organów wspólnotowych, których działanie jest skarżone – dla których celowym wydaje się określenie ich jako podmiotów biernych. Punktem wyjścia dokonania analizy *ius standi* osób fizycznych i osób prawnych jest wspomniany już art. 21 TWE, zgodnie z którym prawo do wniesienia skargi do Ombudsmána przysługuje każdemu obywatelowi Unii. Z literalnej wykładni tego postanowienia wynikać mogłoby, że określone w Traktacie prawo podmiotowe przysługuje, po pierwsze, jedynie osobom fizycznym, a po drugie, ograniczone jest jedynie do tych, które posiadają status obywateli któregoś z państw członkowskich. Łączna jednak wykładnia art. 21 TWE i art. 195 TWE wskazuje, że prawo do skargi przysługuje nie tylko osobom fizycznym zamieszkałym na terytorium Wspólnoty, ale również w prawo to wyposażone są osoby prawne, które posiadają siedzibę w jednym z państw członkowskich. Uprawnienie to precyzuje art. 2 ust. 2 Statutu, wskazując na legitymację do wniesienia skargi nie tylko

²⁹⁰ Raport roczny za 2003 rok, Dz. Urz. WE C 201E/2005, s. 115; s. 28.

²⁹¹ Por. Raport roczny 2003, s. 31.

każdego obywatela Unii, ale również każdej osoby fizycznej mającej miejsce zamieszkania oraz osoby prawnej mającej statutową siedzibę na terytorium któregośkolwiek państwa członkowskiego. Takie sformułowanie Statutu istotnie przyczyniło się do rozwoju idei powszechności skargi i dostępności do Rzecznika, ugruntowanych stosowną praktyką. Zgodzić się należy z twierdzeniem A. Siejki, że od samego początku funkcjonowania instytucji skargi nie można mówić o możliwości zakwalifikowania tego uprawnienia jako związanego jedynie z obywatelstwem europejskim i z niego wynikającego²⁹². Zakres skargi jest więc szerszy przede wszystkim ze względu na objęcie tym uprawnieniem także obywateli państw trzecich przebywających na terytorium Unii bez prawa stałego pobytu²⁹³. W praktyce nie jest konieczne zatem, by skarżący posiadał legalny status rezydenta w którymkolwiek z państw członkowskim, ale wystarczy, by *de facto* jedynie przebywał na terytorium Unii²⁹⁴. Wydaje się, że odnośnie do osób fizycznych, ich relacja ze Wspólnotą musi wypełniać cechy zamieszkania, zwłaszcza uwzględniać wolę przebywania w danym miejscu i wykazania z nim określonych związków gospodarczo-społecznych. Wyłącza to możliwość wniesienia skargi przez osobę, której zamieszkanie ma sprowadzać się wyłącznie do krótkoterminowego pobytu, np. tylko po to, by wnieść skargę. Podkreślić jednak należy, iż skarga nie przysługuje obywatelom państw trzecich zamieszkałym poza terytorium krajów członkowskich. Jest to rozwiązanie odmienne niż funkcjonujące przy realizacji prawa do petycji do Parlamentu Europejskiego, z którego korzystać mogą także osoby, które są obywatelami państw trzecich i zamieszkują poza terytorium Unii Europejskiej. Analogiczne podejście wydawało się Rzecznikowi nieadekwatne i nadmiernie rozszerzające postanowienia traktatów²⁹⁵. Mimo to katalog legitymowanych podmiotów uprawnionych do skargi nie jest ostatecznie przesądzony. Jak podkreśla K. Magliveras, kwestia ta może mieć ważne znaczenie w przypadkach eksterytorialnego stosowania przepisów europejskiego prawa konkurencji przez Komisję Europejską, w których problem legitymacji ze względu na posiadanie statusu rezydenta państwa członkowskiego jest obecnie decydujący²⁹⁶.

Zarówno postanowienia Traktatu, jak i późniejsza praktyka działalności Ombudsmána uzasadniają jednak tezę, iż w określaniu zakresu podmiotowego skargi przyjął on zdecydowanie rozszerzającą wykładnię, która może być poparta nie tylko odpowiednimi postanowieniami prawa wspólnotowego, ale również wskazaną już cechą urzędu, jaką jest humanitaryzm. Uzasadnia to wielokrotnie stosowaną przez Rzecznika politykę wykładni przepisów unijnych – *pro citvitas*. Można więc przypuszczać, że gdyby stosowne przepisy

²⁹² A. Siejka, *Prawo do skargi do Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich* [w:] *Ochrona praw jednostki. Acquis communautaire*, pod red. Z. Brodeckiego, Warszawa 2004, s. 64.

²⁹³ Por. szerzej K. Heede, *Enhancing...*, s. 591.

²⁹⁴ Por. wspomniana skarga 972/24.10.96/FMO/DE/D.

²⁹⁵ Z tego powodu Rzecznik odrzucił jako niedopuszczalną w roku 1997 m.in. skargę 1017/97/OV złożoną przez obywatela Turcji zamieszkałego w USA, której przedmiotem był sposób postępowania Komisji Europejskiej dotyczący negocjacji o członkostwo w Unii Turcji. Rzecznik stanął na stanowisku, że skarga wniesiona przez osobę niebędącą obywatelem Unii, ani rezydentem w państwie członkowskim jest poza jego mandatem i powinna być wniesiona do rzecznika krajowego, Raport roczny za 1997 rok, Dz. Urz. WE C 380/1998, s. 1; s. 18; zob. także skargę 978/97/XD złożoną przez obywatela Maroka zamieszkałego w państwie obywatelstwa skarżącego procedury imigracyjne we Francji, w której Rzecznik także odrzucił skargę ze względu na brak przynależności do państwa lub rezydencji, Raport roczny 1997, s. 18; a także skargę 398/98/HL złożoną przez stowarzyszenie Association of Persons with Nationalised Property z siedzibą w Rumunii, której przedmiotem były regulacje prawa wewnętrznego dotyczące zwrotu majątku zagrabionego w czasach reżimu komunistycznego. Rzecznik uznał, iż skarga jest poza jego mandatem z uwagi na fakt, iż skarżąca osoba prawna ma siedzibę w kraju niebędącym członkiem Unii, por. Raport roczny za 1998 rok, Dz. Urz. WE C 300/1999, s. 1; s. 16-17.

²⁹⁶ Potencjalna możliwość wyłączenia dopuszczalności skargi do Rzecznika np. przez Microsoft; por. K. Magliveras, *op. cit.*, s. 403.

traktatowe czy statutowe wyraźnie nie zabraniały możliwości objęcia prawem do skargi obywateli państw trzecich czy też osób prawnych, to i tak Rzecznik, kwalifikując skargi wniesione przez takie podmioty jako dopuszczalne, wypełniłby tę lukę prawną.

Rozszerzenie prawa do skargi na podmioty, które nie posiadają unijnego obywatelstwa oczywiście spotkało się z aprobatą osób, które przebywając na terytorium państw członkowskich nie mogły dotychczas korzystać z tego rodzaju uprawnień, jednak w doktrynie wyrażano pogląd, że stanowi to odejście od przyznawania specjalnych praw jedynie obywatelom Wspólnoty. W ten sposób wyjątkowa natura praw zasadniczych, jak stwierdza D. O’Keeffe, zostaje rozmyta²⁹⁷. Pojawił się również problem, czy warunek zamieszkania jako kryterium dopuszczalności wniesienia skargi dotyczy także obywateli Unii i czy wobec tego zamieszkiwanie przez nich poza jej granicami stanowi przesłankę negatywną wykluczającą korzystanie z przysługujących uprawnień. W tej kwestii przekonujący jest pogląd reprezentowany chociażby przez S. O’Leary, według której rozróżnienie między obywatelem Unii a obywatelem kraju trzeciego polega właśnie na tym, że realizuje on prawo do skargi wynikające z obywatelstwa europejskiego niezależnie od miejsca zamieszkania, gdyż przysługuje mu ono z racji narodowości, nie zaś miejsca rezydencji. Natomiast obywatel kraju, niebędącego członkiem Unii, może korzystać z pomocy Rzecznika jedynie w czasie faktycznego zamieszkiwania w którymś z państw członkowskich. Możliwość wnoszenia skargi przez obywateli Unii niezależnie od miejsca zamieszkania wydała się więc elementem przesądającym o specjalnym znaczeniu skargi.²⁹⁸

Wyjaśnienia wymaga legitymacja do wniesienia skarg przez osoby prawne. Pod pojęciem tym mieszczą się spółki prawa handlowego, stowarzyszenia, fundacje itp., które mogą korzystać z prawa skargi na analogicznych zasadach jak osoby fizyczne. Ich status jako legitymowanych skarżących zależy od posiadania na terenie Unii statutowej siedziby, co wynika tylko z dość ogólnego postanowienia art. 2 ust. 2 Statutu. Z tego powodu dookreślenia wymagały konkretne warunki, które osoby prawne muszą spełnić, by być uznane za podmioty uprawnione do wniesienia skargi. W przypadku podmiotów z państw członkowskich muszą być one utworzone zgodnie z prawem obowiązującym na ich terytorium, ponadto ich centrala lub zasadnicze miejsce prowadzenia działalności (lub oba) muszą być położone na obszarze Wspólnot. W przypadku agencji, oddziałów, filii osób prawnych istotne jest posiadanie przez nie efektywnego i trwałego związku z gospodarką przynajmniej jednego z państw członkowskich. Warunki te wprowadzono zarówno w toku praktyki, jak i zmian przepisów prawa wspólnotowego, co zostało zaakceptowane przez doktrynę prawa europejskiego²⁹⁹. Wątpliwości co do legitymacji osób prawnych dotyczyły jedynie zakresu rozumienia tego pojęcia, w szczególności tego, czy dostęp do Ombudsmana miał być gwarantowany także organizacjom takim, jak grupy konsumenckie lub organizacje o charakterze regionalnym i lokalnym, jednostki nieposiadające osobowości prawnej, czy ograniczać się winien jedynie do podmiotów prowadzących działalność handlową w zorganizowanych prawnie formach. W tej kwestii zarówno Rzecznik, jak i przedstawiciele doktryny byli zgodni, by określenie „osoby prawne” interpretować rozszerzająco, obejmując nim podmioty, które nie mają charakteru osób prywatnych, a zatem których prawo do skargi nie będzie zależało jedynie od tego czy posiadają one zdolność prawną, czy sądową. Pogląd, że prawo do skargi należy rozszerzyć nie tylko na podmioty prowadzące działalność

²⁹⁷ Pogląd taki wyraża m.in. D. O’Keeffe, P. Maro, *Wprowadzenie do prawa Wspólnot Europejskich. Prawa jednostki w prawie europejskim*, Łódź 1998, s. 110; D. O’Keeffe, *Union...*, s. 101.

²⁹⁸ Por. S. O’Leary, *The Opinions of the reform of European Union Citizenship* [w:] S. O’Leary, T. Tiilikainen, *Citizenship and nationality Status In the New Europe*, London 1998, s. 97.

²⁹⁹ E. A. Marias, *The European Ombudsman...*, s. 79; zob. także M. P. van der Hoek, *Handbook of Public Administration and Policy in the European Union*, Rotterdam 2005, s. 219-220.

stricto handlową, ale także na podmioty mające cechy *stationes fisci*, tj. jednostki samorządu terytorialnego zarówno regionalne, jak i lokalne, wyrażali już w pierwszych latach funkcjonowania Rzecznika, A. Perucci i A. Pliakos³⁰⁰. Aprobując to stanowisko, Rzecznik dopuszcza skargi wnoszone m.in. przez jednostki samorządowe, organizacje czy też stowarzyszenia³⁰¹.

Przyjmując taką interpretację wskazanego wyżej pojęcia, można również stwierdzić, iż jeżeli skarżącymi mogą być także instytucje i organy krajowe, do kręgu podmiotów legitymowanych można zaliczyć również instytucje i organy wspólnotowe. W związku z tym istnieje, przynajmniej potencjalna, możliwość wystąpienia skarg, które miałyby – w rozumieniu wspólnotowym – międzyinstytucjonalny charakter. Dotychczas taka sytuacja nie miała miejsca, jednak wydaje się, że nie można oczekiwać od Ombudsmana, aby w sytuacji wystąpienia przesłanki do wszczęcia postępowania ze względu na niewłaściwą działalność administracyjną instytucji wspólnotowej względem innego wspólnotowego organu, odmówił on swojej aktywności. Oczywiście spór między instytucjami czy organami wspólnotowymi dotyczyć musiałby realizacji lub naruszenia praw obywateli Unii, a nie jedynie sporu kompetencyjnego³⁰².

Jedną z kwestii budzących szczególne wątpliwości było to, czy skargi do Rzecznika mogą być wnoszone zarówno indywidualnie, jak i przez grupy podmiotów. Artykuł 195 TWE nie stwierdza wprawdzie, że skarga może mieć charakter zbiorowy, ale prowadzone dotychczas postępowania Ombudsmana potwierdzają taką możliwość. Ewolucja prawa do skargi w tym kierunku wydaje się wynikać z kilku przyczyn. Przede wszystkim

³⁰⁰ Por. A. Perucci, *Le Médiateur...*, s. 820; A. Pliakos, *op. cit.*, s. 578, podobny pogląd wyraża P. Dyrberg, *Den europæiske ombudsmand*, „EU-ret & Menneskeret”, 4/1997, s. 2007.

³⁰¹ Por. skarga 555/17.4.96/ALDM/ES/PD Rady miasta Isaba Valley w hiszpańskiej prowincji Nawarra przeciwko Komisji Europejskiej, w której Rzecznik przyznał przymiot skarżącemu organowi jednostki samorządu terytorialnego, Raport roczny 1997, s. 218-220 czy też skarga 472/6.3.96/XP/ES/PD złożona przez Greenpeace Hiszpania, gdzie Rzecznik uznał, iż organizacja może być uznana za skarżącego legitymowanego do wniesienia skargi do Rzecznika, Raport roczny 1998, s. 191-198; w skardze 3172/2005/WP władze lokalne Berlina wraz z władzami partnerskiego miasta Halton w Wielkiej Brytanii zorganizowały w ramach partnerstwa miast program wymiany uczniów szkół muzycznych. Na jeden projekt, który zrealizowano w Halton w październiku 2004 roku, Komisja przyznała dotację w wysokości prawie 11 000 EUR. Jednakże władze niemieckie złożyły skargę do Rzecznika Praw Obywatelskich z zarzutem 1) znacznego opóźnienia w rozpatrywaniu przez Komisję wniosku o dofinansowanie, 2) niewypłacenia należnej części dofinansowania oraz 3) braku możliwości kontaktu z Komisją. Ostatecznie Komisja wyraziła swoje ubolewanie, a skarżący otrzymał płatność, w związku z czym Rzecznik zamknął sprawę, Raport roczny 2006, s. 24 i 69; Ich liczba, jak wynika z analizy raportów, nie przekracza 10% ogółu wszystkich wniesionych skarg.

³⁰² Wydaje się to wynikać chociażby z dopuszczalności sytuacji skarżenia jednego organu wspólnotowego przez drugi. ETS dopuszcza skargi między instytucjami i organami wspólnotowymi; por. sprawa 13/83 *Parlament Europejski przeciwko Radzie*, ECR 1985, s. 1513; Trybunał uznał, że może na podstawie art. 232 TWE stwierdzić naruszenie Traktatu polegające na tym, że Rada lub Komisja nie wydały określonych przepisów prawnych w sytuacji, w której były do tego zobowiązane. Trudności związane z wykonaniem takiego zobowiązania nie odgrywają w kontekście art. 232 żadnej roli. Swoboda działania Rady może być ograniczona przez wymogi związane z wprowadzeniem wspólnego rynku oraz przez pewne precyzyjne przepisy Traktatu jak te, w których sformułowane zostały określone terminy. Jednakże w systemie Traktatu zadaniem Rady jest określenie, zgodnie z przewidzianymi regułami proceduralnymi, celów i środków wspólnej polityki transportowej. W zakresie swobody świadczenia usług Rada nie dysponuje jednak zakresem swobody, na jaki mogłaby powołać się w przypadku innych dziedzin wspólnej polityki transportowej. Ponieważ zamierzony cel jest określony art. 49, 50 i 51 w związku z art. 71 ust. 1 pkt a i b TWE, pewien zakres swobody decyzji istnieje jedynie w odniesieniu do rozwiązań szczegółowych, które należy wprowadzić zgodnie z art. 71, uwzględniając specyfikę transportu. Zgodnie z art. 71 ust. 1 pkt a oraz 71 ust. 2 TWE, Rada była zobowiązana do rozciągnięcia swobody świadczenia usług przed upływem okresu przejściowego na sektor transportu w takim zakresie, w jakim dotyczy ona przewozów do, i z danego państwa członkowskiego oraz tranzytu przez terytorium jednego lub więcej państw członkowskich, a także do określenia warunków, jakie muszą być spełnione zgodnie z art. 71 ust. 1 pkt b oraz 71 ust. 2 dla dopuszczenia przewoźników zagranicznych do przewozów na terytorium państwa członkowskiego, w którym nie mają siedziby.

Rzecznik stanął na stanowisku, że w związku z tym, iż prawo petycji do Parlamentu Europejskiego jest instytucją ściśle związaną z prawem do skargi do Ombudsmana (wzajemnie się one bowiem uzupełniają), regulacja traktatowa art. 194 TWE przewidująca możliwość wnoszenia petycji przez podmioty pojedynczo lub razem z innymi, powinna być stosowana także w przypadku skargi. Brak tego rodzaju postanowienia odnoszącego się do skargi nie wydaje się wynikać ze świadomej chęci wyłączenia tej możliwości w przypadku postępowania przed Rzecznikiem, ale raczej z ekonomii ustawodawczej twórców Traktatu. Ponadto dopuszczenie skargi o charakterze zbiorowym, w interesie ogółu wydaje się wynikać z braku obowiązku wykazania przez podmiot skarżący, iż przedmiot skargi dotyczy go osobiście. W przeciwieństwie więc do petycji, nie wymagane jest, by skarżący posiadał status adresata decyzji organu lub instytucji, której skarga dotyczy lub w inny sposób był związany z przedmiotem skargi. Prowadzi to do konkluzji, iż skarga może mieć charakter *actio popularis*. Pogląd taki wyraził przede wszystkim J. Söderman, wskazując, że rozwiązanie to nawiązuje do modelu klasycznego (duńskiego) prawa do skargi do Ombudsmana, które tradycyjnie miało taki charakter. Traktat oraz Statut nie zawierają w tym zakresie żadnych dodatkowych postanowień wykluczających tego rodzaju możliwość. Nie precyzują także dodatkowych wymagań w postaci chociażby istnienia interesu prawnego czy też innego związku prawnego z przedmiotową sprawą. Pozwoliło to zinterpretować, w toku praktyki działalności Rzecznika, prawo skargi jako uprawnienie o charakterze uniwersalnym i generalnym³⁰³. Podobne stanowisko reprezentują także P. Bonnor³⁰⁴, I. Harden³⁰⁵, K. Heede³⁰⁶, A. Łazowski³⁰⁷, C. Mik³⁰⁸ czy też J. Sozański³⁰⁹. Odmienne opinie formułowane były zarówno przez część doktryny, jak i przedstawiciele organów wspólnotowych. A. Pliakos stwierdził, że bezwzględnym warunkiem uznania skargi za dopuszczalną jest wykazanie przez skarżącego w przedłożonym do Rzecznika wniosku indywidualnego interesu, z którego wynika związek przyczynowy pomiędzy przedmiotem skargi a uszczerbkiem, jakiego doznał skarżący³¹⁰. Z kolei E. Popławska wskazała, że brak odpowiedniego, wyraźnego dozwolenia w art. 195 TWE nie daje dostatecznych podstaw, by można wystąpieniu do Ombudsmana przyznać charakter skargi publicznej³¹¹. Podnosząc wątpliwości o podobnym charakterze, Komisja Europejska wskazywała, że postanowienia traktatowe nie zawierają wyraźnego sformułowania, że wystarczającą przesłanką skargi jest wykazanie jakiegokolwiek uzasadnionej przyczyny, niebędącej bezpośrednio związaną z osobistym interesem skarżącego³¹². Zwracano również uwagę, że prawo wspólnotowe nie gwarantuje możliwości posiadania przez podmiot zdolności procesowej w imieniu grupy lub zbiorowości³¹³. Stanowisko takie wynikało głównie z ówczesnego orzecznictwa

³⁰³ J. Söderman, *A Thousand and One Complaints: The European Ombudsman en Route*, „European Public Law”, vol. 3, 1997, s. 352.

³⁰⁴ P. Bonnor, *op. cit.*, s. 41.

³⁰⁵ Por. I. Harden, *When Europeans Complain. The Work of the European Ombudsman* [w:] „The Cambridge Yearbook of European Legal Studies”, pod red. A. Dashwood, J. Spencer, A. Ward, Ch. Hillion, 3/2000, s. 215.

³⁰⁶ K. Heede, *Enhancing...*, s. 590 i K. Heede, *European Ombudsman...*, s. 117-118.

³⁰⁷ A. Łazowski, *Ochrona...*, s. 123.

³⁰⁸ C. Mik, *Europejskie prawo wspólnotowe...*, s. 780.

³⁰⁹ J. Sozański, *Prawa człowieka w systemach prawnych Wspólnot I Unii Europejskiej*, Warszawa–Poznań 2005, s. 249–250.

³¹⁰ Por. A. Pliakos, *op. cit.*, s. 582.

³¹¹ E. Popławska, *Ombudsman...*, s. 274.

³¹² Por. pierwszą opinię Komisji Europejskiej w sprawie skargi 206/27.10.95/HS/UK *Newbury Bypass*, Raport roczny 1996, s. 58 czy też skargę 142/97/PD, Raport roczny 1997, s. 262.

³¹³ Por. A. Arnall, *Challenging Community Acts – An Introduction* [w:] *Public Interest Litigation before European Courts*, pod red. H.W. Micklitz, N. Reich, Baden-Baden 1996, s. 42-44; L. Kramer, *Public Interest Litigation in Environmental Matters before European Courts*, „Journal of Environmental Law”, vol. 8, 1996, s. 1-18.

Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości, który konsekwentnie odmawiał wprowadzenia do wspólnotowego systemu prawnego skarg o charakterze grupowym³¹⁴. Jednakże za uznaniem dopuszczalności skarg wypełniających znamiona *actio popularis* przesądza cel, którym mają one służyć. Szeroka interpretacja przepisów prawa wspólnotowego wydaje się w tej kwestii wskazana i bardziej logiczna. W wielu przypadkach bowiem generalny problem, który jest przedmiotem skargi, wychodzi poza indywidualną, prywatną szkodę, a jego rozwiązanie nie wywołuje skutku jedynie w sferze osobistej rekompensaty³¹⁵. Z tego więc powodu Rzecznik dopuszcza skargi zbiorowe, w których skarżący wykazują działanie z pobudek społecznych i w interesie publicznym³¹⁶.

Z przepisu art. 195 ust. 1 TWE oraz art. 2 ust. 2 Statutu wynika, że Rzecznik jest wyposażony w prawo przyjmowania skarg, które dotyczą działań instytucji lub organów Wspólnoty, z wyjątkiem Trybunału Sprawiedliwości i Sądu Pierwszej Instancji, działających w roli sądowej³¹⁷. Sformułowaniu temu brak jest ostrości, a z raportów rocznych wynika, iż jest to przesłanka szczególnie ważna, gdyż większość skarg uznaje się za niedopuszczalne ze względu na to, że nie dotyczą organów lub instytucji wspólnotowych³¹⁸. W związku z tym faktyczny zakres organów i instytucji wspólnotowych (biernych podmiotów skargi), których działalność może być przedmiotem postępowania Rzecznika, należy ustalić w oparciu o poglądy doktryny i praktykę.

³¹⁴ Por. sprawa 163 i 17/62 *Confederation Nationale des Producteurs de Fruits and Others przeciwko Radzie*, ECR 1962, s. 471, Trybunał stwierdzał, że osoby fizyczne i prawne inne niż kraje członkowskie nie są upoważnione, by kwestionować w postępowaniu sądowym regulacji przyjętych przez Radę lub Komisję. Termin „decyzja” używany w art. 230 Traktatu ma znaczenie techniczne wskazane w art. 189, który rozróżnia pojęcie decyzji od pojęcia regulacji. Decyzja ma charakter indywidualny i odnosi się do konkretnych podmiotów, jej zasadnicza charakterystyka wynika z ograniczenia klasy osób, do których jest zaadresowana, natomiast regulacja jest zasadniczo ustawodawczej natury i nie jest zaadresowana do ograniczonej liczby osób, zdefiniowanych albo możliwych do zdefiniowania. Ponadto podmiot legitymowany do zaskarżenia decyzji musi wykazać bezpośrednio i indywidualnie zainteresowanie jej przedmiotem, w związku z tym musi ona go bezpośrednio i indywidualnie dotyczyć. Stowarzyszenie, które reprezentuje kategorię osób fizycznych lub prawnych nie jest zainteresowane reprezentowaniem interesów publicznych tych kategorii osób; sprawa C-321/95P *Greenpeace przeciwko Komisji*, ECR 1998, s. I-1651, w której Trybunał stwierdził, że osoby inne niż adresaci decyzji mogą twierdzić, że decyzja dotyczy ich indywidualnie, jeżeli odnosi się ona do nich z powodu pewnych atrybutów, cech, które są im właściwe, albo z powodu okoliczności faktycznych, które odróżniają ich od wszystkich innych osób i przez to odróżniają ich indywidualnie, analogicznie do osób, do których są zaadresowane – skargi uznane za bezpodstawne; szerzej N. Gérard, *Access to the European Court of Justice: A Lost Opportunity*, „Journal of Environmental Law”, vol. 10, 1998, s. 338-346; Ch. Hilson, *Community Rights and Wrongs: Greenpeace before the Court of Justice*, „Environmental Law Review”, vol. 1, 1999, s. 52-58.

³¹⁵ Szerzej P. Bonnor, *op. cit.*, s. 41.

³¹⁶ Por. skarga 34/21.7.95/PMK/EN i pozostałe przeciwko Komisji Europejskiej dotyczące braku działania Komisji wobec prób jądrowych dokonywanych przez Francję na atolu Mururoa, Raport roczny 1996, s. 21; skarga 206/27.10.95/HS/UK i pozostałe przeciwko Komisji Europejskiej dotyczące braku jej działania wobec naruszenia przez Wielką Brytanię przepisów ochrony środowiska przy budowie obwodnicy Newbury Bypass w Berkshire, Anglia, Raport roczny 1996, s. 58; skarga 1042/25.11.96/SKTOL/FIN/BB złożona w imieniu Suomen Kaannostoimistojen Liitto w przedmiocie konkursowej procedury rekrutacji m.in. stosowanej przez Komisję Europejską, Raport roczny 1997, s. 40 i podobna skarga 647/2002/OV przeciwko Komisji Europejskiej wobec przyjętych przez nią procedur rekrutacyjnych, Raport roczny 2003, s. 51. Są one możliwe i dość często przedkładane, aktywni na tym polu są Brytyjczycy, zwłaszcza w kwestiach dotyczących ochrony środowiska.

³¹⁷ Należy zauważyć, iż wersja Traktatu w brzmieniu ustalonym przez Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską podpisany w Lizbonie dnia 13 grudnia 2007 r., Dz. Urz. WE C 306/2007, s. 44, uzupełnia postanowienie art. 195 TWE, rozszerzając zakres podmiotowy skargi także na „jednostki organizacyjne”, art. 2 pkt 6 Traktatu z Lizbony.

³¹⁸ Rokrocznie ponad 90% skarg jest poza kompetencjami Rzecznika, gdyż nie dotyczą instytucji lub organu wspólnotowego; Por. Raport roczny 2003, s. 279 – 92,4%, Raport roczny 2004, s. 167 – 91,4%; Raport roczny 2005, s. 159 – 93,7%. Nie wynika to jednak tylko z identyfikacji instytucji i podmiotu wobec podlegania przez dany organ regulacji art. 7 TWE, ale także przekazywania skarg dotyczących organów krajowych.

Przyjmując za kryterium oceny *case-law* ETS³¹⁹ można dokonać ustalenia zakresu mandatu Ombudsmana względem instytucji i organów wspólnotowych, których działalność decyzyjna może być przedmiotem postępowania Rzecznika w trojaki sposób. Przede wszystkim można posłużyć się kryterium formalnym, uwzględniającym jedynie organy i instytucje wspólnotowe wyraźnie ustanowione przez prawo wspólnotowe. Po drugie, można zastosować kwalifikację organizacyjną, w wyniku przyjęcia której poza organami zakres ten obejmie także podmioty, które wyposażone są w delegowane przez organy wspólnotowe uprawnienia – z wyjątkiem organów wewnętrznych państw członkowskich. W końcu można dokonać interpretacji funkcjonalnej i zakwalifikować do instytucji i organów, których może dotyczyć postępowanie Rzecznika, wszystkie podmioty, których działalność mieści się w szeroko rozumianej wspólnotowej aktywności decyzyjnej, nie tylko właściwej dla unijnej administracji.³²⁰

Formalne kryteria aktywności organów i instytucji wspólnotowych określają mandat Ombudsmana względem tych, których podstawa działalności wynika *expressis verbis* z postanowień traktatowych, bądź które są tworem wspólnotowej legislacji Komisji lub Rady i korzystają z przymiotu funkcjonowania jako „części wspólnotowego porządku prawnego”. Główne organy Wspólnoty zostały wymienione w art. 7 TWE i należą do nich: Parlament Europejski, Rada Unii Europejskiej, Komisja Europejska³²¹, Trybunał Europejski, Trybunał Obrachunkowy, a także instytucje pomocnicze: Europejski Bank Inwestycyjny, Europejski Bank Centralny czy Komitet Regionów. Należy mieć na uwadze, iż przedmiotem skargi nie może być aktywność ETS oraz Sądu Pierwszej Instancji, działających jako organów sądowych (o czym dalej). W opinii K. Magliverasa w zakresie pojęciowym terminu ”organy wspólnot” mieszczą się także podmioty powstałe na mocy aktów prawa wtórnego – agencje, np. Europejska Agencja Środowiska Naturalnego lub Europejska Fundacja Szkoleniowa, utworzone na podstawie konwencji, np. Europol, czy też umów międzynarodowych³²². W stosunku do tej ostatniej grupy K. Heede wyraża zastrzeżenie, że obejmuje ona jedynie te, które utworzone zostały na podstawie umów międzynarodowych, a których stroną jest Unia Europejska, nie zaś poszczególne państwa członkowskie³²³.

³¹⁹ Chodzi o orzecznictwo ETS mające za swój przedmiot interpretację art. 7 TWE w oparciu o wytyczne z art. 230, 234 i 288 TWE np. sprawa 110/75 *Mills przeciwko Europejskiemu Bankowi Inwestycyjnemu*, ECR 1976, s. 955; sprawa C-192/89 *Sevince przeciwko Minister Sprawiedliwości Holandii*, ECR 1990, s. I-3461; sprawy T-369/94 i T-85/95 *DIR International Film przeciwko Komisji*, ECR 1998, s. II-357, Trybunał stwierdzał, że postanowienia przyjęte w celu wykonania umowy stowarzyszeniowej (zawartej przez Radę i państwo trzecie) przez Radę Stowarzyszenia powołaną przez tę umowę tworzą integralną część prawa Wspólnot w taki sam sposób jak sama umowa, od ich wejścia w życie. Dlatego Trybunał, który ma na podstawie art. 245 TWE kompetencję do wydawania orzeczeń dotyczących umowy, ponadto może interpretować te postanowienia, co ma doniosłe znaczenie dla jednolitego stosowania prawa Wspólnot. Podobnie jak postanowienia umów zawartych przez Wspólnotę z państwami trzecimi, postanowienia przyjęte przez Radę Stowarzyszenia powołaną przez umowę stowarzyszeniową w celu zapewnienia wykonania jej postanowień muszą być uważane za samowystarczalne, o ile, biorąc pod uwagę ich sformułowanie oraz ich cel i przedmiot, zawierają jednoznaczne i precyzyjne zobowiązanie, które nie jest uzależnione, co do wykonania lub nabrania skutków, od przyjęcia innego aktu prawnego. W tym zakresie ma niewielkie znaczenie fakt, że dane postanowienie odwołuje się do legislacji krajowej, o ile nie odzwierciedla to żadnych dyskrecjonalnych uprawnień państwa, ani że decyzja zawierająca postanowienie nie była opublikowana, gdyż to mogłoby jedynie uniemożliwić zastosowanie jej do osoby prywatnej, ani też, że zawiera ona klauzulę zabezpieczającą, która pozwala na niestosowanie decyzji przez państwa członkowskie, gdyż klauzule takie mogą być stosowane jedynie w specyficznych sytuacjach.

³²⁰ Por. K. Heede, *European Ombudsman...*, s. 121-124.

³²¹ Dotyczy to także przedstawicielstw Komisji Europejskiej w państwach członkowskich – por. chociażby skarga 615/30.5.96/LK/FIN/KT/VK dotycząca postępowania o zwrot kosztów podróży przez Przedstawicielstwo Komisji w Helsinkach, Raport roczny 1997, s. 110, także skargi 474/97/VK, Raport roczny 1997, s. 169 oraz 604/21.5.96/SW/IRL/ICH, Raport roczny 1997, s. 181.

³²² Por. K. Magliveras, *op. cit.*, s. 403.

³²³ K. Heede, *European Ombudsman...*, s. 123.

Szerszy zakres mandatu Ombudsmana wynika z kwalifikacji organizacyjnej. Jego aktywność może dotyczyć bowiem instytucji i organów wspólnotowych, które działają w imieniu Wspólnoty, są przez nią finansowane w przeważającej części, a przez to główne organy unijne wywierają na ich działalność zdecydowany wpływ. Kwalifikacja do tej grupy podmiotów jest możliwa, gdy spełniają one kumulatywnie dwie przesłanki. Po pierwsze, są wyposażone w delegowane uprawnienia wynikające z władczego aktu głównego organu wspólnotowego i nie należą do kręgu administracji krajowej, a po drugie, są finansowane z unijnego budżetu, zarządzane przez organ wspólnotowy bądź ich zarząd powoływany jest w zdecydowanej części przez taki organ. To podejście zakłada więc, że postępowanie Ombudsmana nie musi dotyczyć organu wyraźnie ustanowionego przez akt prawa wspólnotowego, zarówno pierwotnego jak i wtórnego.

Najbardziej ekstensywna interpretacja przewiduje z kolei, że w zakresie mandatu Ombudsmana znajduje się kontrola procesu decyzyjnego organów, które nawet tylko pośrednio są podmiotami odpowiedzialnymi za wykonywanie wspólnotowej działalności decyzyjnej. W ten sposób kontrola miałyby obejmować także organy krajowe, które uczestniczą w tworzeniu, stosowaniu i egzekwowaniu prawa wspólnotowego. Zaakceptowanie funkcjonalnego określenia aktywności Ombudsmana może nasuwać wątpliwość, czy do kręgu zainteresowanych instytucji można włączyć organy administracji centralnej i lokalnej lub nawet osoby prywatne w krajach członkowskich³²⁴. Ze względu na to, iż w wielu wypadkach instytucje krajowe są odpowiedzialne za realizację prawa wspólnotowego, kwestia kontroli Rzecznika nad nimi wydaje się niezwykle ważna, gdyż takie rozwiązanie sprzyjałoby szerszej oraz skuteczniejszej ochronie praw i wolności obywateli Wspólnoty. W doktrynie formułowana jest teza, że bezpośrednie kompetencje śledcze Rzecznika w tym zakresie są ograniczone i należałoby je zatem w przyszłości *expressis verbis* rozszerzyć³²⁵. Popierając ten argument, D. O'Keefe zwraca uwagę, że wykładnia systemowa przepisów TUE, zakładająca że Traktat jest kompleksową i spójną regulacją, wskazywałaby, że art. 195 TWE należy rozumieć w ścisłym związku z art. 194, przyznającym prawo wniesienia petycji do Parlamentu Europejskiego we wszystkich sprawach objętych działalnością Wspólnot (petycja ma zakres przedmiotowy szerszy niż zakres skargi). Takie rozumowanie oznaczałoby dopuszczenie skargi do Rzecznika także na działalność organów państw członkowskich, których aktywność polega na stosowaniu prawa wspólnotowego. Historia tworzenia TUE wyraźnie wskazuje, że Komisja Europejska i część państw członkowskich (o czym już wspominałem) dopuszczały takie rozwiązanie. Pozostaje to w opozycji wobec wspomnianego już orzecznictwa ETS, wyłączającego zdolność organów krajowych do korzystania z części atrybutów wspólnotowego władztwa administracyjnego. W opinii Trybunału należy zastosować literalną wykładnię art. 195 TWE, która wyłącza możliwość objęcia kognicją Rzecznika instytucji i organów wewnętrznych państw członkowskich, a dopuszczenie takiej możliwości wymagałoby zmiany postanowień traktatowych³²⁶. Zauważyć należy także, że omawiane ograniczenie zakresu przedmiotowego mandatu wynika również z przepisów Statutu, który podkreśla, że mandat Ombudsmana nie dotyczy tych podmiotów, innych władz czy też osób, które nie należą do organów i instytucji wspólnotowych³²⁷.

³²⁴ Na takie dylematy wskazuje E. Popławska, *Instytucja...*, s. 39; Opinion of the Committee on Petition for the Committee on Institutional Affairs of the Intergovernmental Conference and the Treaty on European Union, A3-123/92 Part II, PE 155.444 final, s. 126.

³²⁵ Taki pogląd prezentują D. O'Keefe, *Union...*, s. 101.

³²⁶ E. A. Marias, *European Citizenship in Action...*, s. 309; por. także D. O'Keefe, *Union...*, s. 101.

³²⁷ Ograniczenie takie wyraża art. 2 ust. 1 i 2 Statutu, por. skarga 374/15.01.96/MV/UK/PD wniesiona na skutek odniesienia szkód w czasie zatrudnienia przez byłą pracownicę laboratorium, w której Rzecznik uznał za niedopuszczalne skargi dotyczące innych podmiotów np. European Molecular Biology Laboratory, Raport

Wobec braku definicji oraz katalogu instytucji i organów Wspólnoty, których może dotyczyć skarga, na faktyczne ich zakwalifikowanie pozwala analiza raportów rocznych Rzecznika. Jak zauważa K. Heede, prowadzi to do konkluzji, iż w wielu przypadkach sam Rzecznik decyduje o możliwości objęcia jego jurysdykcją konkretnej instytucji lub organu Wspólnoty³²⁸. Wynika to z dynamizmu procesów integracyjnych i rozwoju instytucjonalnego Wspólnot oraz kierowania się przez Rzecznika przede wszystkim regułami funkcjonalnymi i merytorycznymi, a nie formalizmem. Może on więc na podstawie oceny poszczególnych przypadków naruszeń praw obywatelskich samodzielnie ustalać, czy dany organ, instytucja mieści się w jego kognicji zgodnie z art. 195 ust. 1 TWE. Z analizy praktyki wynika, że w przypadku „organów” Rzecznik dokonał wąskiej interpretacji, zgodnej z restrykcyjną koncepcją pojmowania terminu „organ wspólnotowy” przyjętą w doktrynie (E. A. Marias, K. Magliveras, K. Heede, o czym dalej), natomiast wykładnia dotycząca pojęcia „instytucji wspólnotowej” z powodu szybkiego wzrostu liczby tej kategorii podmiotów została przeprowadzona ekstensywnie. W związku z tym wobec instytucji i organów wspólnotowych podlegających kontroli rysuje się podział na te, których działalność może być przez Rzecznika badana, oraz inne, których obszary działalności zostały wyłączone spod jego jurysdykcji. Podział ten nie jest jednak do końca konsekwentny i klarowny³²⁹.

Praktyka działalności potwierdza, że Rzecznik nie jest skłonny do ciągłego rozszerzania zakresu swojego mandatu i dlatego konsekwentnie odmawia uwzględniania skarg, które dotyczą działalności organów państw członkowskich. W takich wypadkach nie dostrzega on potrzeby dodatkowego uzasadniania swojej decyzji i wskazuje jako właściwe do rozpatrzenia skargi organy krajowe, w szczególności ombudsmenów państw członkowskich³³⁰. W ten

roczny 1997, s. 19, również sprawy z 2003 r., w których Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich otrzymał ogromną liczbę skarg dotyczących śmierci nielegalnie przewożonych imigrantów z wybrzeża Afryki Północnej na południe Hiszpanii. Skarżący najczęściej wskazywali na odpowiedzialność władz Hiszpanii i Maroka za śmierć ofiar spowodowaną ich nielegalną imigracją. Skarżący sugerowali, że rządy, a szerzej i Unia Europejska, winny ustosunkować się do problemu nielegalnej imigracji oraz przyjąć odpowiednie środki zaradcze. Do zadań Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich należy prowadzenie dochodzenia w sprawach niewłaściwego administrowania w działaniach instytucji i organów wspólnotowych. Nie jest w jego gestii rozpatrywanie skarg dotyczących administracji szczebla krajowego, regionalnego czy lokalnego państw członkowskich. Skargi dotyczące zapotrzebowania na regulacje wspólnotowe potrzeb lub strony merytorycznej osiągnięć prawodawstwa wspólnotowego również wychodzą poza obszar jego kompetencji. Zatem w tym przypadku Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich zaproponował skarżącym zwrócić się do rzecznika krajowego Hiszpanii w sprawie działania hiszpańskiej administracji. Jeśli chodzi o sugestię skarżących, by Unia Europejska ustosunkowała się do tej sprawy, Rzecznik poradził skarżącym, by złożyli petycję do Parlamentu Europejskiego, który dysponuje jednocześnie uprawnieniami pozwalającymi na wszczęcie dochodzenia oraz uprawnieniami legislacyjnymi, z których mógłby w odniesieniu do tej sprawy skorzystać. Raport roczny 2003, s. 29; Skarga 427/2003/IP, w której w marcu 2003 roku pan A. złożył Rzecznikowi skargę na swój bank, ponieważ ten nie zwrócił mu kwoty pomyłkowo pobranej z jego konta. Rzecznik nie mógł zająć się tą skargą, ponieważ nie dotyczyła ona żadnej instytucji lub organu UE. Sprawa została przekazana włoskiemu rzecznikowi zajmującemu się sprawami spornymi między bankami i ich klientami, o czym Rzecznik poinformował skarżącego. W kwietniu 2003 roku włoski rzecznik poinformował Rzecznika Europejskiego, że sprawa została rozwiązana i skarżący otrzymał pełną satysfakcję, Raport roczny 2003, s. 33; 3484/2005/JMA, w której obywatel Unii przewoził towary z Santander w Hiszpanii do Rzymu we Włoszech. Złożył on skargę w związku z zatrzymaniem i przeszukaniem go przez urzędników celnych na autostradzie w pobliżu Nicei. Skarżący twierdził, iż został potraktowany w sposób obraźliwy, jego towary pozostawiono otwarte na chodniku, a urzędnicy celni odmówili wyjaśnienia swych działań. Skarga nie dotyczyła działań instytucji lub organu Wspólnoty, a zatem nie wchodziła w zakres kompetencji Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich. Rzecznik Praw Obywatelskich przekazał sprawę francuskiemu Rzecznikowi, w którego kompetencjach leży rozpatrywanie skarg na francuskie organy celne, Raport roczny 2005, s. 39.

³²⁸ Szerzej K. Heede, *Enhancing...*, s. 590; K. Heede, *European Ombudsman...*, s. 125; por. chociażby skarga 199/23.10.95/EP/B/KT dotycząca problemów z przeladowaniem w Brussels II European School, Raport roczny 1996, s. 35; sprawa OI/3/2005/OV (Poufne) dotycząca Komisji Europejskiej i zapłaty za dekorację florystyczną, Raport roczny 2005, s. 107.

³²⁹ Szerzej na ten temat E. A. Marias, *European Citizenship in Action...*, s. 293-315.

³³⁰ Por. wspomniane skargi: 427/2003/IP dotycząca niewłaściwego działania włoskiego banku, Raport roczny

sposób Rzecznik skupia się w zasadzie na działalności instytucji i organów wskazanych w odnośnych postanowieniach Traktatu oraz najważniejszych wspólnotowych agencji³³¹. Ta wąska interpretacja i pewna powściągliwość widoczna jest zwłaszcza w przypadku postępowań wszczynanych z własnej inicjatywy Rzecznika. Niekiedy można w takim jego postępowaniu doszukać się braku konsekwencji. Przykładowo, z jednej strony bowiem Rzecznik dopuścił skargi o stwierdzenie przejawów niewłaściwego administrowania w funkcjonowaniu Europejskiej Agencji Środowiska Naturalnego³³², Europolu³³³, Urzędu Oficjalnych Publikacji Wspólnot Europejskich³³⁴, European Univeristy Institute³³⁵ czy też uznawał, że na przykład podmioty będące odpowiedzialne za dystrybuowanie funduszy europejskich przyznawanych przez Komisję wprowadzie nie bezpośrednio, ale pośrednio mogą pozostawać w zasięgu postępowania Ombudsmana (interpelowana była wówczas Komisja)³³⁶, z drugiej zaś odmówił rozpatrzenia chociażby skargi wobec *European School of Woluwe* w Brukseli³³⁷ czy też tego samego *European University Institute* w innej sprawie³³⁸. Stan faktyczny w tych sprawach był w istotny sposób podobny, natomiast rozstrzygnięcia Rzecznika różne. Problematyka ta nie ma jednak decydującego znaczenia wobec faktu, że najwięcej wśród skarg na instytucje i organy wspólnotowe stanowią skargi dotyczące działalności Komisji Europejskiej dysponującej szerokim zakresem dyskrecjonalnego władztwa przy podejmowaniu rozstrzygnięć, co powoduje częsty sprzeciw obywateli i podmiotów prowadzących działalność na terytorium Unii Europejskiej³³⁹.

Poza wątpliwościami dotyczącymi kręgu podmiotów – instytucji organów wspólnotowych mogących znajdować się w orbicie zainteresowania Rzecznika w praktyce jego funkcjonowania powstały pewne kontrowersje związane z profilem działań wspólnotowej administracji, w których mogło wystąpić zjawisko niewłaściwego administrowania. Odnosiły się one do przedmiotowego zakresu stworzonych przez prawo wspólnotowe filarów Unii Europejskiej. Nie wdając się w szczegółową analizę tej materii, gdyż nie jest ona konieczna ze względu na tematykę niniejszej pracy, wskazać jedynie należy, że I filar dotyczy wspólnotowej integracji gospodarczej, II filar – wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, natomiast III filar odnosi się do współpracy sądowej i policji w sprawach karnych³⁴⁰. Od samego początku funkcjonowania instytucji Rzecznika

2003, s. 33; 3617/2004/MHZ dotycząca skargi na polskiego Rzecznika Praw Obywatelskich, Raport roczny 2004, s. 39; 3484/2005/JMA na francuskie organy celne, Raport roczny 2005, s. 39.

³³¹ Por. wspomniana skarga 221/2005/TN, w której Rzecznik uznał, że Rada Europejska w przeciwieństwie do Rady Unii Europejskiej nie jest instytucją Wspólnoty Europejskiej.

³³² Skarga 608/98/ME w sprawie przejawów niewłaściwego zarządzania zaistniałych w procedurze przetargowej przeprowadzanej przez tę Agencję, Raport roczny za 2000 rok, Dz. Urz. WE C 218/2001, s. 3; s. 175-176.

³³³ Postępowanie skargi OI/1/99/IJH dotyczące dostępu do dokumentacji Europolu, wszczęte z własnej inicjatywy przez Ombudsmana, Raport roczny 2000, s. 194-195.

³³⁴ Skarga 1077/4.12.96/WG/D/VK/OV złożona przeciwko Urzędowi w przedmiocie systemu dystrybucji oficjalnych publikacji wspólnotowych, Raport roczny 1998, s. 127-128.

³³⁵ Skarga 659/2000/GG, której przedmiotem była odmowa przyjęcia na studia doktoranckie, a skarżący zarzucił naruszenie procedur rekrutacyjnych oraz dyskryminację ze względu na narodowość, uznając że EUI może być traktowany jako instytucja wspólnotowa, Raport roczny 2000, s. 99.

³³⁶ Por. skarga 630/6.6.96/CJ/UK/IJH dotycząca grantów przyznawanych przez FIPA z funduszy Komisji Europejskiej, Raport roczny 1997, s. 226-232.

³³⁷ Skarga 989/97/OV dotycząca wadliwości procedur dyscyplinarnych stosowanych wobec uczniów szkoły, Raport roczny 1997, s. 20

³³⁸ Skarga 2225/2003/ADB/PB, w której z kolei Rzecznik uznał, że EUI nie jest organem wspólnotowym, choć przyszłe wydarzenia mogą uzasadnić powrót do tego zagadnienia. Raport roczny 2003, s. 101-102.

³³⁹ Szerzej ta problematyka zostanie przedstawiona przy analizowaniu praktyki skargi i prowadzonych przez Rzecznika postępowań z własnej inicjatywy.

³⁴⁰ Szerzej na ten temat *Prawo Unii Europejskiej*, pod red. J. Barcz, Warszawa 2004, s. 97-155.

żadnych wątpliwości nie budziła aktywność Ombudsmana w zakresie unijnej polityki gospodarczej i interwencja w sprawy związane z realizowaniem zasad wspólnego rynku. Natomiast zupełnie inaczej odnoszono się do realizacji jego kompetencji wobec działalności instytucji i organów wspólnotowych w materiach II i III filaru. Wynikało to z faktu, że ten rodzaj działalności wspólnotowej uważano za najbardziej „wszechogarniający” nie tylko wobec obywateli, ale i państw członkowskich. Wyrażano więc opinię, że z tego powodu jakakolwiek ingerencja proceduralna w stosunki prawne powstające w ramach tych filarów powinna być zastrzeżona dla Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości. Ponadto, zgodnie z ograniczeniami konsultacji wynikającymi z art. 21 i 39 TUE, wskazywano, że aktywność kontrolna Parlamentu Europejskiego nie dotyczy organów ustanowionych w ramach II i III filaru, a z tego powodu analogiczne wyłączenie powinno dotyczyć Ombudsmana³⁴¹. Jak stwierdza A. Łazowski, implikowało to stwierdzenie, że kompetencje Ombudsmana nie powinny obejmować działalności organów Wspólnot w filarach międzyrządowych, czyli podlegających reżimowi regulacyjnemu TUE³⁴². Z kolei sam Rzecznik stanął na stanowisku, że jurysdykcja ETS wykonywana na podstawie art. 230 i 234 TWE, a odnosząca się do aktywności Wspólnot z zakresu II i III filaru, w zakresie podmiotowym dotyczy jedynie spraw pomiędzy instytucjami i organami unijnymi a państwami członkowskimi. Zatem nie istnieje żaden mechanizm odszkodowawczy dostępny dla obywateli Unii w przypadku naruszenia ich praw podstawowych przez organy działające w ramach tych filarów³⁴³. Przyjęcie takiego założenia i ekstensywna wykładnia uregulowań TWE spowodowały uznanie się przez Rzecznika za właściwą instytucję do rozpatrywania skarg wykraczających poza zakres I filaru. Znaczące w tej kwestii było dopuszczenie skargi Statewatch w sprawie dostępu do dokumentacji Rady, która w jej opinii dotyczyła zagadnienia z III filaru³⁴⁴. Rada Unii Europejskiej, podejmując polemikę z przyjętym stanowiskiem Ombudsmana, zakwestionowała jego legitymację do podjęcia tej sprawy. Rzecznik uznał jednak, że przedmiotem skargi nie są zagadnienia wprost dotyczące III filaru, ale realizacja gwarantowanego prawem wspólnotowym dostępu do dokumentów. Wskazał, że jest to więc materia *stricto* wspólnotowa, a sama treść przedmiotowych dokumentów Rady nie miała w tym względzie żadnego znaczenia³⁴⁵. Pojawiające się wątpliwości na ten temat częściowo rozstrzygnął Traktat Amsterdamski, który modyfikując art. 41 TUE, rozszerzył zakres działalności Rzecznika na zagadnienia mieszczące się w III filarze³⁴⁶. Jednakże, jak zgodnie stwierdzają A. Łazowski³⁴⁷ i K. Heede³⁴⁸, formalnie w dalszym ciągu materie objęte

³⁴¹ Szerzej K. Heede, *European Ombudsman...*, s. 48.

³⁴² A. Łazowski, *Ochrona...*, s. 129.

³⁴³ Szerzej S. Pechstein, *Die Justiziabilität des Unionrechts*, „Europarecht“, 1/1999, s. 1-26.

³⁴⁴ Skarga 1087/10.12.96/STATEWATCH/UK/IJH, Raport roczny 1998, s. 41-45; Case Study: Secrecy and Openness in the European Union, Statewatch 30.11.2002, zob. także Report on the Special Report from the European Ombudsman to the European Parliament in complaint 917/2000/GG –“Statewatch”, Rapporteur A. Thors, 17 December 2002, A5-0363/2002 oraz Special Report from the European Ombudsman to the European Parliament following the draft recommendations to the Council of the European Union in complaint 917/2000/GG, Dz. Urz. WE C 126/2002, s. 21.

³⁴⁵ Szerzej I. Harden, *A l'écoute des griefs des citoyens de l'Union européenne: la mission du Médiateur européen*, „Revue du droit de l'Union européenne”, vol. 3, 2001, s. 608.

³⁴⁶ D. O’Keeffe, *Union...*, s. 101; S. O’Leary, *The Envolving...*, s. 281-283, E. Best, *The Treaty on European Union: What does it actually say and do?* [w:] *The Ratification of Maastricht Treaty: Issues, Debates and Future Implications*, pod red. F. Laursen, S. Vanhoonacker, Maastricht 1994, s. 6-10; U. Oeberg, *Public Access to Documents after the entry force of the Amsterdam Treaty: Much Ado About Nothing?*, „European Integration On-line Papers”, 8/1998, s. 6-8; D. Curtin, *The Developing Right of Citizen Access to Information on EU Asylum and Immigration Decision-Making* [w:] *Implementing Amsterdam*, pod red. C. Harlow, E. Guild, Oxford 2001, s. 34-63.

³⁴⁷ A. Łazowski, *Ochrona...*, s. 129.

³⁴⁸ K. Heede, *European Ombudsman...*, s. 48-49.

II filarem pozostają poza mandatem Ombudsmana. Akceptując takie stanowisko części doktryny i na podstawie analizy praktyki działalności Rzecznika, nie można się zgodzić z poglądem A. Wyrozumskiej, która przyjmuje, że skarga nie obejmuje spraw dotyczących nieprawidłowości w działaniu instytucji i organów wspólnotowych zarówno z zakresu II, jak i III filaru UE³⁴⁹. Stwierdzić jednak należy, że spory dotyczące przedmiotu kontroli Rzecznika, wynikające z podziału pomiędzy filarami UE, straciły na ostrości wobec likwidacji filarów w Traktacie Reformującym.

Kończąc uwagi dotyczące dopuszczalności skargi, zaaprobować należy stanowisko E. Popławskiej, zgodnie z którym postanowienia art. 195 ust. 1 TWE należy tak interpretować, by przyjąć, że bez względu na to, której sfery aktywności Unii dotyczy postępowanie Rzecznika, w każdym wypadku przedmiotem skargi nie jest treść decyzji organu administracji, lecz niewłaściwe działanie instytucji lub organu wydającego decyzję³⁵⁰.

Kolejną, wymagającą rozważenia kwestią jest wyłączenie właściwości Ombudsmana wobec spraw, które są lub były przedmiotem postępowania przez sądami wspólnotowymi. Wynika to z art. 195 ust. 1 TWE, przewidującego, że brak jest możliwości wnoszenia skarg dotyczących aktywności Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości oraz Sądu Pierwszej Instancji, działających w roli sądowej. Trudno kwestionować niedopuszczalność skargi w sytuacji, gdy dany stan faktyczny jest lub był przedmiotem rozpatrzenia w postępowaniu sądowym przed ETS czy SPI, co wystarczająco wydaje się uzasadniać respektowanie także w systemie wspólnotowym takich zasad postępowania jak *litis pendentio* czy *res iudicata*. Niemniej jednak użycie terminu „działanie w roli sądowej” nie jest jasne i jednoznaczne³⁵¹. W związku z tym ustalenie rzeczywistego znaczenia i zakresu tego terminu zostało dokonane w praktyce rozpatrywania skarg. Rzecznik skłonił się do szerokiej interpretacji właściwości sądowej wspólnotowego wymiaru sprawiedliwości, pozostawiając dość wąskie pole dla realizacji swojego mandatu. Rzecznik, zajmując takie stanowisko, kierował się także m.in. postanowieniami Statutu, który wyklucza jego legitymację procesową i stwierdza, że nie może on brać udziału w postępowaniach sądowych ani kwestionować zasadności orzeczeń³⁵². Ponadto, podejście takie wydaje się wypływać z istoty samego urzędu Rzecznika, który miał w założeniu obejmować swą kontrolą wyłącznie wspólnotową administrację. Rzecznik w ten sposób często zaznacza swą postawą respekt dla statusu i powagi orzeczeń unijnych organów sądowych. Sprzyja to unikaniu konfliktów kompetencyjnych między Rzecznikiem a sądami oraz utrwaleniu się jego wizerunku jako organu uzupełniającego wspólnotowe sądownictwo i niepretendującego do roli instytucji zastępującej sądy³⁵³.

Nie do końca jednak postanowienia Traktatu i Statutu statuują zupełne wyłączenie działalności Rzecznika w sprawach, które są przedmiotem rozpoznania przez sądy wspólnotowe. Ostateczna decyzja w tej kwestii faktycznie należy do samego Rzecznika, zwłaszcza wobec spraw, w których orzeczenie sądowe jeszcze nie zapadło. Dokonując wąskiej interpretacji reguły *sub iudice*, Rzecznik sam ocenia czy przedmiot rozpoznania

³⁴⁹ A. Wyrozumska, *Jednostka w Unii Europejskiej* [w:] *Prawo Unii Europejskiej*, pod red. J. Barcz, Warszawa 2004, s. 385; przeciwne stanowisko w doktrynie polskie wyraża J. Sozański, *op. cit.*, s. 50.

³⁵⁰ E. Popławska, *Instytucja...*, s. 39.

³⁵¹ Jest to jeden z wielu przykładów posługiwania się w legislacji wspólnotowej zwrótem niedookreślonym, powodującym trudności interpretacyjne. Zjawisko to jest nieodłączną cechą tworzenia prawa unijnego, przysparzającego zarówno trudności interpretacyjnych, jak i dających luz decyzyjny organom sądowym.

³⁵² Art. 1 ust. 3 Statutu. Postanowienie to należy odczytywać w taki sposób, który włącza w jego zakres także działalność procesową ETS i SPI.

³⁵³ Na temat idei ograniczenia działalności Rzecznika do aktywności administracji publicznej i wyłączenia działalności sądowej szerzej G. Samuels, *The Ombudsman and the judiciary*, 4th International Ombudsman Conference, Canberra 1988, s. 175; R. De Castro, *Ombudsman – Idea and reality*, 5th International Ombudsman Conference, Vienna 1992, s. 3.

w postępowaniu sądowym jest identyczny z przedmiotem wniesionej do niego skargi. Stwierdzenie tożsamości stanu faktycznego powoduje uznanie skargi za niedopuszczalną, dopiero występująca w tej mierze rozbieżność uzasadnia możliwość podjęcia postępowania przez Rzecznika³⁵⁴. Pojawia się jednak istotny problem dotyczący relacji między rozstrzygnięciem Rzecznika a orzeczeniem sądu wspólnotowego. Jak stwierdza K. Heede, decyzja Rzecznika w żaden sposób nie wiąże ani ETS, ani SPI, nie ma charakteru prejudycjalnego, zatem dla organów wymiaru sprawiedliwości postępowanie Ombudsmana oraz jego wynik są w zasadzie bez znaczenia. W odniesieniu do Rzecznika prowadzi to do innych konsekwencji. Jego prestiż i autorytet mogą uciepnieć wówczas, gdy w tej samej sprawie doszedłby on do innych konkluzji niż sąd, wydając odmienne rozstrzygnięcie³⁵⁵. Z tego powodu Rzecznik wykazuje raczej restrykcyjne i powściągliwe podejście do spraw, które są przedmiotem sądowego rozstrzygnięcia, czemu służy także obowiązek oświadczenia przez skarżącego do Rzecznika, że nie realizuje on ochrony naruszonego prawa obywatelskiego przed sądem. Postawę Rzecznika traktującego jako wyjątek podjęcie i prowadzenie sprawy „związanej z postępowaniem sądowym” obrazuje konsekwentne ocenianie skarg jako niedopuszczalnych, nawet wówczas gdy dotyczą one dostępu do dokumentów zebranych w toczących się postępowaniach sądowych. W tych przypadkach Rzecznik skłonny jest do przyjęcia za wiążące ustaleń wykładni właściwości sądów dokonanej przez organy sądowe³⁵⁶. Dopiero w sprawach, w których aktywność wspólnotowych sądów nie jest związana wyraźnie z materią orzeczniczą i dotyczy wykonywania przez nie funkcji o *stricte* administracyjnym charakterze, Rzecznik nie wyłącza wobec nich swojej właściwości³⁵⁷.

3. Formalne przesłanki skargi

O uznaniu skargi za dopuszczalną, oprócz kryteriów materialnych decydują także przesłanki o charakterze formalnym. Wynikają one z odnośnych postanowień statutowych i dotyczą: warunków, jakie ma spełniać skarga, ustalenia tożsamości skarżącego, stwierdzenia, czy nie nastąpiło wygaśnięcie możliwości realizacji jego prawa, a także rozstrzygnięcia kwestii, czy Rzecznik nie wkracza swoim działaniem w postępowania sądowe. Ich waga

³⁵⁴ Por. skarga 216/8.11.96/MH/A, Raport roczny 1996, s. 16; skarga 937/97/OV, Raport roczny 1997, s. 28.

³⁵⁵ Por. K. Heede, *European Ombudsman...*, s. 138.

³⁵⁶ Traktatowe pojęcie roli i działalności sądowej jest nieprecyzyjne. Problem interpretacyjny został wskazany w skardze 126/97/VK Raport roczny 1998, s. 17-18 – wobec negatywnej odpowiedzi udzielonej na wniosek skarżącego w przedmiocie dostępu do dokumentacji wszczętego postępowania przed Sądem Pierwszej Instancji, skarżący wniósł o uznanie działania pracowników SPI oraz ETS za posiadające znamiona niewłaściwego administrowania. Uzasadnione wątpliwości Rzecznika wzbudziła kwestia, czy przedstawione w skardze materie dotyczyły działalności wspólnotowych sądów w roli orzeczniczej (wtedy kognicja Rzecznika byłaby wyłączona). W związku z tym Rzecznik zwrócił się z pytaniem do prezesa SPI oraz prezesa ETS. Ich zdaniem, w sytuacji udostępniania dokumentacji dotyczącej postępowania sądowego, sądy te działają w swej roli sądowej. Tym samym Rzecznik uznał skargę za niedopuszczalną i zakończył postępowanie; także skarga 223/98/IJH, Raport roczny 1998, s. 24-25; Por. Raport roczny za 2001 rok, Dz. Urz. WE C 273E/2003, s. 251; s. 17; Raport roczny za 2002 rok, Dz. Urz. WE C 270/2002, s. 5; s. 262; Raport roczny 2003, s. 279; Raport roczny 2005, s. 159.

³⁵⁷ Por. skarga 408/99/VK Raport roczny 2000, s. 172 i n. – skarga dotyczyła dyskryminacyjnych reguł konkursowych znajdujących zastosowanie w procedurze naboru tłumaczy i została uznana za dopuszczalną. W wyniku przeprowadzonego postępowania Rzecznik uznał, iż w przedmiotowym przypadku miało miejsce działanie noszące znamiona niewłaściwego administrowania oraz przedstawił swoje krytyczne uwagi w tej materii; skarga 624/2002/ME, która dotyczyła publikowania orzeczeń w językach urzędowych, Raport roczny 2002, s. 38; skarga 141/2002/JMA, która dotyczyła zwrotu wydatków podróży dla poszukujących pracy, Raport roczny 2002, s. 73; skarga 1751/2001/GG dotycząca braku odpowiedzi w sprawie przesiedlenia, Raport roczny 2002, s. 170.

polega na możliwości uznania przez Rzecznika skargi za niedopuszczalną mimo wstępnego ustalenia, że kryteria materialne zostały spełnione.

Punktem wyjścia analizy tych kryteriów jest ogólna konstatacja, że regulacje wspólnotowe nie przewidują szczególnych wymogów co do formy, jaką ma przyjąć skarga³⁵⁸. Pewne wytyczne zawiera Statut, stwierdzając, że skarga powinna umożliwić ustalenie tożsamości osoby, która ją złożyła oraz wskazanie przedmiotu skargi (art. 2 ust. 3). Pozostawienie swobody skarżącemu w tym zakresie nie jest przypadkowe. Przede wszystkim wynika z zaakcentowanej w czasie tworzenia regulacji statutowej koncepcji maksymalnej prostoty postępowania i ułatwienia dostępu do Ombudsmana. Komisja Instytucjonalna wskazała wówczas, iż postępowanie skargowe powinno odbywać się z pominięciem warunków i formalności obcych Rzecznikowi jako instytucji dalekiej od biurokratyzmu i z zasady elastycznej w swym działaniu³⁵⁹. Jak stwierdził S. Tierney, „droga obywatela do Rzecznika nie powinna prowadzić przez rozmaite techniczne pułapki i utrudnienia, tak by tylko wykwalifikowany prawnik był w stanie ją przebyć i przedstawić skargę”³⁶⁰. Rzecznik dostrzegł więc, że wzrost wśród obywateli świadomości dostępności do skutecznej ochrony ich praw zależy także od tego, jak szybko i w jaki sposób (najmniej sformalizowany) będą oni mogli zainicjować stosowne postępowanie. Nie można zapominać, że z natury rzeczy obywatele są negatywnie nastawieni do wszelkich form zbiurokratyzowanych procedur unijnych³⁶¹. Kierując się tymi ustaleniami, biuro Rzecznika przygotowało gotowy formularz skargi, rozpowszechniany razem z nieskomplikowaną „instrukcją” sposobu realizacji obywatelskiego prawa do skargi³⁶². Oczywiście złożenie skargi w innej formie nie powoduje jej niedopuszczalności. Ponadto, uwzględniając rozwój różnych form nowoczesnego komunikowania się, Rzecznik uruchomił swoją stronę internetową. Możliwe jest więc wniesienie skargi za pośrednictwem poczty elektronicznej czy też poprzez wypełnienie umieszczonego w roku 2001 formularza na stronie internetowej biura³⁶³. Z analizy raportów rocznych wynika, iż ta forma komunikowania się z Rzecznikiem staje się coraz powszechniejsza³⁶⁴. Forma komunikowania się on-line z obywatelami podlega stałemu rozwojowi, którego potrzeba wynika nie tylko z przyłączania do Unii Europejskiej kolejnych krajów (co wymaga translacji dostępnych treści na nowe języki oficjalne), ale również z chęci szerokiego propagowania idei Ombudsmana i dalszej edukacji obywateli w zakresie praw zasadniczych³⁶⁵. Dopuszczalna jest także możliwość przedłożenia skargi faksem oraz w innej formie, byleby tylko czyniła ona zadość minimalnym warunkom przewidzianym przez Statut.

Sformułowanie warunków identyfikacji tożsamości skarżącego ma wyłączać możliwość wnoszenia skarg anonimowych oraz wydaje się wynikać także z przyczyn czysto

³⁵⁸ A. Łazowski, *Ochrona...*, s. 130; również E. Popławska, *Instytucja...*, s. 38.

³⁵⁹ Raport Bindi, s. 10.

³⁶⁰ S. Tierney, *European Citizenship in Practice? The First Annual Report of the European Ombudsman*, „European Public Law”, vol. 3, 1996, s. 525.

³⁶¹ Szerzej na ten temat N. Lewis, P. Birkinshaw, *When Citizens Complain: reforming justice and administration*, Buckingham 1993, s. 128–130.

³⁶² Ulotki „Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich – Czy może Ci pomóc? i „Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich – w skrócie”.

³⁶³ Formularz w języku polskim dostępny jest pod adresem <http://www.euro-ombudsman.eu.int/form/pl/default.htm>, adres poczty elektronicznej biura euroombudsman@europarl.eu.int.

³⁶⁴ W roku 1999 skarg tego typu było 17 % (1/6 ogółu), w roku 2003 już 48%, natomiast w roku 2005 przekroczyła one połowę – 59% skarg. Por. Raport roczny 2003, s. 273; Raport roczny 2005, s. 174.

³⁶⁵ Na stronie internetowej umieszczane są publikacje, sprawozdania, decyzje, raporty, itp. Komunikacja elektroniczna pozwala udzielać pocztą elektroniczną coraz większej liczby porad w sprawach kierowanych za pośrednictwem e-maili. Na przykład w roku 2005 udzielono odpowiedzi na 6426 e-maili, Por. Raport roczny 2005, s. 154.

technicznych, jak w przypadku braku wskazania osoby skarżącej wykluczona m.in. byłaby możliwość jej poinformowania o toczącym się postępowaniu i ewentualnych jego wynikach. Oczywiście, skarżący może starać się celowo wnieść skargę anonimową – z powodu obawy wywołania wobec niego retorsji ze strony organu czy instytucji, których skarga dotyczy. W związku z tym Statut gwarantuje skarżącemu prawo do uznania jego skargi za poufną, co ma zapewnić ochronę jego dóbr osobistych, dobrego imienia czy pewnych „wrażliwych” danych osobowych (art. 2 ust. 3 *in fine*). Regułę poufności Rzecznik interpretuje dość ściśle. Informując instytucję wspólnotową, której dotyczy skarga o osobie skarżącego, uważa raczej, że jest to niezbędny aspekt zapewnienia temu organowi możliwości pełnego przedstawienia własnej argumentacji. Jeżeli więc skarżącemu zależy na pozostaniu anonimowym, jedyną możliwością jest złożenie przez niego wniosku o wszczęcie postępowania z własnej inicjatywy Ombudsmana co do wskazanych w zawiadomieniu faktów³⁶⁶.

Uprawnienie do złożenia skargi przez podmiot, któremu ono przysługuje, może być zgodnie z art. 2 ust. 2 Statutu realizowane zasadniczo w dwojaki sposób. Po pierwsze, skargi mogą być składane bezpośrednio do Ombudsmana, po drugie, obywatele mogą w tym zakresie korzystać z pośrednictwa eurodeputowanych, aczkolwiek w praktyce ustrojowej ta ostatnia sytuacja występuje bardzo rzadko. Możliwość taka jest efektem usytuowania instytucji Rzecznika jako trwale związanej z działalnością Parlamentu Europejskiego, co zainspirowane zostało wzorami brytyjskimi i francuskimi³⁶⁷.

Przekazanie skargi za pośrednictwem deputowanego nie stanowi odrębnej formy skargi i jest ona traktowana jak skarga pochodząca bezpośrednio od podmiotu uprawnionego³⁶⁸. Zauważyć należy, że brak posiadania przez skarżącego przyniotu obywatelstwa kraju członkowskiego lub statutowej w nim siedziby czy też statusu rezydenta na terenie Unii nie może być konwalidowany poprzez wniesienie skargi za pośrednictwem deputowanego Parlamentu Europejskiego. Zgodzić się więc należy ze stanowiskiem K. Heede, że w takim wypadku podmiot ten może jedynie starać się przekonać deputowanego lub inną osobę, której legitymacja przysługuje, do wniesienia skargi we własnym imieniu. W ten sposób, mimo braku u autora skargi legitymacji do jej wniesienia może on, korzystając z cudzej kompetencji, wywołać odpowiednią reakcję Ombudsmana³⁶⁹. Innym sposobem zainteresowania sprawą naruszenia praw zasadniczych jest w tego typu przypadku również możliwość wszczynania postępowania z urzędu przez samego Rzecznika, występująca zwłaszcza wówczas, gdy mamy do czynienia ze skargą wnoszoną *pro publico bono* lub gdy o fakcie naruszenia praw podstawowych Rzecznik został poinformowany w inny sposób np. za pośrednictwem środków masowego przekazu³⁷⁰.

Zauważyć należy, że do warunków formalnych można zaliczyć niewymieniony wprost obowiązek podpisania wnoszonej skargi, który nie budzi wątpliwości, jeżeli oceniamy skargę w kategorii zwykłego pisma procesowego. Niemniej jednak spełnienie tego obowiązku wydaje się już utrudnione, gdy skarga wnoszona jest za pośrednictwem środków elektronicznych. Wówczas wskazanie danych osobowych kwalifikowane jest jako opatrzenie skargi podpisem. Dodatkowym warunkiem w tym zakresie, podobnie jak to ma miejsce odnośnie do petycji, jest opatrzenie skargi podpisem działających w imieniu osób prawnych pełnomocników,

³⁶⁶ Por. skarga 674/COMLA/F/PD dotycząca zasad rekrutacji ustalonych przez Komisję Europejską, Raport roczny 1997, s. 267; Brak identyfikacji tożsamości skarżącego jest przyczyną odrzucania corocznie ok. 30% skarg.

³⁶⁷ Por. J. Camby, P. Servent, *Parlament V Republiki Francuskiej*, Warszawa 1999, s. 123.

³⁶⁸ Zgodnie z przepisem art. 2 ust. 3 przepisów wykonawczych petycja przekazana Rzecznikowi Praw Obywatelskich przez Parlament Europejski za zgodą wnioskodawcy traktowana jest jako skarga.

³⁶⁹ Por. K. Heede, *European Ombudsman...*, s. 116.

³⁷⁰ W tym trybie Rzecznik zajmował się m. in. kwestiami dostępu do dokumentacji organów Wspólnot czy też mechanizmami rekrutacji w Komisji Europejskiej. Sprawy takie miały miejsce kilkakrotnie – zob. Raport roczny 1997, s. 269 i n.; Raport roczny 1998, s. 259 i n.; Raport roczny 1999, s. 245 i n.; Raport roczny 2000, s. 197 i n.

co także może być stosowane w przypadku osób fizycznych. Obowiązek ten ukształtowała praktyka, gdyż nie wynika on wprost z przepisów Statutu czy przepisów wykonawczych³⁷¹.

Kolejną kwestią formalną związaną z dopuszczalnością skargi jest termin jej wniesienia – reguła dwóch lat (*two years rule*). Taka formuła przedawnienia realizacji prawa obywatela została ustalona w czasie wspomnianych już negocjacji postanowień Statutu pomiędzy Parlamentem, Komisją i Radą, podobnie zresztą jak i wprowadzenie obowiązku podjęcia przez skarżącego wobec właściwej instytucji lub organu unijnego uprzednich działań zmierzających do załatwienia sprawy. Oczywiście jest, że ustalenie terminu przedawnienia było celowe i potrzebne, bowiem brak takiego limitu czasowego mogłoby prowadzić w konsekwencji do nieograniczonego czasowo prawa kwestionowania decyzji wspólnotowej administracji. Zgodzono się więc na dwuletni, nieprzekraczalny okres do złożenia skargi (art. 2 ust. 4). Termin ten jest ściśle przestrzegany, będąc jednak rzadką przesłanką jej odrzucenia. Z analizy raportów rocznych wynika, iż ta przyczyna powoduje odrzucenie niespełna 5% skarg rocznie³⁷².

Warunkiem dopuszczalności skargi jest również wymóg uprzedniego wykorzystania przez skarżącego wszelkich możliwych środków dochodzenia jego praw wobec instytucji, której zarzuca działanie wypełniające znamiona niewłaściwego zarządzania. Celem takiego rozwiązania jest dążenie do kompromisowego, polubownego rozwiązywania pojawiających się sporów – a także dbałość o prestiż instytucji wspólnotowych – oraz przygotowanie instytucji lub organu administracji do ewentualnego postępowania przed Rzecznikiem. Analiza praktyki działalności Ombudsmana daje możliwość postawienia tezy, że ta okoliczność – brak wykorzystania możliwości polubownego zakończenia sporu – jest najczęstszą przyczyną stwierdzenia niedopuszczalności skargi ze względu na naruszenie wymogów formalnych³⁷³.

Wobec niezbędnych czynności wymaganych od skarżącego i poprzedzających wniesienie skargi Statut (art. 2 ust. 4 *in fine*) używa sformułowania – „działania odpowiednie” (stosowne, właściwe). Problem interpretacyjny związany z tym terminem dodatkowo komplikuje różne tłumaczenie przepisów w językach oficjalnych. W języku duńskim mówi się o jakichkolwiek działaniach wstępnych, dopuszczając w ten sposób każdą formę aktywności skarżącego, ukierunkowaną na rozwiązanie sprawy bez konieczności uruchomienia postępowania przed Rzecznikiem³⁷⁴. Natomiast teksty w tłumaczeniu angielskim czy francuskim, podobnie jak w polskim, wskazują na działania: odpowiednie, adekwatne, właściwe, akcentując tym samym, że mają one spełniać określone warunki, a więc mieć tak czy inaczej postać kwalifikowaną³⁷⁵. Ocena tego kryterium należy w praktyce do Rzecznika, co jest kolejnym przykładem jego dyskrecyjnych uprawnień. Uznaje on wszczynanie postępowania za nieusprawiedliwione i niewłaściwe, gdy dojdzie do wniosku, że postawa skarżącego wobec rozstrzygnięcia sprawy wydaje się mu nie dość aktywna³⁷⁶. Stanowisko samego Rzecznika nie zawsze jest tu jednak konsekwentne.

³⁷¹ Por. petycje 490/92, 571/92, 653/92 wniesione przez irlandzkie, włoskie i belgijskie firmy prawnicze; zob. również E. A. Marias, *The Right...*, s. 169-181; E. A. Marias, *Le droit...*, s. 81-101.

³⁷² Raport roczny 2003, s. 279 – 2,3%; Raport roczny 2004, s. 167 – 2,3%; Raport roczny 2005, s. 159 – 3,7%; Por. także skargę 937/97/OV, w której skarżący wnosili skargę o interwencję w sprawie mającej miejsce w roku 1990, Raport roczny 1997, s. 27-28.

³⁷³ Niewyczerpanie odpowiednich kroków administracyjnych jest przyczyną odrzucania ok. 60% skarg – Raport roczny 2003, s. 279 – 62,7%, Raport roczny 2004, s. 167 – 56,8%, Raport roczny 2005, s. 159 – 63,3%, Raport roczny 2006, s. 151 – 50,5%.

³⁷⁴ Duńskie *fordnede* oznacza jako taki, jakikolwiek.

³⁷⁵ Angielskie *appropriate*, francuskie *appropriées*.

³⁷⁶ Por. skarga 1136/97/JH, Raport roczny 1997, s. 28; skarga 1316/2000/GG, Raport roczny 2000, s. 19-20; skarga 761/2003/FA, Raport roczny 2003, s. 3; sprawa poufna z udziałem Europejskiego Urzędu ds. Zwalczenia Nadużyć Finansowych, Raport roczny 2004, s. 41.

Z jednej strony, dokonuje on interpretacji kierując się terminologią angielską i francuską, z której rozumienia wynika obowiązek zwiększonej aktywności skarżącego – podjęcia takich działań, które Rzecznik może zakwalifikować jako właściwe, odpowiednio³⁷⁷. Z drugiej, w popularnych instrukcjach wnoszenia skarg przez obywateli „Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich – Czy może Ci pomóc?” wspomina się o wniesieniu skargi „po skontaktowaniu się” (podkr. autora) z przedmiotową instytucją lub organem na przykład w formie pisemnej. Należy więc przyjąć, że Rzecznik dopuszcza zróżnicowaną formę uprzedniego podejmowania przez skarżącego różnego rodzaju działań dla załatwienia polubownego sprawy, nie wskazując żadnych konkretnych ich warunków.

Szczególne rygory dotyczą skarg składanych przez urzędników administracji Wspólnot. Specjalne ograniczenie ma za zadanie eliminować skargi pracownicze, które wnoszone są bez wyczerpania wewnętrznych procedur złożenia wniosków i skarg przewidzianych w szczególności w art. 90 ust. 1 i 2 regulaminu pracowniczego (art. 2 ust. 8). Wobec nich musi być spełniony dodatkowy warunek – upływ terminu udzielenia odpowiedzi przez dany organ lub instytucję. W przypadku więc spraw z zakresu stosunków pracy, skarżący oprócz spełnienia warunków dotyczących podjęcia działań wstępnych ma obowiązek wyczerpania także dodatkowych środków naprawczych wynikających z faktu zatrudnienia w instytucji lub organie wspólnotowym³⁷⁸. Nadmienić przy tym należy, że sprawy pracownicze nie należą do zakresu kompetencji wszystkich funkcjonujących krajowych ombudsmanów, np. materia ta znajduje się poza legitymacją rzecznika francuskiego, z kolei jest dopuszczona w kognicji ombudsmana duńskiego.

W tym miejscu wypada rozważyć przesłankę, która już po części była omówiona przy okazji analizy dotyczącej materialnych wymogów skargi. Kwestia ta odnosi się do wykluczenia zajmowania się przez Rzecznika sprawą, w której toczy się postępowanie sądowe oraz możliwości kwestionowania słuszności podjętych przez sąd decyzji (art. 1 ust. 3). Dotyczy to nie tylko relacji między Rzecznikiem a ETS i SPI, ale również innych sądów zarówno krajowych, jak i międzynarodowych. Zarówno doktryna, jak i Rzecznik klasyfikują ten warunek także jako jedną z negatywnych przesłanek dopuszczalności skargi, mimo że jest ona okolicznością zaliczaną do jej warunków materialnych³⁷⁹. Odmowa dopuszczenia do merytorycznego rozpatrzenia skargi występuje wówczas, gdy jest lub była ona przedmiotem postępowania sądowego. Postanowienie to z uwagi na brak wyraźnego wyłączenia należy interpretować jako wykluczające mandat Rzecznika zarówno wobec spraw toczących się przed sądami wspólnotowymi, jak i innymi (np. krajowymi)³⁸⁰. Brak podejmowania jakichkolwiek działań przez Rzecznika w związku z toczącym się postępowaniem sądowym nie wydaje się tak do końca uzasadniony, chociażby ze względu na ewentualną potrzebę świadczenia przez niego pomocy prawnej unijnym obywatelom dysponującym często ograniczonymi środkami finansowymi na poniesienie kosztów profesjonalnego pełnomocnika. Zasadne natomiast wydaje się wyłączenie uprawnień Rzecznika do kwestionowania (zaskarżania) zapadłych orzeczeń, mimo że pozostaje to w opozycji do rozwiązań klasycznego ombudsmana. Takie rozwiązanie jest wyrazem przyjęcia w Traktacie koncepcji Ombudsmana pozbawionej cech „super śledczego”, omnipotentnego w sprawach z zakresu ochrony praw obywatelskich. Odpowiada temu rozwiązanie szczegółowe polegające na zakazie dokonywania przez Rzecznika ponownej oceny faktów i okoliczności ustalonych już uprzednio – w postępowaniu sądowym. Przyjęcie odmiennego stanowiska prowadziłyby do podważania sensu przeprowadzania postępowania wyjaśniającego czy dowodowego przed niezawisłymi

³⁷⁷ Por. skarga 45/26.7.95/JPB/PD/B-dk, Raport roczny 1996, s. 42-44; skarga 16/97/JMA, Raport roczny 1998, s. 182.

³⁷⁸ Por. opinia Sądu Pierwszej Instancji w skardze 869/10.9.96/EP/IT/DT, Raport roczny 1997, s. 165-168.

³⁷⁹ Por. chociażby Raport roczny 2004, s. 40 czy też Raport roczny 2005, s. 41; także A. Łazowski, *Ochrona...*, s. 131.

³⁸⁰ K. Heede, *European Ombudsman...*, s. 137.

organami wymiaru sprawiedliwości zarówno na szczeblu krajowym, jak i wspólnotowym. Mogłoby także tworzyć mechanizm dający obywatelowi dodatkowy środek kwestionowania dokonanych przez sądy ustaleń prawnych i faktycznych oraz wydanych na ich podstawie prawomocnych orzeczeń, tym samym redukując ich prestiż i autorytet. W konsekwencji mogłoby to prowadzić do naruszenia kluczowej zasady postępowania sądowego, jaką jest zasada powagi rzeczy osądzonej³⁸¹.

Zauważyć należy, że obecnie tylko w około 4% przypadków powodem niedopuszczalność skargi jest zawisłość sprawy przed różnymi sądami³⁸².

Na koniec rozważań dotyczących warunków dopuszczalności skargi należy zwrócić uwagę, iż dotychczasowa działalność Rzecznika daje podstawę do stwierdzenia, że poza przedstawionymi wyżej wymogami, na dokonywanie kwalifikacji skarg wpływ mają również jego relacje z Parlamentem Europejskim. W związku z tym Rzecznik, co do zasady, nie czyni przedmiotem swojego postępowania spraw rozpatrywanych przed Komisją ds. Petycji Parlamentu, chyba że po akceptacji wnioskodawcy zostanie mu ona przekazana do rozpatrzenia w całości przez tą Komisję. Ponadto, przyjmując presumpcję właściwości Parlamentu w podejmowanych decyzjach, Rzecznik odrzuca skargi dotyczące spraw uprzednio rozpoznawanych przez Parlament, poza przypadkami, gdy ujawnione nowe okoliczności usprawiedliwiają jego interwencję.

4. Niewłaściwe administrowanie jako przedmiot kontroli

Punktem wyjściowym w określeniu podstaw działania instytucji Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich, zwłaszcza na początku jego funkcjonowania, było ustalenie znaczenia, niezdefiniowanego ani w art. 195 TWE czy przepisach TUE, ani w Statucie, terminu *maladministration* – niewłaściwe administrowanie³⁸³, a którym prawo wspólnotowe posługuje się dość powszechnie. Brak bliższego określenia zakresu tego terminu powodował, że w kontaktach Europejskiego Rzecznika z instytucjami i organami Unii Europejskiej, jak stwierdza J. Söderman, dostrzeżono dwa zasadnicze problemy. Po pierwsze, rozważano, czy zagadnienie legalności działania organów wspólnotowej administracji powinno być przedmiotem w głównej mierze postępowania przed unijnymi sądami, a działalność Rzecznika powinna mieć charakter subsydiarny, tzn. skupiać się na problemach administrowania tylko wówczas, gdy brak jest możliwości skorzystania z drogi sądowej. Po drugie, wyrażano wątpliwość, czy Rzecznik powinien posiadać uprawnienie do oceny podjętych przez organy administracji działań mieszczących się w granicach ich swobodnego

³⁸¹ Por. skarga 739/98/ADB, której przedmiotem był brak zapłaty przez Komisję Europejską za pracę wykonaną w ramach programu Tacis. Skarga została uznana za niedopuszczalną ze względu na fakt, iż jednocześnie postępowanie w tej sprawie toczyło się przed sądem krajowym, Raport roczny 1999, s. 20-21; Analogiczne były przyczyny niedopuszczenia do rozpatrywania skargi 867/99/GG dotyczącej procedury konkursowej prowadzonej przez Komisję Europejską, Raport roczny 1999, s. 21; skargi 1055/99/VK wniesionej przeciwko Komisji Europejskiej w przedmiocie braku zapłaty za wykonane prace budowlane w Kijowie, Raport roczny 2000, s. 20 oraz skargi 224/99/IP, w której skarżący wnosił o uznanie działania swoich przełożonych za nadużycie władzy, Raport roczny 2000, s. 20-21. Skargi te uznane zostały za niedopuszczalne ze względu na toczące się w tym samym czasie postępowanie przed Sądem Pierwszej Instancji. Por. także skarga poufna, Raport roczny 2005, s. 41.

³⁸² Raport roczny 2003, s. 279 – 0,4%, Raport roczny 2004, s. 167 – 5,6%, Raport roczny 2005, s. 159 – 2,1%, Raport roczny 2006, s. 151 – 4,4%.

³⁸³ W związku z tym, że termin *maladministration* może oznaczać „złą, nieprawidłową, niewłaściwą administrację” lub „złe, nieprawidłowe, niewłaściwe administrowanie” to będą zamiennie używał określeń polskich, bądź dla uproszczenia posługiwał się terminem *maladministration*, zwłaszcza że jest powszechnie używany w literaturze obcej.

uznania³⁸⁴. W przełamywaniu oporu i doktrynalnych zastrzeżeń co do ustalenia szerokiego zakresu aktywizmu Rzecznika, pomagało konsekwentne wdrażanie przez niego w praktyce konstrukcji prawnej urzędu, opartej na założeniach modelu duńskiego, a więc o szerokich kompetencjach kontrolnych, dopuszczającej działalność w podobnym zakresie jak to ma miejsce w przypadku sądów administracyjnych. Sprzyjała również temu aktywność rzeczników krajowych czy regionalnych w sprawach, które mogłyby być przedmiotem rozstrzygnięcia sądowego. Praktyka ta wpłynęła na ugruntowanie przekonania, że również na poziomie europejskim spory administracyjne mogłyby być rozwiązywane bez wstępowania na drogę sądową, nie tylko ze względu na przeciążenie wymiaru sprawiedliwości, ale również z powodu kosztów postępowanie sądowego ponoszonych przez obywatela. Powołanie instytucji Europejskiego Rzecznika oznaczało więc nie tylko pojawienie się alternatywnej metody kontroli administracji, ale również uznanie, że sądowy i pozasądowy tryb ochrony praw obywatelskich nie ma charakteru wzajemnie się wykluczającego. Przy tym w żaden sposób nie stanowi to ograniczenia prawa do uzyskania rekompensaty i naprawienia szkody oraz zadośćuczynienia poprzez postępowanie przed sądem, gdy taka byłaby wola obywatela.

Wspomaganie kontroli sądowej (ETS) administracji unijnej przez aktywność Ombudsmána jest w pełni zrozumiałe, gdyż w działaniu wspólnotowej administracji publicznej dopuszczone jest swobodne uznanie. Posługiwanie się nim nie oznacza jednak, że sprawy mogą być rozstrzygane bez uwzględniania zasad prawa europejskiego wypracowanych w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości, które określają zakres i granice swobodnego uznania, co wyklucza arbitralność i nieograniczoną dyskrejonalność w działaniu wspólnotowej administracji opartej na zasadzie praworządności (*rule of law*).³⁸⁵

Kluczowym pojęciem dla realizacji kompetencji Rzecznika jest termin właściwej, dobrej administracji (*proper administration*). Jest ono znane nie tylko doktrynie prawa europejskiego³⁸⁶, ale również na gruncie teorii i praktyki prawa krajowego w państwach członkowskich. Można uznać, że jest ono pojęciem zastanym na gruncie europejskim. Świadczy o tym częste posługiwanie się określeniami, nieznajdującymi początkowo normatywnego wyrazu, takimi jak: dobra i efektywna administracja, właściwa administracja, wymogi prawidłowej administracji, używanymi w debatach politycznych, co nie znajdowało początkowo odbicia normatywnego. Z czasem jednak prawo do dobrej administracji zostało zinstytucjonalizowane w rekomendacjach Komitetu Ministrów Rady Europy³⁸⁷. Jego zdefiniowanie pozwala na łatwiejsze określenie działania sprzecznego z tą ideą i towarzyszącą jej zasadą, a określanego jako niewłaściwe administrowanie.

Koncepcja prawa do dobrej administracji wpływa ze wspomnianej zasady

³⁸⁴ J. Söderman, *The Early Years of the European Ombudsman* [w:] *The European Ombudsman. Origins, Establishment, Evolution*, s. 84.

³⁸⁵ Wiele użytecznych przykładów tych zasad znaleźć można w wydawnictwie Rady Europy, *The Administration and You – A Handbook. Principles of administrative law with regard to relations between the administrative authorities and private individuals*, Council of Europe Publishing, Strasbourg 1998.

³⁸⁶ J. Usher, *The good administration of European Community Law*, „Current Legal Problems”, 1985, s. 269; A. Clapham, *Human Rights and the European Community: a Critical Overview*, Baden-Baden 1991; J. Schwarze, *European Administrative Law*, London 1992; L. N. Brown, T. Kennedy, *The Court of Justice of the European Communities*, London 1994; D. Bocquet, *Le déficit démocratique en Europe*, „Commentaire” 10/1993; B. Boyle, *op. cit.*, s. 458-477; D. Lasok, *Law and Institutions of the European Union*, Toruń 1995; L. Betten, N. Grief, *EU Law and Human Rights*, London–New York 1998; N. Nugent, *The Government and Politics of the European Union*, London 1999; P. Alston, *EU and Human Rights*, Oxford 1999; S. Weatherill, *Cases and Materials on EC Law*; London 2000; E. Brems, *Human Rights. Universality and Diversity*, Hague–Boston–London 2001; C. Barnard, J. Scott, *The Law of the Single European Market*, Oxford–Portland 2002; P. Craig, G. de Burca, *op. cit.*; *Constitutional Law of the European Union*, pod red. K. Lenaerts, P. Van Nuffel, R. Bray, London, 2005; P. Craig, *EU Administrative Law*, Oxford 2006, i wskazana tam literatura.

³⁸⁷ Por. I. Lipowicz, *Prawo do dobrej administracji*, Dobra Administracja – seminaryjne posiedzenie Kolegium NIK, 20 kwietnia 2005 r., s. 1

praworządności, zgodnie z którą organy zobowiązane są do działania na podstawie i w granicach określonych przez prawo. W orzecznictwie wspólnotowym³⁸⁸ rozwinęła się ona pod wpływem standardów konstytucyjnych recypowanych z systemów prawnych państw członkowskich, a zwłaszcza niemieckiej koncepcji Rechtsstaat i anglosaskiej *rule of law*³⁸⁹.

Pojęcie niewłaściwego administrowania, mimo iż niezdefiniowane w prawie wspólnotowym, a w szczególności w Traktatach i Statucie Rzecznika, nie było obce doktrynie prawa europejskiego³⁹⁰. Idea „dobrej” i „niewłaściwej, złej” administracji wywodzi się z kręgu systemu *common law*. B. Schwartz i H.Wade określają niewłaściwe administrowanie jako słowo-klucz w analizowaniu aktów administracyjnych instytucji i organów wykonujących władztwo dyskrecyjne³⁹¹. Podkreślają oni, że na niewłaściwe administrowanie składa się nadużycie dyskrecyjnego władztwa, przekroczenie granic swobodnego uznania, działanie poza ustaloną regułą lub uprawnieniem, postępowanie zgodne z regułą lub przepisem kompetencyjnym, ale bez należytego wyjaśnienia lub niesprawiedliwe. Te szczególne cechy niewłaściwego administrowania były zidentyfikowane w brytyjskim systemie ochrony praw obywatelskich już od końca lat sześćdziesiątych, kiedy Parlament przyjął ustawę o brytyjskim Komisarzu Parlamentarnym ds. Administracji³⁹². Przewodniczący Izby Gmin R. Crossman przedstawił wówczas katalog przykładów niewłaściwego działania administracji publicznej, nazwany później „Katalogiem Crossmana”. Obejmował on takie nieprawidłowości, jak: „stronniczość, zaniedbanie, nieuwagę, zwłokę, niekompetencję, nietrafność, przewrotność, podłość i bezwzględność itd.”³⁹³. W czasie parlamentarnej debaty R. Crossman stwierdził, że „nie powinno się definiować niesprawiedliwości (niesprawiedliwej decyzji) przez używanie takich słów jak strata albo szkoda, gdyż może to powodować pewne prawne ograniczenia, które w konsekwencji wyłączą odpowiedzialność niesprawiedliwej albo niekompetentnej administracji, gdy zgłaszający skargę nie poniósł żadnej faktycznej straty. Trzeba raczej, by niezadowolony z rozstrzygnięcia obywatel miał prawo skargi, nawet w przypadku, kiedy nie poniósł żadnej straty albo szkody, ale pragnie wyjaśnić przyczyny decyzji, która jego zdaniem konstytuuje *maladministration*”³⁹⁴. Kryteriami z „Katalogu Crossmana” posługiwał się ombudsman brytyjski, który w roku 1993 sformułował dalsze przykłady³⁹⁵. Zaliczono do nich m.in.: naganną nieuprzejmość, niechęć wobec zgłaszającego skargę, odmowę odpowiedzi na pytania lub udzielenia żądanej informacji, świadome udzielanie porady, która wprowadza w błąd albo jest nieodpowiednia, ignorancję, proponowanie niewspółmiernej rekompensaty lub nieoferowanie jej w ogóle, dyskryminację ze względu na

³⁸⁸ Por. sprawa 294/83 *Parti Écologiste „Les Verts” przeciwko Parlamentowi*, ECR 1986, s. 1339, w której ETS stwierdził, że Wspólnota Europejska jest oparta na zasadzie praworządności; patrz także G. Berb, *Court of Justice: Judicial Protection and the Rule of Law* [w:] *Institutional Dynamics of the European Integration. Essays in Honour of Henry G. Schermers*, pod red. D. Curtin, T. Heukels, Dordrecht–Boston 1994, t. 2, s. 304-305.

³⁸⁹ Por. C. Harlow, *Codification of EC Administrative Procedures? Fitting the Foot to the Shoe or the Shoe to the Foot*, „Jean Monnet Chair Papers”, 1995, s. 9; J. Schwarze, *The Procedural Guarantees in the Recent Case-law of the European Community* [w:] *Institutional Dynamics...*, s. 494; B. Schwartz, H.W.R. Wade, *Legal Control of Government*, Oxford 1972.

³⁹⁰ *Good Governance and the European Union. Reflections on Concepts, Institutions and Substance*, pod red. D. Curtin, R. Wessel, Intersentia Uitgevers 2005, s. 30 i nast.

³⁹¹ B. Schwartz, H.W.R. Wade, *op. cit.*, s. 69.

³⁹² Parliamentary Commissioner Act 1967, Public Acts 1967, c. 13.

³⁹³ Po dwunastu latach doświadczeń brytyjskiego ombudsmana wyliczenie to zostało przywołane przez Lorda Denninga, który wskazał na trafność zwłaszcza określenia „itd.”: „byłaby to długa i interesująca lista w oczywisty sposób otwarta, odnosząca się do sposobu w jakim dochodzi do wydania decyzji oraz zastosowania dyskrecyjnego władztwa...”, *Butler Machine Tool Co. Ltd. przeciwko Ex-Cell-o Corp. Ltd.* [1979] 1 All. E.R. 965, 1 W.L.R. 401.

³⁹⁴ Szerzej B. Schwartz, H.W.R. Wade, *op. cit.*, s. 67-70.

³⁹⁵ Annual Report 1993, Parliamentary Ombudsman, s. 5.

narodowość, płeć, albo z jakiegokolwiek innego powodu, brak pouczenia o przysługującym prawie odwołania czy inne wadliwości procedury. Warto zwrócić uwagę, że wraz z rozwojem praktyki Komisarza Parlamentarnego ds. Administracji w Wielkiej Brytanii, tak jak i w innych państwach członkowskich Unii, w których działają ombudsmeni, przybiera kryteriów mających konotacje etyczne. Rzecznicy w większym stopniu niż na początku ich działalności sięgają do takich kryteriów, jak: demonstrowana niechęć czy lekceważenie petenta, arogancja itp.

Zasada dobrej administracji i prawa obywatela do niej jest jedną z podstawowych idei nowoczesnego prawa administracyjnego. Powołana jest w różnych instrumentach prawnych, a jej źródłem jest koncepcja ochrony praw zasadniczych i europejskie prawo zwyczajowe. Prawo do dobrej administracji jest uznawane w doktrynie prawa administracyjnego za przeciwwagę stale poszerzającego się obszaru ingerencji administracji w stosunki prawne i faktyczne związane ze sferą prawa publicznego. Ochrona praw obywateli z tym związana, w szczególności ich praw społecznych niemających proceduralnej egzekwowalności, uzasadnia wprowadzenie i usankcjonowanie ogólnej zasady dobrej administracji oraz wynikających z niej szczegółowych reguł stosowanych jako kryteria oceny działań administracji w konkretnych sprawach. Ograniczałaby ona dyskrecyjną aktywność organów, lepiej służąc realizacji i przestrzeganiu legalności ich funkcjonowania. Jak stwierdza T. Fortsakis, ochrona praw obywateli działa na dwóch płaszczyznach³⁹⁶. Po pierwsze, w sensie negatywnym, zapobiegając naruszaniu przez akty organów administracji praw i prawnie uzasadnionego interesu obywateli. Po drugie, w pozytywnym sensie, wymagając, by aktywność administracji – zarówno prawna (statutowa), jak i faktyczna – służyła rozwijaniu wolności i praw wynikających z obywatelstwa Unii Europejskiej. Jednocześnie zauważyć należy, że europejskie *case-law* wymaga konkretyzacji i sprecyzowania prawa do dobrej administracji, by uzyskać efektywną i skuteczną ochronę wobec działań administracji. Zatem zasady takie, jak: zasada równości, właściwego działania administracji, prawo do informacji, prawo skargi do Rzecznika Praw Obywatelskich, uzasadniania decyzji administracyjnych i ich sądowej ochrony są tylko punktem wyjścia dla szerszych rozważań.

Prawo do dobrej administracji można porównać do „parasola” składającego się z prawnych i pozaprawnych reguł³⁹⁷, skupionych wokół jednej wspólnej idei, kształtujących arsenał środków mających służyć ochronie praw obywatelskich i zapewnieniu realizacji rządów prawa. Jednocześnie budowanie idei dobrej administracji służy jako swego rodzaju trampolina dla rozwoju nowych reguł, często nawet luźno z nią związanych, ale zmierzających do realizacji wspólnie określonych celów: rządów prawa i kształtowaniu administracji przyjaznej obywatelom Unii.

Musimy pamiętać, że Unia Europejska to nie tylko wspólnota gospodarcza, polityczna, kulturowa czy geograficzna, to także organizm w wysokim stopniu zbiurokratyzowany. Problem właściwie funkcjonującej administracji musiał się więc znaleźć w kręgu zainteresowania europejskiego prawa wspólnotowego. Oddziaływanie aparatu administracyjnego Unii na jej obywateli wymagało określenia pewnych reguł, które przede wszystkim będą zapewniały nie tylko jej wysoki poziom funkcjonowania, ale również, co ważniejsze, chroniły prawa podstawowe. Z tego powodu w rozwoju Wspólnot można zauważyć więc pewną ewolucję coraz to nowych rozwiązań, zmierzających do wprowadzenia i realizacji prawa do dobrej administracji. Początkowo wprowadzone nieliczne reguły³⁹⁸

³⁹⁶ T. Fortsakis, *Principles Governing Good Administration*, „European Public Law”, vol. 11, 2005, s. 208.

³⁹⁷ Jak stwierdziła R. Slynn w sprawie Tradax „reguły prawne i dobra administracja mogą się krzyżować (...) wymogi tej ostatniej mogą być czynnikiem wykładni tych pierwszych. Nie są to jednak tożsame pojęcia”, Opinia R. Slynn’a w sprawie 64/82 *Tradax przeciwko Komisji*, ECR 1984, s. 1359.

³⁹⁸ Traktat Rzymski w art. 173 ust. 2 wprowadzał wymóg stosowania odpowiedniej procedury w celu ochrony

uzupełniało orzecznictwo Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości wywodzące z ogólnych zasad systemów prawnych krajów członkowskich zasady niewynikające wyraźnie z aktów prawa wspólnotowego³⁹⁹. Jak słusznie stwierdza M. Szydło, w początkowym okresie funkcjonowania ETS odmawiał egzekwowania praw podstawowych, wyrażając stanowisko, że brak jest podstaw prawnych upoważniających Wspólnoty do dokonywania regulacji w dziedzinie ochrony tych praw, a kompetencja ta należy do państw członkowskich⁴⁰⁰. Zmiana

prawa materialnego oraz sankcję w postaci unieważnienia tzw. aktów instytucjonalnych w przypadku naruszenia istotnego wymogu proceduralnego, szerzej D. Lasok, *Zarys prawa Unii Europejskiej*, Toruń 1995, s. 187.

³⁹⁹ Por. chociażby zasada *audi et alteram partem*, w myśl której osoba zainteresowana, której interesy są zagrożone wskutek decyzji organu władzy publicznej, ma prawo zajęcia stanowiska w swojej sprawie i wypowiedzenia się co do zebranego materiału dowodowego, por. D. Lasok, *Zarys prawa...*, s. 187.

⁴⁰⁰ Szerzej M. Szydło, *Prawo do dobrej administracji jako prawo podstawowe w unijnym porządku prawnym*, „Studia Europejskie”, 1/2004, s. 87-88; orzeczenia ETS w sprawach 1/58 *F. Stork and Co. przeciwko Wysokiej Władzy*, ECR 1959 – Prawo do wszczęcia postępowania przez przedsiębiorstwa zajmujące się dystrybucją nie jest ograniczona do spraw, w których przedsiębiorstwa te są stronami zakwestionowanych porozumień, lecz rozciąga się na sprawy takie, jak niniejsza, w których decyzja oparta na art. 65 Traktatu bezpośrednio wpływa na interesy skarżącego przedsiębiorstwa (Traktat EWWiS, art. 65 i 80). Na decyzje Wysokiej Władzy przyjęte zgodnie z drugim akapitem art. 65 ust. 4 Traktatu może zostać złożona skarga o unieważnienie (Traktat EWWiS, art. 33 i art. 65 ust. 4 akapit drugi). Decyzja Wysokiej Władzy, która rozstrzyga w przedmiocie zgodności z prawem decyzji podjętych przez grupę przedsiębiorstw, ma charakter indywidualny (Traktat EWWiS, art. 33 i art. 65 ust. 4 akapit drugi). Decyzja, która jest przyjęta przez Wysoką Władzę na podstawie drugiego akapitu art. 65 ust. 4 Traktatu EWWiS w kontekście postępowania przed sądem krajowym toczącym się pomiędzy skarżącym a osobą trzecią i która może wywrzeć wpływ na wynik tego postępowania, dotyczy tego skarżącego (Traktat EWWiS, art. 33 i art. 65 ust. 4 akapit drugi). Na mocy art. 31 Traktatu EWWiS Trybunał winien jedynie zapewnić, by przy interpretacji i stosowaniu Traktatu oraz zasad ustanowionych dla jego implementacji prawo było przestrzegane, lecz zasadniczo nie wymaga się od Trybunału rozstrzygnięcia w przedmiocie przepisów prawa krajowego. W konsekwencji Wysoka Władza nie ma kompetencji do zbadania tej podstawy skargi, w której utrzymuje się, iż przy przyjmowaniu decyzji zostały naruszone zasady krajowego prawa konstytucyjnego (Traktat EWWiS, art. 31). Z art. 8 Traktatu wynika, iż Wysoka Władza winna jedynie stosować prawo wspólnotowe. Wysoka Władza nie jest właściwa do stosowania prawa krajowego Państw Członkowskich (Traktat EWWiS, art. 8). Drugi akapit art. 65 ust. 4 Traktatu EWWiS musi być interpretowany w sposób oznaczający, iż Wysoka Władza jest także uprawniona do rozstrzygnięcia, czy art. 65 ma co do zasady zastosowanie do konkretnego porozumienia ze względu na inne postanowienia Traktatu lub Konwencji o przepisach przejściowych (Traktat EWWiS, art. 65 ust. 4 akapit drugi). Do Wysokiej Władzy należy zbadanie wszystkich porozumień i decyzji przyjętych przez grupy przedsiębiorstw, których dotyczą postanowienia art. 65 Traktatu i które przeznaczone są do stosowania na rynku wspólnym, w celu rozstrzygnięcia o ich zgodności z postanowieniami tego artykułu, bez względu na ich ważność na podstawie prawa krajowego (Traktat EWWiS, art. 65 ust. 4 akapit drugi). Porozumienia i decyzje przyjęte przez grupy przedsiębiorstw, które są ważne na mocy prawa krajowego, mogą jednocześnie być sprzeczne z zakazem ustanowionym w art. 65 ust. 1 Traktatu EWWiS, i tym samym być nieważne na mocy prawa wspólnotowego zgodnie z art. 65 ust. 4 (Traktat EWWiS, art. 65 ust. 1 i ust. 4 akapit pierwszy). W odniesieniu do węgla prawo wspólnotowe dotyczące porozumień zastąpiło prawo krajowe z dniem 10 lutego 1953 r. (dniem powołania do życia wspólnego rynku węgla). Wysoka Władza była tym samym uprawniona do zbadania z punktu widzenia prawa wspólnotowego ważności porozumień i decyzji podjętych przez grupy przedsiębiorstw przed tą datą, lecz w zamiarze stron przeznaczonych do stosowania po tej dacie. Ich pozycja prawna w żadnej mierze nie została zmodyfikowana przez okoliczność, iż w odniesieniu do przedmiotowych porozumień i decyzji zakazy ustanowione w art. 65 zgodnie z art. 12 Konwencji o przepisach przejściowych weszły w życie później (Traktat EWWiS, art. 65 ust. 4 akapit drugi, Konwencja, art. 1 ust. 4, art. 2 ust. 2 akapit ostatni, art. 2 ust. 3, art. 8 akapit drugi lit. a i art. 12). Do porozumień i decyzji przyjmowanych przez nowo stworzone grupy przedsiębiorstw zakaz ustanowiony w art. 65 Traktatu ma zastosowanie od razu, pomimo możliwości ich późniejszego zatwierdzenia. Z drugiej strony porozumienia i decyzje już istniejące pozostają w mocy tymczasowo, do chwili upłynięcia terminu wyznaczonego przez Wysoką Władzę po odmowie ich zatwierdzenia. Wynika to z drugiego akapitu art. 12 Konwencji. Skoro przepis ten nie wyznacza terminu do wszczęcia postępowania wymierzonego w już istniejące porozumienia, Wysoka Władza jest uprawniona do swobodnego korzystania z prawa do podejmowania działania w tej mierze. Akapit drugi art. 12 Konwencji musi być interpretowany tak, aby oznaczał, iż porozumienia zawarte i decyzje przyjęte pomiędzy wejściem w życie Traktatu oraz ustanowieniem wspólnego rynku muszą być uznane także za porozumienia i decyzje już istniejące i tym samym tymczasowo ważne (Traktat EWWiS, art. 65, Konwencja, art. 1 ust. 1, art. 1 ust. 5, art. 2 ust. 2 akapit czwarty, art. 2 ust. 3, art. 12 akapit drugi); również 40/64 *Sgarlata i inni przeciwko Komisji*, ECR 1965, s. 215.

tej linii orzeczniczej nastąpiła dopiero od końca lat sześćdziesiątych⁴⁰¹. W zasadzie więc dopiero Traktat z Maastricht oraz Traktat Amsterdamski wprowadziły materialnoprawne podstawy prawa do dobrej administracji, w odróżnieniu od wcześniejszych unormowań, w których akcentowano przede wszystkim aspekty formalne i proceduralne⁴⁰². Dokonane za ich pośrednictwem zmiany traktatowe dotyczyły po pierwsze określenia w art. 5 TWE zasady subsydiarności, zgodnie z którą Wspólnota w sprawach nienależących do jej wyłącznych kompetencji podejmuje działania jedynie wówczas i w takim zakresie, gdy planowany skutek nie może być osiągnięty bardziej efektywnie przez działanie na niższym szczeblu, w szczególności zrealizowane przez państwa członkowskie⁴⁰³. Gwarancja ta zapobiega nadmiernemu rozbudowywaniu urzędów i instytucji unijnych oraz rozszerzaniu ich aktywności ponad miarę. Po drugie w art. 6 TUE uregulowano zasadę praworządności, wskazując, że „Unia opiera się na zasadach wolności, demokracji, poszanowania praw człowieka i podstawowych wolności oraz praworządności, a zasady te są wspólne dla wszystkich państw członkowskich”. Dalej, w art. 6 ust. 2 TUE zadeklarowano, że „Unia szanuje prawa podstawowe, jakie zagwarantowane są w Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności oraz prawa wynikające ze wspólnych tradycji konstytucyjnych państw członkowskich, stanowiące ogólne zasady prawa Wspólnoty”. W celu praktycznej realizacji powyższych deklaracji TUE przewidział również w art. 7 ust. 2 sankcję dla państw naruszających przyznane w nim prawa i podstawowe wolności⁴⁰⁴. Dodać przy tym należy, iż przestrzeganie tych zasad stanowi jeden z warunków przyjęcia państwa w poczet członków Unii. Ponadto Traktat Amsterdamski zagwarantował obywatelom prawo dostępu do dokumentów organów wspólnotowych, statutowane w art. 255 TWE, a w prawie wspólnotowym określono wymóg jawności działania czy też wymóg wynagradzania szkody wyrządzonej przez organy lub funkcjonariuszy Wspólnoty (art. 288 TWE). W ten sposób, jak stwierdza S. Hambura, wyartukułowano postulat, aby katalog praw podstawowych został określony w pisanym akcie normatywnym, a naturalną konsekwencją tego procesu była koncepcja opracowania Karty Praw Podstawowych jako swoistego zbioru praw obywateli Unii Europejskiej⁴⁰⁵. Podstawową jej ideą jest dalsze wzmocnienie praw jednostki względem instytucji i organów wspólnotowych, a nadto uzupełnienie wypracowanego w orzecznictwie ETS oraz wyartykułowanego w Europejskiej Konwencji i Traktacie o Unii Europejskiej katalogu podstawowych praw i wolności obywatelskich. Projektodawcy Karty, na co zwraca uwagę T. Rabska, szczególne znaczenie przypisali właśnie prawu do dobrej administracji, które w różnych aspektach miało gwarantować pewien optymalny standard nowoczesnego funkcjonowania wspólnotowej administracji⁴⁰⁶. Zauważyć należy, że problem działania dobrej administracji w okresie poprzedzającym przygotowanie Karty nie był czymś nowym, ale całkowicie nową kwestią było usankcjonowanie go jako prawa podstawowego. Jak stwierdza R. Arnold, ETS rozwinął zestaw reguł odnoszących się do wspólnoty prawa, który znajduje swój wyraz w postanowieniach Karty. Jej nowatorski charakter polega jednakże na tym,

⁴⁰¹ Wspomniane już w Rozdziale I orzeczenie w sprawie 26/69 *Stauder przeciwko miastu Ulm*.

⁴⁰² Szerzej M. Szewczyk, *Prawo do dobrej administracji w świetle aktów prawa międzynarodowego* [w:] *Prawo do dobrej administracji. Materiały ze Zjazdu Katedr Prawa i Postępowania Administracyjnego*, Warszawa–Dębe 23–25 września 2002 roku, Warszawa 2003, s. 57 ; S. Langrish, *The Treaty of Amsterdam: Selected Highlights*, „European Law Review”, vol. 23, 1998, s. 3.

⁴⁰³ Por. W. Czaplinski, *I filar Unii Europejskiej – integracja gospodarcza* [w:] *Prawo Unii Europejskiej...*, s. 77.

⁴⁰⁴ Art. 7 ust. 2 TUE zawiera możliwość sankcji zawieszenia niektórych praw państwa członkowskiego w przypadku stwierdzenia naruszeń.

⁴⁰⁵ S. Hambura, M. Muszyński, *Karta Praw Podstawowych z komentarzem*, Bielsko-Biala 2001, s. 10; A. Vitorino, *La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne*, „Revue du droit de l'Union européenne”, vol. 1, 2001, s. 27-64.

⁴⁰⁶ T. Rabska, *Pogląd nauki niemieckiej jako przyczynek do dyskusji o prawie do dobrej administracji* [w:] *Prawo do dobrej administracji...*, s. 501.

że modyfikuje ona niektóre elementy zasady praworządności i przekształca je w publiczne prawo podmiotowe – prawo do dobrej administracji⁴⁰⁷.

Postulaty opracowania wspólnotowego katalogu praw podstawowych były zgłaszane przez doktrynę na długo przed opracowaniem Karty⁴⁰⁸. Wyodrębnienie wśród nich prawa do dobrej administracji było istotne ze względu na fakt, iż ETS, a w ślad za nim Sąd Pierwszej Instancji wielokrotnie posługiwały się tym terminem, ale nie zdefiniowały jego treści⁴⁰⁹. Trybunał uchylając decyzje Komisji Europejskiej czy Rady, wskazywał, że organy te naruszyły reguły proceduralne, wyrażające zasadę właściwego administrowania (*proper administration*), których przestrzeganie jest zasadniczym korelatem prawa jednostki do dobrej administracji, wypływającym z zasad akceptowanych przez prawo wspólnotowe⁴¹⁰. Sprawy, na kanwie których Sąd przywoływał reguły właściwej administracji, dotyczyły przede wszystkim spraw pracowniczych. Trafnie konstatuje więc K. Kańska, że zasada dobrej administracji w orzecznictwie wspólnotowym nie pojawiła się jako publiczne prawo podmiotowe, ale raczej jako ogólne kryterium oceny praworządnego działania organów administracji w danej sprawie⁴¹¹. Zasada dobrej administracji nie stanowiła więc podstawy konkretnych obowiązków po stronie organów wspólnotowych. Uczyniły to dopiero regulacje traktatowe i akty prawa wtórnego. W tej sytuacji Karta nie wprowadziła nowych praw, można natomiast stwierdzić, że je uporządkowała i usankcjonowała. Zawiera ona „ pewne prawa, które już istnieją, lecz nie były chronione jako prawa podstawowe (...) takie jak prawo do dobrej administracji” (...). Karta ustanawia bowiem jasne reguły dotyczące praw zasadniczych, wyposażając państwa i obywateli w pewność prawną. (...) Stanowi to kamień milowy w rozwoju Europy jako siły politycznej”⁴¹².

Karta Praw Podstawowych została proklamowana podczas szczytu Unii Europejskiej w Nicei 7 grudnia 2000 roku⁴¹³. Nie stanowi ona żadnego z formalnych źródeł prawa wspólnotowego, gdyż jej przyjęcie nastąpiło w formie porozumienia pomiędzy trzema najważniejszymi organami Wspólnoty: Komisją Europejską, Radą Unii Europejskiej i Parlamentem Europejskim⁴¹⁴. Następstwem tego jest brak jej mocy prawnie wiążącej. Nie ulega jednak wątpliwości, że stanowi ona część *acquis communautaire* oraz zaliczana jest do wspólnotowego porządku prawnego. Jest również wyrazem wspólnych tradycji konstytucyjnych państw członkowskich⁴¹⁵. Zdaniem R. Arnolda, przyjęcie Karty jest prostą

⁴⁰⁷ R. Arnold, *A Fundamental Rights Charter for the European Union*, Tulane European and Civil Law Forum 2000–2001, t. 15, s. 51.

⁴⁰⁸ K. Lenaerts, *Fundamental Rights to be Included in a Community Catalogue*, „European Law Review”, vol. 5, 1991, s. 373; J. Kokott, *Der Grundrechtsschutz im europäischen Gemeinschaftsrecht*, „Archiv des öffentlichen Rechts”, 4/1996, s. 636-637.

⁴⁰⁹ Por. A. Jackiewicz, *Prawo do dobrej administracji w świetle Karty Praw Podstawowych*, „Państwo i Prawo”, 7/2003, s. 67.

⁴¹⁰ Por. tezy orzeczeń ETS w sprawach 33 i 75/79 *Kühner przeciwko Komisji*, ECR 1980, s. 1677; 191/81 *Plug przeciwko Komisji*, ECR 1982, s. 4229; 321/85 *Schweiring przeciwko Europejskiemu Trybunałowi Obrachunkowemu*, ECR 1986, s. 2199.

⁴¹¹ K. Kańska, *Towards Administrative Human Rights in the EU. Impact of the Charter of Fundamental Rights*, „European Law Journal”, vol. 3, 2004, s. 300.

⁴¹² Por. Commission Communication on the Charter of Fundamental Rights of the European Union, COM/2000/559 final, s. 4.

⁴¹³ Szerzej na temat prac dotyczących Karty i jej charakteru zob. R. Wieruszewski, *Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej w systemie międzynarodowych instrumentów ochrony prawnej* [w:] *Konstytucja dla rozszerzającej się Europy*, pod red. E. Popławskiej, Warszawa 2000, s. 45-65; F. Jasiński, *Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej*, Warszawa 2003, s. 127 i nast.; F. Jacobs, *Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej* [w:] *Odpowiedzialności legitymacja...*, s. 253-267.

⁴¹⁴ Tekst Karty Praw Podstawowych – Dz. Urz. WE C364/2000, s. 1.

⁴¹⁵ D. Kornobis-Romanowska, *Karta Praw Podstawowych w unijnym porządku prawnym*, „Przegląd Prawa Europejskiego”, 2/2003, s. 38; A. Wyrozumka, *Jednostka...*, s. 366.

konsekwencją faktu, że prawo wspólnotowe stanowi samodzielny i autonomiczny porządek prawny, który musi być wyposażony we wszelkie niezbędne środki prawne, w tym środki ochrony praw jednostki⁴¹⁶.

Określone w art. 41 Karty Praw Podstawowych prawo do dobrej administracji oznacza, iż każda osoba ma prawo do załatwienia sprawy przez organy i instytucje Unii w sposób bezstronny, sprawiedliwy i bez zbędnej zwłoki. Prawo to obejmuje w szczególności prawo do bycia wysłuchanym, zanim zostanie zastosowany środek dla danej osoby niekorzystny, prawo dostępu do akt jej dotyczących oraz obowiązek administracji do rzetelnego uzasadniania swoich decyzji. Ponadto wprowadzono obowiązek naprawienia szkody spowodowanej działaniem organów i instytucji wspólnotowych i ich personelu wykonującego działania służbowe. Jak stwierdza K. Kańska, jest to pierwsza oficjalna próba pozytywnego zdefiniowania dobrej administracji, w odróżnieniu od definicji negatywnych, stosowanych chociażby przez Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich (o czym dalej)⁴¹⁷. Jej umieszczenie w Karcie postrzegać należy w kontekście reformy administracji wspólnotowej, w szczególności funkcjonowania Komisji Europejskiej, której decyzje mają największy wpływ na sytuację obywateli i innych podmiotów⁴¹⁸. Jak przy tym uważa E. Vos, Komisji powierza się coraz więcej uprawnień wykonawczych, co powoduje osłabienie demokratycznej legitymacji w stosunku do coraz większej liczby aktów prawnych⁴¹⁹. W związku z tym konieczne jest wprowadzanie dodatkowych mechanizmów legitymizujących, takich jak udział obywateli w podejmowaniu decyzji czy zwiększenie transparentności procesów decyzyjnych. Inkorporowanie do wspólnotowego porządku prawnego prawa do dobrej administracji stanowi również próbę zmiany wizerunku administracji, gdyż, jak stwierdza K. Lenaerts, zasadę tę można umieścić w kanonie „zasad wzmacniających zaufanie” obywateli⁴²⁰. Do tego dochodzi jeszcze efekt upodmiotowienia obywateli, wobec których administracja przyjmować zaczyna „służebny” charakter. W tym kierunku zdaje się zmierzać wspólnotowa regulacja i pojmowanie prawa do dobrej administracji. Nie zawsze spotyka się to z jednoznacznymi ocenami. Ewolucja prawnej ochrony obywateli, zmierzająca do przyznania im daleko idących gwarancji procesowych, może paraliżować wspólnotową administrację, gdyż obywatele otrzymują, jak zauważa C. Harlow, coraz większą władzę względem instytucji publicznych⁴²¹, wobec czego kształtowanie reguł dobrej administracji powinno zmierzać do osiągnięcia optymalnej równowagi pomiędzy ochroną praw i wolności obywatelskich a realizacją interesu publicznego.

Zasada dobrej administracji jest wzorcem powszechnie używanym przez rzeczników praw obywatelskich, by kontrolować i korygować działanie administracji publicznej. „Prawidłowa (*proper administration*) i niewłaściwa administracja (*maladministration*) to dwie strony tej samej monety” – jak stwierdził I. Harden⁴²². Działanie naruszające zasadę dobrej administracji należy więc uznać za aktualizujące przesłanki niewłaściwego

⁴¹⁶ R. Arnold, *Karta Praw Zasadniczych Unii Europejskiej*, „Państwo i Prawo”, 3/2002, s. 39.

⁴¹⁷ K. Kańska, *Prawo do dobrej administracji jako prawo podstawowe o randze konstytucyjnej* [w:] *Współczesne wyzwania europejskiej. Księga pamiątkowa dla uczczenia 70. urodzin Profesora Eugeniusza Pionka*, pod red. A. Łazowski, R. Ostrihansky, Kraków 2005, s. 148.

⁴¹⁸ C. Harlow, *Codification...*, s. 27.

⁴¹⁹ E. Vos, *Reforming the European Commission: What Role to Play for EU Agencies?*, „Common Market Law Review”, vol. 37, 2000, s. 1114; D. Curtin, *The Commission As Sorcerer's Apprentice? Reflections on EU Public Administration and the Role of Information Technology in Holding Bureaucracy Accountable*, „Jean Monnet Working Papers”, vol. 6, 2001, s. 2.

⁴²⁰ K. Lenaerts, *In the Union We Trust: Trust-Enhancing Principles of Community Law*, „Common Market Law Review”, vol. 41, 2004, s. 336.

⁴²¹ C. Harlow, *European Administrative Law and the Global Challenge* [w:] *The Evolution of EU Law*, pod red. P. Craig, G. de Burca, Oxford 1999, s. 263.

⁴²² I. Harden, *A l'écoute...*, s. 614

administrowania. Jego desygnaty oraz znaczenie są stale rozwijane w praktyce funkcjonowania rzeczników w kontekście historycznym, prawnym i etycznym. Definicja niewłaściwej administracji – katalog zachowań kwalifikowanych jako *maladministration* ulega pewnym modyfikacjom, gdyż natura badanego zjawiska jest dynamiczna. Powoduje to, że formułowane definicje *maladministration* mogą się różnić, gdyż są wypracowywane na gruncie różnych systemów prawnych, ale ich sedno pozostaje wspólne. Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich, nie dysponując na początku swej działalności gotowym katalogiem desygnatów *maladministration*, podjął próbę opracowania wyznaczników dobrej i niewłaściwej administracji na podstawie rozpatrywanych spraw. Nastąpiło to zanim pojęcie dobrej administracji zostało w prawie wspólnotowym normatywnie uznane i usystematyzowane. Wobec wspomnianych już nieprecyzyjnych regulacji traktatowych wymagało to dokonania przez Rzecznika interpretacji przepisów regulujących zakres jego kompetencji. Zauważyć należy przy tym, że Rzecznik przyjął definicję negatywną, starając się wskazać nie pozytywne wyznaczniki dobrej administracji, lecz przypadki, które w jego opinii stanowią przejawy jej naruszenia. Wykorzystując możliwości, jakie dał mu Statut, i realizując obowiązek przedstawiania Parlamentowi Europejskiemu raportów rocznych, stanowiących sprawozdania z przeprowadzonych postępowań, podjął próbę zdefiniowania ogólnego terminu, jakim posługiwał się Traktat – *maladministration* (ang.), *la mauvaise administration* (franc.), *schlechte Verwaltung* (niem.) – czyli niewłaściwe administrowanie⁴²³.

W pierwszym okresie funkcjonowania nowej wspólnotowej instytucji poglądy wypracowane przez teoretyków i praktyków prawa stanowiły istotną pomoc dla Rzecznika, będącego na początku drogi do opracowania swojego własnego katalogu i rozumienia interesującego nas terminu. Wypracowane koncepcje w zasadzie prowadziły do podobnych ustaleń, z tym że różnie uzasadniano brak definicji *maladministration* w traktatowej regulacji. K. Magliveras sugerował, że ze względu na brak zdefiniowania terminu czy też wyraźnej egzemplifikacji należy dokonać przynajmniej minimalnego jego określenia⁴²⁴. Zakres niewłaściwego administrowania obejmować powinien podstawowe zarzuty, które skarżący mógłby podnieść w swojej skardze, analogicznie jak to ma miejsce w przypadku ustalania kognicji Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości na podstawie przepisu art. 230 TWE (dotyczącego kontroli legalności aktów instytucji i organów wspólnotowych). Zalicza on do nich: brak kompetencji danej instytucji lub organu do określonego działania, naruszenie istotnego wymogu proceduralnego, naruszenie norm Traktatu oraz jakiegokolwiek postanowienia prawnego odnośnie do jego stosowania, a także nadużycie władzy. W ocenie innych, brak zdefiniowania *maladministration* był zamierzony przez autorów Traktatu i wynikał z celowego pozostawienia Rzecznikowi możliwości określenia sprecyzowania tego terminu na podstawie jego *case-law*, zwłaszcza że można było uznać, iż pojęcie *maladministration* jest pojęciem zastanym. M. Hedemann-Robinson zauważył, iż analogiczna sytuacja ma miejsce w przypadku brytyjskiego ombudsmana, a proces dookreślania nieprecyzyjnego terminu traktowany powinien być jako twórcza interpretacja

⁴²³ Tłumaczenie na język polski tekstów Traktatów sporządzonych w podstawowych językach oficjalnych budzi pewne wątpliwości. Dość powszechnie używane jest określenie terminologiczne „złe zarządzanie” – por. E. Popławska, *Instytucja...*, s. 36; E. Popławska, *Złe zarządzanie przez instytucje Wspólnoty Europejskiej*, „Jurysta”, 12/1998, s. 3; A. Przyborowska-Klimczak, E. Skrzydło-Tefelska, *Dokumenty Europejskie*, Lublin 1999, s. 259; A. Łazowski, *Ochrona...*, s. 123-124; Zauważyć jednak należy, że nie jest to jedyna przyjęta translacja C. Mik, *Europejskie prawo...*, s. 779 posługuje się pojęciem „wadliwego administrowania”. W toku moich rozważań posługiwać się będę określeniem „niewłaściwe administrowanie” z dwóch powodów: po pierwsze określenie „złe administrowanie” wykazuje konotacje pejoratywne i wydaje się przesądzać już na wstępie o zawinionym, negatywnym działaniu ze strony administracji, a po drugie określeniem *niewłaściwe administrowanie* posługuje się sam Rzecznik w raportach rocznych tłumaczonych na język polski, por. Raport roczny 2003, np. s. 279.

⁴²⁴ K. Magliveras, *op. cit.*, s. 402.

czy też „polityczny” osąd⁴²⁵. Z kolei E. A. Marias zasugerował, aby przy dokonaniu egemplifikacji przejawów niewłaściwego administrowania wziąć pod uwagę relewantne doświadczenia państw członkowskich⁴²⁶. Analizując więc ustalenia dokonane w tym zakresie przez krajowych ombudsmánów, stwierdzić należy, że przypadki niewłaściwego administrowania na poziomie europejskim można sprowadzić przede wszystkim do:

- 1) działań podejmowanych przez wspólnotową administrację bez odpowiedniego upoważnienia, na niewłaściwych podstawach prawnych lub na błędnych informacjach;
- 2) naruszeń przepisów;
- 3) nadużyć władzy przez wspólnotową administrację lub urzędników;
- 4) działań lub praktyk administracyjnych opartych na nielegalnych procedurach;
- 5) działań, które są przejawem dyskryminacji lub są sprzeczne z zasadą sprawiedliwej, uczciwej i rozsądnej administracji; naruszających zasadę bezstronności i rzetelności w działaniach administracji;
- 6) działań będących rezultatem zaniedbania;
- 7) administracyjnych zaniechań;
- 8) błędów, niekompetencji, opóźnień albo braku jakiegokolwiek odpowiedzi instytucji lub organów Wspólnoty w ich kontaktach z obywatelami Unii;
- 9) administracyjnych działań naruszających zasadę sprawiedliwości.

Z drugiej strony, wykluczyć z zakresu pojęcia niewłaściwego administrowania trzeba podejmowane przez instytucje i organy wspólnotowe decyzje polityczne i tym samym niepodlegające kontroli oraz akty prawne wydawane w ramach procedur określonych w art. 249–252 TWE⁴²⁷. Dokonywana interpretacja w tym zakresie powinna uwzględniać kompetencje Komisji ds. Petycji, wyłączać konkurencyjność skargi wobec petycji oraz ustalić odpowiednią między nimi linię demarkacyjną. E. A. Marias odnośnie do tych kwestii wskazał więc, że nadmiernie rozszerzające definiowanie niewłaściwego administrowania mogłoby prowadzić do pokrywania się podstaw skargi i petycji, a tym samym – kompetencji Rzecznika i komisji parlamentarnej. Założenie politycznego nieangażowania się Rzecznika byłoby w tej sytuacji zagrożone, gdyż – w odróżnieniu od Komisji ds. Petycji, będącej organem o charakterze politycznym – rola Rzecznika to realizacja zasady *in medio stat virtus*. Rzecznik powinien utrzymać swój bezstronny status, ponieważ instytucja ta była pomyślana jako uzupełnienie wspólnotowego wymiaru sprawiedliwości a nie instytucji czy organów politycznych⁴²⁸. Stąd też jako niemieszczącą się w zakresie *maladministration* K. Heede wskazała działalność wykonywaną w ramach mandatu deputowanych do Parlamentu czy komisarzy Komisji Europejskiej⁴²⁹. E. Popławska z kolei, podobnie jak A. Pliakos⁴³⁰ czy A. Perucci⁴³¹, zastanawia się, w jakim stopniu niewłaściwe administrowanie dotyczyć może działalności prawotwórczej, a w jakim aktów o charakterze indywidualnym. Wątpliwości w tej kwestii dodatkowo potęgowane są brakiem wyraźnej hierarchii wspólnotowych aktów prawnych. Przy dokonywaniu klasyfikacji przedmiotu aktywności Rzecznika trzeba mieć na uwadze brak jego decyzyjnych kompetencji oraz koncyliacyjny i niewiążący charakter jego działania. Odpowiedzi wymaga pytanie, czy przedmiotem zainteresowania Rzecznika mogą być zarówno akty prawne w ich ostatecznym kształcie, czy też każdy etap procedury legislacyjnej zmierzającej do ich przyjęcia. Wydaje się, że dopuszczenie drugiej możliwości

⁴²⁵ M. Hedemann-Robinson, *op. cit.*, s. 609.

⁴²⁶ E. A. Marias, *The European Ombudsman...*, s. 80 czy też E. A. Marias, *European Citizenship in Action...*, s. 307.

⁴²⁷ E. A. Marias, *The European Ombudsman...*, s. 80.

⁴²⁸ R. Davis, *Quasi-judicial...*, s. 1-2.

⁴²⁹ K. Heede, *European Ombudsman...*, s. 129.

⁴³⁰ A. Pliakos, *op. cit.*, s. 592.

⁴³¹ A. Perucci, *Le Médiateur...*, s. 820.

jest celowe ze względu na możliwość potencjalnego wyeliminowania *maladministration* już na etapie tworzenia aktu normatywnego, stanowiącego podstawę przyszłych decyzji. Trafność takiego rozwiązania potwierdza fakt, że nie sprawdziły się obawy, iż interwencja Ombudsmána w trakcie procesu legislacyjnego spowalnia normalny tok działalności wspólnotowej administracji⁴³².

Analiza poglądów doktryny oraz obszerna, związana z rozpatrywaniem skarg praktyka zarówno ombudsmánów krajowych, jak i Europejskiego Rzecznika, w których pojawiały się problemy dotyczące braku transparentności, odmowy udzielenia informacji, błędów proceduralnych, nieuzasadnionych opóźnień, pomyłek prawnych, zaniedbania czy niedopełnienia obowiązków, zachęciły Rzecznika do przedstawienia jego własnej wykładni podstaw działania i własnej wizji funkcjonowania instytucji. Przedstawiając pierwszy raport ze swojej działalności w roku 1995⁴³³ J. Söderman stwierdził lakonicznie, że „niewłaściwe administrowanie obejmuje działalność instytucji lub organów unijnych, które jest sprzeczne z postanowieniami traktatów i innych obowiązujących wspólnotowych aktów prawnych”. Mieści się w tym pojęciu także naruszanie zasad prawa ustalonych w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości i Sądu Pierwszej Instancji. Jako kryterium takiej oceny w szczególności wziął on pod uwagę przestrzeganie wynikającej z art. 6 TUE zasady praworządności. Dokonał ponadto przykładowego wyliczenia przypadków działania organów administracji, które zakwalifikował jako wypełniające znamiona niewłaściwego administrowania. Wypracował w ten sposób roboczą definicję *maladministration*. W opinii Rzecznika należą do niej: działanie niezgodne z przepisami, nieprawidłowości i pomyłki, nadużycie władzy, zaniedbanie, stosowanie pozaprawnych procedur, niesprawiedliwość, brak kompetencji, dyskryminacja, nieuzasadnione opóźnienia, brak lub odmowa informacji⁴³⁴. Jednocześnie Rzecznik zastrzegł, że przedstawiony katalog nie jest zamknięty⁴³⁵. Stworzenie *numerus clausus* nagannych, niewłaściwych form aktywności administracji wspólnotowej, poprzez sformułowanie kategorycznej i zamkniętej definicji, uznał za niecelowe. Było to spowodowane nie tylko niechęcią do ograniczenia sfery działania Ombudsmána, ale również ze względu na stały rozwój działalności wspólnotowej administracji. Podobne argumenty przedstawiali też ombudsmáni krajowi⁴³⁶. Sugerowali oni, że otwarta natura pojęcia niewłaściwego administrowania jest jedną ze szczególnych wyznaczników kontroli sprawowanej przez ombudsmána i odróżniających jego rolę od funkcji sędziego. Popierając takie stanowisko, R. Dehousse stwierdza, że pojęcie organu sądowego ograniczone jest zamkniętymi regułami, w przeciwieństwie do których działanie ombudsmána jest otwarte⁴³⁷. Zgadza się z takim podejściem doktryny i popierając swoich krajowych odpowiedników Rzecznik zauważył, że mimo otwartości terminologicznej zakres pojęciowy niewłaściwego administrowania nie jest nieograniczony. Z pewnością nie obejmuje ono decyzji natury politycznej, takich jak polityczna działalność Parlamentu Europejskiego i jego organów wewnętrznych takich, jak Komisja ds. Petycji, a także oceny trafności rozwiązań przyjmowanych we wspólnotowych aktach normatywnych, jak rozporządzenia

⁴³² Por. E. Popławska, *Instytucja...*, s. 39-40. Zwrócić należy uwagę, że autorka podniosła tę kwestię w czasie, kiedy nie można było jeszcze dokonać pełnej oceny wpływu ingerencji Rzecznika na przebieg procedury administracyjnej w dłuższej perspektywie.

⁴³³ Raport roczny 1995, sekcja I.1.1.

⁴³⁴ Por. Raport roczny 1995, sekcja I.3.2.

⁴³⁵ Por. J. Söderman, *A Thousand...*, s. 354; także J. Söderman, *Good Administration: a Fundamental Right* [w:] *Justice and Home Affairs in the EU. Liberty and Security Issues after Enlargement*, pod red. J. Apap, Northampton 2004, s. 114.

⁴³⁶ Szerzej E. Popławska, *Złe zarządzanie...*, s. 4.

⁴³⁷ R. Dehousse, *The European Court of Justice – The Politics of Judicial Integration*, London 1998, s. 117.

i dyrektywy⁴³⁸. Wynikało to z przyjęcia założenia, że Rzecznik nie jest legitymowany do oceny trafności, jakości lub efektywności podejmowanych działań w ramach wykonywania wspólnotowych polityk przez organy Unii, gdyż zawsze kwalifikacja taka będzie w dużym stopniu zależała od czynników o politycznym charakterze⁴³⁹.

Dyskusja dotycząca ustalenia pojęcia niewłaściwego administrowania prowadzona była także na forum Parlamentu Europejskiego. W rezolucji dotyczącej raportu za rok 1996, Parlament akceptując interpretację *maladministration* dokonaną przez Rzecznika, zachęcił go, by wskazał on zakres przedmiotowy tego terminu jasno i wyraźnie w kolejnym swoim raporcie⁴⁴⁰. Aprobująca postawa Parlamentu wyraziła się również w sugestii, aby Rzecznik w pełni wykonywał swój mandat wynikający z TUE i aktywnie korzystał z przysługujących mu uprawnień do eliminowania przypadków niewłaściwego administrowania w działalności instytucji i organów wspólnotowych. W związku z powyższym w raporcie za rok 1997 Rzecznik przedstawił kompleksową i rozbudowaną interpretację *maladministration*. Dokonana ona została w oparciu o większe już, wynikające z ponad dwóch lat praktyki doświadczenie, oraz o przeprowadzone dalsze konsultacje z ombudsmanami krajowymi⁴⁴¹. Empiryczna analiza dokonań rzeczników w państwach członkowskich pozwoliła na stworzenie uniwersalnej definicji. W równym stopniu stanowi ona przetworzenie kryteriów i metod kontroli funkcjonujących w ówczesnych państwach członkowskich, jak i koncepcji samego Rzecznika. Sformułowane przez Rzecznika podstawy i przesłanki stanowią nie tylko uściślenie postanowień traktatowych i statutowych, ale również są twórczym rozwinięciem założeń dotyczących przedmiotu skargi oraz podstaw uruchamiania postępowań z własnej inicjatywy.

Niewłaściwe administrowanie, w opinii Rzecznika, ma miejsce wówczas, gdy organ publiczny nie działa zgodnie z regułą lub zasadą, która go wiąże⁴⁴². Egzemplifikacja przypadków takiego postępowania nie została w raporcie za 1997 roku zmieniona w stosunku do lat poprzednich, ale Rzecznik przedstawił w nim obszernie informacje i objaśnienia odnoszące się do zaprezentowanej definicji, wskazujące na jego rozumienie zasady praworządności, legalnego posługiwania się przez administrację swobodnym uznaniem oraz określenia granic nadzoru nad sprawami z zakresu stosunków umownych. Ombudsman uznał, że sformułowana definicja obejmuje również zakaz naruszania praw człowieka i podstawowych swobód⁴⁴³. Ocena Ombudsmana dokonana została nie tylko pod kątem zasad i reguł, które są wiążące dla instytucji i organów wspólnotowych, ale również z punktu widzenia wykraczającego poza ramy badania jedynie legalności ich działania. Standardy legalności czy szerzej praworządności, są główną, ale nie wyłączną podstawą dokonywanej przez Rzecznika kontroli. Korzystanie przez niego z różnych podstaw kwalifikacji działania objętego kontrolą – zarówno prawnych, jak i pozaprawnych, pozwala spojrzenie Ombudsmana uczynić bardziej obiektywnym, opartym na większej liczbie przesłanek, podobnie jak to czyni sąd, a unikać subiektywnej, politycznej oceny, która zdarza się w podejściu Parlamentu. Do pozaprawnych kryteriów oceny można więc zaliczyć zasadę słuszności, standardy etyczne, należyta staranność czy rekompensatę. Wyjściowe, pierwszoplanowe znaczenie ma jednak kryterium legalności i od jego oceny Rzecznik

⁴³⁸ *Ibidem*.

⁴³⁹ Por. J. Söderman, *The Early...*, s. 87.

⁴⁴⁰ Resolution on the annual report of the activities of the European Ombudsman in 1996, Dz. Urz. WE C 286/1997, s. 41.

⁴⁴¹ Por. E. Popławska, *Złe zarządzanie...*, s. 4; J. Söderman, *The Early...*, s. 88.

⁴⁴² Raport roczny 1997, s. 22.

⁴⁴³ J. Söderman, *The Early...*, s. 88.

powinien rozpocząć swoje postępowanie⁴⁴⁴. Przedstawiając Raport roczny 1998, wskazał on dodatkowo cechy, którymi powinny charakteryzować się działania administracji będące w zgodzie z zasadą dobrej administracji. Zaliczył do nich: prowadzenie odpowiedniej dokumentacji, dostarczanie jasnej i właściwej informacji, działanie z uprzejmością, zapewnianie poprawnej komunikacji z obywatelami, przepraszenie za błędy⁴⁴⁵.

Tak szeroka interpretacja pojęcia niewłaściwego administrowania dokonana przez Rzecznika spotykała się niekiedy z oporem wspólnotowych organów, zwłaszcza że wynikała ona także z kryteriów o charakterze poza-normatywnym. Jak konstatuje P. Bonnor, Rzecznik jest konsekwentny w takiej wykładni – traktuje bowiem swą działalność jako prowadzenie „laboratorium miękkiego prawa”⁴⁴⁶. Będąc wyposażonym w środki niemające charakteru decyzyjnego (miękkie), nie mógł sobie odmówić sięgnięcia do stosowania kompatybilnych do tego kryteriów – reguł pozaprawnych (miękkich), które nie mają mocy prawnie wiążącej, ale które mogą mieć praktyczne znaczenie dla oceny badanej przez Rzecznika działalności administracji. Łączy on stosowanie dostępnych podstaw normatywnych, jak to czyni chociażby duński ombudsman – odwołując się do ustawy o procedurze administracyjnej, ale również kieruje się pozaprawnymi regułami zachowań, jak np. ombudsman brytyjski – sięgając do Karty obywatela. Podobne połączenie twardego i miękkiego prawa jest cechą wspólnotowej judykatury.

Akceptując raport za rok 1997, Parlament nie wyraził żadnych zastrzeżeń do zaprezentowanej koncepcji i przyjął rezolucję aprobującą dokonane przez Rzecznika ustalenia terminologiczne⁴⁴⁷. W ciągu roku 1999 pomiędzy Komisją Europejską a Ombudsmanem miała miejsce dalsza wymiana poglądów odnośnie do zakresu i przejawów niewłaściwego administrowania, podlegających jego ocenie. W wyniku wyjaśnienia wzajemnych wątpliwości Komisja zaakceptowała także sformułowaną przez Rzecznika definicję *maladministration*⁴⁴⁸. Analiza blisko trzech tysięcy skarg, które wpłynęły do Rzecznika w ciągu pierwszych trzech lat, wskazuje, że niewłaściwe administrowanie może przybierać postać działania kwalifikowanego ogólnie jako:

- niesprawiedliwe traktowanie, nadużycie władzy,
- dyskryminujące,
- błędne proceduralnie,
- pozbawione przejrzystości, w tym odmowa udzielenia informacji,
- nieuzasadnione opóźnienie,
- pomyłka prawna,
- niedopełnienie obowiązków,
- zaniedbanie
- sprzeczne z prawem,
- nieuzasadnione,
- niesprawiedliwe i niewłaściwe,
- opresyjne,
- wprawdzie zgodne z prawem lub ustaloną praktyką jego stosowania, ale kiedy to prawo bądź praktyka jest niewłaściwa, niesłuszna,
- oparte w całości lub częściowo na nieistotnych przesłankach, nieodpowiedniej motywacji, niewłaściwym rozpatrzeniu,

⁴⁴⁴ K. Heede, *European Ombudsman...*, s. 148; por. skarga 773/29.7.96/SS/FIN/PD, Raport roczny 1997, s. 243.

⁴⁴⁵ Por. Raport roczny 1998, s. 19-20.

⁴⁴⁶ P. Bonnor, *op. cit.*, s. 41.

⁴⁴⁷ Resolution on the annual report on the activities of the European Ombudsman in 1997, Dz. Urz. WE C 292/1998, s. 168.

⁴⁴⁸ Por. Raport roczny 1999, s. 17.

- oparte w całości lub w części na błędzie co do prawa lub co do faktu,
- podjęte bez wymaganego uzasadnienia lub niedostatecznie uzasadnione,
- w inny sposób nieprawidłowe.

Każde z tych generalnie określonych zachowań może mieć postać (formę) szczegółową. I tak na przykład działanie sprzeczne z prawem występuje w ponad dwudziestu formach szczegółowych, a decyzje lub inny akt oceniany jako niesprawiedliwy może mieć ponad 10 postaci kwalifikowanych. Rzecznik dysponuje więc szerokim kryterium oceny działalności instytucji i organów unijnych, zwłaszcza, że od początku jego działalności uznano, że katalog ten jest otwarty, elastyczny.

Nadmienić należy, że w toku rozwoju wspólnotowego orzecznictwa Europejski Trybunał Sprawiedliwości coraz powszechniej zaczął posługiwać się takimi terminami, jak: „zasada dobrej administracji”, „reguły odpowiedniego administrowania”, „prawidłowa administracja”, co było z kolei zbieżne z ustaleniami wypracowanymi przez Rzecznika. Oceniając znaczenie pojęcia dobrej administracji wypracowane w orzecznictwie Trybunału, H. Schemers i D. Waelbroek określają „zasady dobrego administrowania” jako reguły, które umożliwiają Trybunałowi nakładanie na wspólnotową administrację wiele dodatkowych obowiązków⁴⁴⁹. H. Nehl dochodzi do mniej stanowczej konkluzji, stwierdzając, że „dobra administracja” w rozumieniu ETS „ma być pomyślana jako pojęcie ogólne, zawierające zespół reguł określających pewien standard właściwej administracyjnej praktyki”, która „wyłącznie istnieje jak cel-idea, ale nie jak proceduralna zasada o ściśle określonej treści”⁴⁵⁰. Łącząc to z rolą Rzecznika, należy uznać, że „dobra administracja” jest ideą i instytucją powszechnie uznaną we wspólnotowym systemie prawnym i świadomości europejskiej, a Rzecznik dokonując jej rozwinięcia, reinterpretacji, wykorzystuje wprawdzie także praktykę sądową, ale przy tym pozwala sobie często na niezależne, szersze podejście. Na przykład, w swoich uwagach opublikowanych w 1997 roku dotyczących „zasad dobrej administracyjnej praktyki” Rzecznik nie nawiązał do praktyki Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości, co sugerowało, że zasada „dobrej administracji” w praktyce Rzecznika będzie pojmowana w swoisty, wysoko autonomiczny sposób⁴⁵¹.

Podejście do problemu niewłaściwego administrowania zmieniło opracowanie w roku 1999 przez Rzecznika i uchwalenie ostatecznie przez Parlament Europejski w roku 2001 Kodeksu Dobrej Praktyki Administracyjnej⁴⁵². Potrzeba jego opracowania była przedstawiana już w opiniach Komisji ds. Petycji dotyczących raportów rocznych Rzecznika 1996 i 1997⁴⁵³. Idea ta powracała także w wystąpieniach samego Ombudsmana, w których stwierdzał, że taki dokument z pewnością odegra istotną rolę w podnoszeniu jakości administracji, budując w obywatelach i urzędnikach świadomość tego, na jakim poziomie powinna ona funkcjonować⁴⁵⁴.

⁴⁴⁹ H. G. Schermers, D. Waelbroek, *Judicial Protection in the European Communities*, Deventer–Boston 1992, s. 88.

⁴⁵⁰ H. P. Nehl, *Principles of Administrative Procedure in EC Law*, Oxford 1999, s. 5; por. sprawa T-231/97, *New Consulting and Michael P. Brown przeciwko Komisji*, ECR 1999, s. II-2403.

⁴⁵¹ Szerzej P. Bonor, *op. cit.*, s. 43.

⁴⁵² Report on the European Ombudsman's Special Report to the European Parliament following the own-initiative inquiry into the existence and the public accessibility, in the different Community institutions and bodies, of a Code of Good Administrative Behaviour, A5-0245/2001, PE 290.602/def; Resolution on the European Ombudsman's Special Report to the European Parliament following the own-initiative inquiry into the existence and the public accessibility, in the different Community institutions and bodies, of a Code of Good Administrative Behaviour, Dz. Urz. WE C 72E/2002, s 331.

⁴⁵³ Por. Report on the 1996 Annual Activity Report of the European Ombudsman, Committee on Petitions, Rapporteur N. Papakiriakis, A4-0211/97, PE 221.948/def; także Report on the deliberations of the Committee on Petitions for the parliamentary year 1996–1997, Rapporteur R. Perry, A4-0190/97, PE 221.940/def.

⁴⁵⁴ J. Söderman, *The Citizen, the Administration and Community law*, Report to the final plenary session of the 1998 FIDE Congress, Stockholm, 6 June 1998.

Przyjmując rezolucję zatwierdzającą Kodeks, Parlament zaakceptował koncepcję Rzecznika, według której instytucje i organy Unii, ich służby administracyjne i urzędnicy w kontaktach z indywidualnymi obywatelami powinni przestrzegać zasad dobrej administracji o wysokim standardzie wymagań. Kodeks jednak nie stworzył żadnych nowych zasad prawa administracyjnego czy procedury, lecz stanowi zebranie zasad uznawanych powszechnie w praktyce i działalności wspólnotowej administracji za obowiązujące, w ramach wspólnego systemu wartości wynikających z konstytucyjnych porządków państw członkowskich. Jego przyjęcie zbiegło się z proklamowaniem na szczycie w Nicei wspomnianej już Karty Praw Podstawowych. Jego główne postanowienia nawiązują do postanowień Karty, która w opinii samego Rzecznika była „pierwszą na świecie deklaracją praw człowieka, która zawiera prawo do dobrej administracji jako prawo zasadnicze. Dla obywatela był to wyraźny krok naprzód w stosunku do podstawowych reguł obywatelstwa zawartych w TUE”⁴⁵⁵. W swoich wypowiedziach Rzecznik zaznaczał, że art. 41 Karty jest rozwiązaniem nowatorskim, spójnym z jego koncepcją realizacji prawa do dobrej administracji, która została rozwinięta w opracowanym Kodeksie. We wprowadzeniu do Kodeksu Rzecznik zaakcentował, że ma on na celu uszczegółowienie tego, co powinno oznaczać w praktyce zawarte w Karcie prawo do dobrej administracji⁴⁵⁶. Prawna doniosłość tego dokumentu, jak trafnie stwierdza A. Siejka, oznaczała, że Ombudsman został zobowiązany do jego stosowania we własnej działalności, a wykorzystywane przez niego rozumienie terminu niewłaściwego administrowania od tego czasu opierało się na zasadach i regułach zawartych w Kodeksie, mimo iż pozostaje aktem z zakresu „miękkiego prawa”⁴⁵⁷. Interpretowanie terminu niewłaściwego administrowania znalazło więc trwałe podstawy w wymienionych w nim zasadach: praworządności, niedyskryminowania, proporcjonalności, zakazu nadużywania uprawnień, bezstronności i niezależności, obiektywizmu, uczciwości, uprzejmości, odpowiadania na interpelacje w języku pytającego obywatela, dbania o właściwość⁴⁵⁸. Ponadto Rzecznik określił jako konieczne działanie administracji zapewniające realizację prawa do wysłuchania, zakończenie postępowania w rozsądnym terminie, obowiązek uzasadniania decyzji i odpowiedniego pouczenia o możliwościach odwołania, doręczanie decyzji, udzielanie odpowiedniej informacji, zapewnianie dostępu do dokumentów oraz ochronę danych osobowych⁴⁵⁹. Kwalifikowanie więc nieprawidłowych przejawów aktywności od momentu przyjęcia Kodeksu oraz wprowadzenia Karty Rzecznik konsekwentnie przeprowadza na podstawie wskazanych w nich kryteriów.

W trakcie zdobywania nowych doświadczeń, wynikających z kolejnych lat funkcjonowania, Rzecznik promował w wystąpieniach, konferencjach, sympozyjach oraz w czasie wizyt oficjalnych w państwach członkowskich, zasady przedstawione w Kodeksie Dobrej Praktyki Administracyjnej oraz swoją interpretację dobrej i złej administracji. Postrzega on bowiem swój urząd nie tylko jako mechanizm kontrolny, ale również jako ośrodek gromadzenia i udostępniania informacji, generowania wiedzy i miejsce budowania zaufania do administracji Unii oraz podnoszenia jakości administracji w jej relacjach z obywatelami.

Znamienną cechą działalności Rzecznika jest jego rola polegająca na uzupełnianiu funkcji wspólnotowego sądownictwa oraz stała aktywność w kształtowaniu europejskiego poczucia sprawiedliwości w relacjach obywateli Unii – jej administracja. W wypełnianiu

⁴⁵⁵ J. Söderman, *The struggle for openness in the European Union*, 10th Anniversary Seminar of ECAS, Eastman Building, European Parliament for European Governance, 21 March 2001.

⁴⁵⁶ Europejski Kodeks Dobrej Praktyki Administracyjnej, Luxembourg 2005, s. 7.

⁴⁵⁷ A. Siejka, *op. cit.*, s. 67.

⁴⁵⁸ Art. 4-15 Kodeksu.

⁴⁵⁹ Art. 16-23 Kodeksu.

tych zadań sprzyjała i nadal pomaga wielość kryteriów, którymi w swej kontroli i reagowaniu na przejawy *maladministration* dysponuje Rzecznik, jak i różnorodność i elastyczność środków pozostających w jego gestii. Rozwijanie przez niego interpretacji niewłaściwego administrowania i podnoszenie standardów, którym ma odpowiadać proces decyzyjny instytucji i organów Unii, wymusiło ewolucję wspólnotowej administracji w kierunku zwiększenia transparentności i respektowania wspólnotowej zasady rządów prawa⁴⁶⁰ na przykład w sprawach konkurencji, programów stypendialnych, korupcji⁴⁶¹. Powtarzając sformułowaną w roku 1997 definicję niewłaściwego administrowania i katalogu przykładów nieodpowiednich praktyk administracyjnych, Rzecznik dostrzega aktualnie, że składają się na to trzy rodzaje zaniedbań⁴⁶². Są to:

- 1) nieprawidłowości dotyczące respektowania przepisów prawnych lub wiążących zasad;
- 2) naruszenie zasady dobrej administracji;
- 3) brak poszanowania praw podstawowych i praw człowieka.

Mimo że to ostatnie ogólne kryterium jest najmniej uchwytne i poddające się definiowaniu, chociażby z racji trudności wyodrębnienia go z dwóch poprzednich, Rzecznik uznał je za konieczne do wyeksponowania. Pierwszym powodem są względy historyczno-doktrynalne – doświadczenia II wojny światowej i byłych państw komunistycznych. Stosowne jest więc, by uznać szczególne znaczenie praw człowieka przez ich wyraźne przywoływanie, nawet wtedy, gdy wspólnotowy porządek prawny takie prawa uznaje za część ogólnych swoich zasad, które dlatego mogłyby być zaliczone do kryterium legalności (zgodności z prawem). Drugi powód ma charakter faktyczny – Karta Praw Podstawowych została przyjęta przez Parlament Europejski, Radę i Komisję, ale nie ma na razie prawnie wiążącego charakteru. Powołanie na prawa podstawowe wzmacnia siłę argumentacji Rzecznika, gdy stosuje on reguły Karty.

Wymagania dobrej administracji zawierają więc, w opinii Rzecznika, działanie legalne, uczciwe, rozsądne i uważne, przy tym konsekwentne i zgodne z kierunkami polityki wspólnotowej. Charakteryzują się uwzględnianiem i równoważeniem interesów wszystkich zainteresowanych podmiotów, unikaniem niepotrzebnych opóźnień, działaniem uprzejmym, pomocnym, z odpowiednim poziomem wrażliwości na indywidualne uwarunkowania, potrzeby i preferencje. Ponadto istotnymi przejawami dobrej administracji jest działanie: uznające popełnione błędy i podejmowanie środków ich naprawy, otwarte i transparentne, poszukujące ciągłej poprawy sposobu postępowania.

Szczególnie podkreślany jest przez Rzecznika wysoki stopień zachodzenia na siebie prawnych zasad i reguł, którym działalność administracji unijnej podlega oraz zasad dobrej administracji. Jednak nie są one tożsame. Wymóg dobrej administracji jest oparty przede wszystkim na idei służby obywatelom, co nie zaprzecza jednak klasycznej koncepcji administracji, która przede wszystkim ma identyfikować oraz chronić interes publiczny⁴⁶³. W opinii Rzecznika zatem, właściwie funkcjonująca instytucja administracji winna nie

⁴⁶⁰ Szerzej S. Douglas-Scott, *The rule of law in the European Union – putting the security into the „area of freedom, security and justice”*, „European Law Review”, vol. 29, 2004, s. 226.

⁴⁶¹ Por. cyt. skargi: 3172/2005/WP, Raport roczny 2006, s. 24; OI/3/2006/BB, Raport roczny 2006, s. 27.

⁴⁶² Por. tezy zaprezentowane przez P. N. Diamandourou, ‘Good Administration in the European Union: the role of the European Ombudsman’, Speech by the European Ombudsman to the Heads of External Delegations of the European Commission, Brussels, 12 September 2007. Trójjęzyczne ujmowanie kryteriów kontroli – legalność jako pierwsza płaszczyzna, reguły dobrej administracji – druga, poszanowanie praw podstawowych i praw człowieka – trzecia, Rzecznik zawdzięcza (co sam podkreśla) doświadczeniom ombudsmanów krajowych. W swym wystąpieniu The principle of good administration in the recommendations of the European Ombudsman z 17 września 2007 r. w Sofii stwierdził: „Działając krócej niż dekadę Rzecznik Europejski jest nieco spóźniony. Z tego powodu jest uzasadnione, by czerpał inspirację z doświadczeń ombudsmanów krajowych”.

⁴⁶³ J. Bourgon, *Responsive, responsible and respected government: towards a New Public Administration theory*, „International Review of Administrative Sciences”, vol. 1, 2007, s. 7-26.

tylko respektować prawne rygory funkcjonowania, przede wszystkim zasadę legalizmu, ale czynić znacznie więcej, niż tylko unikać ich naruszania. Dobra administracja to więc nie tylko ta, która działa zgodnie z przepisami zawartymi w aktach prawa unijnego i regułami wynikającymi z europejskiego *case-law*, ale także ta, która kieruje się poczuciem sprawiedliwości, uczynnością i kurtuazją, tworzącymi zasadniczą część kultury efektywnego, sprawnego administrowania. Nie można przy tym zapominać o konieczności respektowania zasad i reguł wynikających z ideologii i natury praw człowieka, które znajdują swój wyraz w europejskich i międzynarodowych aktach prawnych, a których przedmiotem jest ochrona podstawowych praw człowieka i obywatela⁴⁶⁴.

Przyjęte przez Rzecznika w wyniku autonomicznej interpretacji postanowień traktatowych i orzeczeń sądów wspólnotowych oraz poglądów doktryny prawa europejskiego określenie elementów pojęcia niewłaściwego administrowania stały się istotną przesłanką kwalifikacji dopuszczalności wnoszonych skarg i uruchamiania postępowania z własnej inicjatywy. Czynnikiem ten, jak wynika z analizy raportów rocznych, jest obok zakresu mandatu odnoszącego się do instytucji lub organów wspólnotowych, drugim najważniejszym kryterium dopuszczalności skargi. Dalsza część rozważań pozwoli przedstawić, w jakim stopniu ma on wpływ na uruchamianie dochodzeń Rzecznika i toczące się postępowania wyjaśniające.

Konkludując, w oparciu o zaprezentowane koncepcje, poglądy i idee dotyczące interpretacji pojęcia niewłaściwego administrowania można stwierdzić, że egzemplifikacja nieodpowiednich działań administracji publicznej sprowadza się do wskazania, że mamy z nimi do czynienia, gdy aktywność ta jest sprzeczna z prawem, niesprawiedliwa, dyskryminująca, oparta całkowicie albo częściowo na niewłaściwych motywach, błędnych ustaleniach prawnych lub faktycznych, wykorzystująca uprzywilejowaną pozycję administracji i w konsekwencji prowadząca do nadużycia władzy, przy tym pozbawiona jawności i transparentności – czyli jest niezgodna z prawem bądź z zasadami dobrej administracji, czy też w inny sposób narusza prawa podstawowe.

Rozwijając te elementy można stwierdzić, że działanie *contra legem* oznacza: wykonywanie kompetencji decyzyjnych z naruszeniem zarówno aktów normatywnych, jak i ustalonych reguł i zasad, wynikających nie tylko z nich, ale i z prawa zwyczajowego czy ustalonej konstytucyjnej tradycji państw członkowskich oraz społeczności międzynarodowej; działanie niezgodne z przyznanymi normami kompetencyjnymi, świadome lub wynikające z dokonywania niepoprawnej wykładni i błędów w procesie stosowania prawa; naruszanie przyznanej delegacji, działanie pod dyktando organów nadrzędnych nawet wówczas, gdy prowadzi ono do naruszenia bezwzględnie wiążących norm; kontynuowanie praktyk określonych jako bezprawne przez sąd; tolerowanie oszustwa i korupcji; naruszanie poufności lub zasad tajemnicy służbowej. To także błąd prawny, który oznacza, poza nieodpowiednią wykładnią i stosowaniem prawa, nieznaną przepisy, które mają stanowić podstawę rozstrzygnięcia sprawy oraz błąd faktyczny polegający na niewłaściwej interpretacji dokonanych ustaleń, ocenie okoliczności czy ich świadomym pomijaniu.

Z kolei niesprawiedliwość zawiera w sobie takie cechy, jak: arbitralność działania, podejmowanie decyzji bez wyeliminowania konfliktu interesów, brak rozważania interesów spierających się stron, brak posługiwania się proporcjonalnymi środkami czy też zaniedbanie i brak realizacji obowiązków.

Dyskryminacja sprowadza się do kształtowania sytuacji prawnej i faktycznej podmiotów poprzez ich rozróżnianie ze względu na wiek, płeć, wyznanie, narodowość,

⁴⁶⁴ Por. tezy zaprezentowane przez P. N. Diamandourou, *The principle of good administration in the recommendations of the European Union*, EUNOMIA Project Capacity-Building Seminar on „Ombudsman’s Intervention Between the Principles of Legality and Good Administration”, Sofia, 17 September 2007.

poglądy polityczne czy religię itp. Natomiast kierowanie się błędnymi przesłankami przejawia się w ignorowaniu wiążących zasad i reguł w celu osiągnięcia szczególnego wyniku, niewłaściwe używanie informacji poufnych w celu osiągnięcia określonej korzyści, zła wiara, nieuczciwość, faworyzowanie i promowanie osobistych celów; niewłaściwe korzystanie z własności publicznej czy też działanie nastawione na uzyskanie osobistych profitów i udogodnień.

W celu określenia przypadków niewłaściwego administrowania ważne jest także wskazanie naruszania obowiązujących reguł i zasad dobrego administrowania poprzez nierealizowanie zasady jawności i przejrzystości postępowań, działanie powodujące nieufność obywateli do wspólnotowej administracji.

Reasumując należy zauważyć, że niewłaściwe administrowanie to także niedbałe załatwienie sprawy, niedostępność, nieuprzejmość, brak kurtuazji, udzielenie błędnej rady prowadzące do uszczerbku, nieodpowiednie prowadzenie postępowań czy też arbitralne, dyskrecjonalne rozpatrywanie wnoszonych skarg.

O ile można postawić tezę, iż trzy podstawowe kryteria kontroli działalności administracji unijnej przez Rzecznika tj. zgodność z europejskim prawem stanowionym i *case-law*, Kodeksem Dobrych Praktyk Administracyjnych oraz standardami ochrony praw podstawowych i praw człowieka pozostają relatywnie niezienne, to pojawienie się nowych, szczegółowych kryteriów kontroli jest nie tylko potwierdzeniem ich naturalnego dla instytucji Rzecznika otwartego charakteru, ale również świadczyć może o pogłębiającym się pozytywnym trendzie doskonalenia działalności administracji unijnej. Proces ten może postępować na poziomie wspólnotowym szybciej niż w poszczególnych państwach członkowskich, nawet w wyniku realizacji przez nie zaleceń i obowiązków płynących z prawa wspólnotowego, co uczynić może z zasad funkcjonowania administracji unijnej wzorzec do naśladowania⁴⁶⁵.

⁴⁶⁵ Por. Recommendation Rec(2003)16E of the Committee of Ministers to member states on the execution of administrative and judicial decisions in the field of administrative law, 9 September 2003, w której podkreślono w pkt. 6 wprowadzenia (Explanatory Memorandum Introduction), że instrumenty prawa wspólnotowego nie służą często ujednoliceniu systemów państw członkowskich, ale wskazaniu minimum wspólnych standardów do respektowania.

Rozdział IV

Tryb rozpatrywania skarg przez Rzecznika

1. Postępowanie Rzecznika ze skargą

Przepis art. 195 ust. 1 TWE stwierdza, że zgodnie ze swoimi zadaniami Rzecznik Praw Obywatelskich przeprowadza postępowanie, które uważa za uzasadnione, bądź z własnej inicjatywy, bądź na podstawie skarg przedstawionych mu bezpośrednio przez skarżącego lub za pośrednictwem członka Parlamentu Europejskiego. Przepis ten stanowi prawną podstawę dwóch uprawnień Ombudsmana, mianowicie, z jednej strony uprawnienia do oceny przedstawionych przez skarżącego okoliczności jako warunkujących wszczęcie postępowania skargowego, z drugiej zaś uprawnienia do rozpoczęcia postępowania *ex officio*. Niemniej jednak w każdym z tych przypadków uruchomienie postępowania przez Rzecznika ma na celu – jak już wskazywałem – wyjaśnienie wszelkich podejrzeń o niewłaściwe administrowanie (*maladministration*) w działaniach instytucji lub organów wspólnotowych. Zawarte w art. 195 ust. 1 TWE sformułowanie nie nakłada na Rzecznika obowiązku każdorazowego wszczęcia postępowania, gdy tylko wpłynie do niego zawiadomienie o przypadku niewłaściwego administrowania ze strony organów lub instytucji Wspólnoty – wynikającego z subiektywnej, z natury rzeczy, oceny skarżącego. W związku z tym postępowanie będzie przeprowadzane wówczas, gdy uznane zostanie za uzasadnione. Podjęcie czynności wyjaśniających będzie mieściło się więc w zakresie swobodnego uznania Rzecznika i będzie punktem wyjścia do przyjęcia przez niego określonego sposobu procedowania.

Niewątpliwie podstawowe znaczenie dla uruchomienia postępowania ma instytucja skargi, na co wskazuje nie tylko wymienienie jej w pierwszej kolejności w art. 195 ust. 1 TWE, ale także praktyka.

Przed przystąpieniem do właściwej analizy skargi dokonywane są czynności o charakterze materialno-technicznym. Polegają one na zarejestrowaniu skargi poprzez nadanie stosownej sygnatury. Skarżącemu wysyłane jest potwierdzenie przyjęcia skargi wraz z oznaczeniem numeru rejestracyjnego skargi i urzędnika zajmującego się sprawą (art. 2 ust. 1 i 2 przepisów wykonawczych). Wydaje się, że na tym etapie następuje też pierwsza ocena dopuszczalności skargi z punktu widzenia zasadności wyboru tego środka przez skarżącego oraz podmiotu, którego skarga dotyczy. W związku z tym, w uzasadnionych przypadkach i za zgodą skarżącego Rzecznik może przekazać skargę innym właściwym podmiotom, w szczególności Parlamentowi Europejskiemu. Skarga zostaje wówczas przekształcona w petycję i podmiotem właściwym dla jej rozpatrzenia będzie Komisja ds. Petycji (art. 2 ust. 4 i 5 przepisów wykonawczych). Rzecznik może również doradzić wnoszącemu skargę, aby skierował ją do innego organu – takie rozwiązanie przewiduje art. 2 ust. 5 Statutu. Organem tym może być wspomniana Komisja ds. Petycji lub Komisja Europejska, na którą Traktat nakłada zobowiązanie do czuwania nad prawidłowym, właściwym stosowaniem prawa wspólnotowego, bądź rzecznik krajowy, czy też podobna instytucja zajmująca się skargami obywateli. Analiza raportów rocznych Rzecznika wskazuje, że rokrocznie wobec około połowy wnoszonych skarg zaleca on skontaktowanie się przez skarżącego z inną instytucją lub skargi są

przekazywane bezpośrednio przez Rzecznika do właściwej⁴⁶⁶. Zaznaczyć należy, iż zgodnie z przepisem art. 2 ust. 6 Statutu wniesienie skargi do Rzecznika nie wywiera skutku prawnego w sferze postępowania przed innymi organami, w związku z tym nie wstrzymuje biegu terminów sądowych i administracyjnych.

Procedura wstępnego rozpatrywania skargi przez Rzecznika składa się z dwóch zasadniczych faz. Pierwsza obejmuje sprawdzenie czy skarga mieści się w granicach mandatu Ombudsmána – wchodzi w zakres podmiotowy i przedmiotowy jego działalności, druga – wyjaśnienie czy skarga może zostać uznana za dopuszczalną. Stosując wskazane w Rozdziale III kryteria (wynikające z Traktatu, Statutu i własnej praktyki), Rzecznik przystępuje do analizy, mając na uwadze swój zakres kompetencji ujmowany zarówno w aspekcie podmiotowym – ustalenie legitymacji skarżącego oraz określenie instytucji lub organu objętego skargą, jak i przedmiotowym – fakt naruszenia prawa i zasad dobrej administracji⁴⁶⁷. Przed podjęciem decyzji, zgodnie z przepisem art. 3 ust.1 przepisów wykonawczych, może on zażądać od skarżącego dostarczenia dodatkowych informacji lub dokumentów. W związku z tym, że nie jest sprecyzowany ich rodzaj i treść, wniosek Rzecznika o uzupełnienie materiału sprawy będzie mógł być formułowany zgodnie z jego oceną w zakresie stopnia szczegółowości uzupełnień i ich charakteru, przez co skarżący będzie miał możliwość przedłożenia wszelkich koniecznych dokumentów i wyjaśnień. Takie rozwiązanie zapewnia również podjęcie stosownej decyzji przez Rzecznika po dokładnym przeanalizowaniu materiału dowodowego i wyeliminowaniu ewentualnych błędów. Jeżeli po podjęciu tych działań Rzecznik uzna, że skarga nie wchodzi w zakres jego kompetencji lub nie jest dopuszczalna, zamyka sprawę. Taka decyzja Rzecznika przekazywana jest skarżącemu wraz z uzasadnieniem. Podobnie jak w przypadku dokonywania rejestracji skargi, możliwe jest zasugerowanie skarżącemu, iż powinien zwrócić się z przedmiotową sprawą do innej instytucji (art. 3.2 przepisów wykonawczych)⁴⁶⁸.

⁴⁶⁶ Np. w roku 2006 Rzecznik zaproponował skarżącym skontaktowanie się z rzecznikiem lub parlamentem krajowym w 828 sprawach, z Komisją Europejską w 383, z Parlamentem Europejskim w 166, z innym organem w 877, z SOLVIT w 399, natomiast skarg przekazanych bezpośrednio przez Rzecznika do innych organów było 399, z tego do Parlamentu Europejskiego 22, do Komisji Europejskiej 4, krajowych rzeczników 363, do SOLVIT 9, na ogólnie wniesionych 3830, por. Raport roczny 2006, s. 150 i 152.

⁴⁶⁷ Por. S. Cadeddu, *op. cit.*, s. 164.

⁴⁶⁸ Por. skargę 1254/2005/TN, w której skarżący zakwestionował wydawanie przez Łotwę specjalnych paszportów dla mieszkańców rosyjskojęzycznych. Skarżący stwierdził, że albo Łotwa powinna wydawać wszystkim mieszkańcom zwykle paszporty, albo należy znieść postanowienie układu z Schengen, które dyskryminuje rosyjskojęzycznych Łotyszy. Skarżącemu doradzono, aby z zarzutem przeciwko Łotwie zwrócił się do Krajowego Biura Praw Człowieka. Rzecznik zwrócił uwagę, że skarżący oznajmił, iż nie był w stanie uzyskać wyjaśnień wskazujących, które postanowienie Układu z Schengen dopuszczało tego rodzaju dyskryminację. Aby pomóc skarżącemu uzyskać informacje, Rzecznik przekazał sprawę Komisji. Komisja wyjaśniła skarżącemu, że prawo wspólnotowe dopuszcza zwolnienie niemających obywatelstwa Łotwy posiadaczy łotewskich paszportów z wymogu wizowego przez państwa członkowskie. Komisja zaznaczyła również, że sytuacja prawna w tej mierze podlega przeglądowi w celu zwolnienia z obowiązków wizowych wszystkich posiadaczy paszportów, którzy są cudzoziemcami lub nie mają obywatelstwa, a zamieszkują w państwie członkowskim, Raport roczny 2005, s. 44; por. także skargę 2703/2005/GG, w której niemiecki obywatel poskarżył się, że zwykła progresywna stawka podatku dochodowego w Hiszpanii ma zastosowanie jedynie do cudzoziemców, którzy pracują w Hiszpanii od co najmniej 183 dni. Skarżący twierdził, że jest to dyskryminacja, bowiem wobec Niemców obowiązywała stawka w wysokości 25 proc., natomiast pracowników hiszpańskich obowiązywała stawka wynosząca od 6 do 9 proc. Za zgodą skarżącego Rzecznik przekazał skargę Komisji, uznając ją za niewchodzącą w zakres jego mandatu. Komisja odpowiedziała na skargę niezwłocznie, stwierdzając, że jest świadoma problemu i ustawodawstwo będące przedmiotem skargi może w pewnych przypadkach utrudniać swobodny przepływ pracowników. W związku z tym Komisja przesłała władzom hiszpańskim uzasadnioną opinię, zwracając się do nich o zmianę odpowiednich przepisów podatkowych. Następnie podano, że Komisja przekazała sprawę do Trybunału Sprawiedliwości, Raport roczny 2005, s. 44.

Innym efektem wstępnej fazy badania wniesionej przez skarżącego sprawy jest uznanie jej za znajdującą się w obrębie kompetencji Rzecznika i wypełniającą znamiona dopuszczalności. Nie oznacza to jednak, że Rzecznik uczyni ją przedmiotem swojego postępowania. Skarga spełniająca wymogi jej dopuszczalności (omówione w Rozdziale III) technicznie może być uznana za dopuszczalną, jednakże nie oznacza to, że zawsze stanie się ona przedmiotem rozpoznania Ombudsmana. Fakt spełnienia materialnych i formalnych wymogów skargi nie implikuje automatycznie rozpoczęcia postępowania Rzecznika, który zgodnie z art. 4.1 przepisów wykonawczych decyduje, czy istnieją dostateczne podstawy uzasadniające podjęcie dochodzenia. W tym zakresie niezbędna jest bowiem jego stosowna decyzja, a takie sformułowanie przepisów wykonawczych powierza dokonanie oceny wyłącznie Rzecznikowi. Praktyka jego działalności pokazuje, że, interpretując postanowienia traktatowe, wypracował on mechanizm kwalifikowania (oceny) zasadności prowadzenia postępowań w sprawach, które, w jego opinii, nie powinny być rozpatrywane ze względu na ich incydentalność, znikomy stopień naruszenia reguł dobrej administracji czy też niewspółmierność nakładów związanych z postępowaniem wobec spodziewanego efektu. Interpretując ogólne sformułowanie traktatowe o podejmowaniu działań „w uzasadnionych przypadkach”, Rzecznik w ten sposób ustanowił dodatkowe kryterium „podstaw dochodzenia”. W związku z tym, dokonując własnej analizy okoliczności sprawy, może on zdecydować o odmowie wszczęcia postępowania, uznając je za niedopuszczalne, lub wstrzymać rozpatrywanie sprawy w sytuacji, gdy stwierdzi, że brak jest odpowiednich, wystarczających podstaw do jego kontynuowania. Przychylić należy się do opinii K. Heede, że taka dyskrecjonalność ma na celu nadanie takiego kształtu urzędowi Rzecznika, który w jednakowym stopniu realizuje funkcję rekompensacyjną, jak i kontrolną⁴⁶⁹. Z jednej więc strony, podobnie jak w modelu duńskim, Rzecznik może akcentować naprawczą naturę swojego urzędu, bazując na skargach o indywidualnym charakterze. Z drugiej, realizując uprawnienia kontrolne, prowadzić postępowania w sprawach, gdy naruszone są dobra o znaczeniu ogólnym, wspólnym. Optymalna równowaga między tymi aspektami aktywności Rzecznika będzie kształtowała urząd działający legalistycznie i jednocześnie elastycznie, ale ograniczający procedowanie w przypadkach o znikomym znaczeniu oraz wykluczający interwencje wówczas, gdy kontrola określonych przypadków byłaby zdublowana (np. wspomniane wyłączenie postępowania Rzecznika w przypadku już zawisłego postępowania sądowego). Dalsza ocena dotyczy dwóch podstawowych kwestii: czy skarżący w dostatecznym stopniu uprawdopodobnił fakt niewłaściwego administrowania oraz czy naruszenie prawa i zasad dobrej administracji ma charakter uzasadniający interwencję Rzecznika. W związku z tym skarżący nie może poprzestać na stwierdzeniu, że niewłaściwe administrowanie ze strony Wspólnoty wystąpiło, ale również powinien wskazać dowód takiego zdarzenia lub w inny sposób uprawdopodobnić, że określona, nieprawidłowa decyzja administracyjna faktycznie miała miejsce⁴⁷⁰. Przyjęcie takiego trybu procedowania – uwzględnienie swoistej reguły postępowania „podstaw dochodzenia” – oznacza, że Rzecznik nie musi ograniczać się wyłącznie do faktów wskazanych przez skarżącego, ale, analizując całość sprawy, może ustalać, czyje argumenty (której ze stron) są przekonujące. Zwykle jednak jego postępowanie nie wychodzi poza fakty wysunięte przez zgłaszającego skargę, co skutkuje tym, że

⁴⁶⁹ K. Heede, *European Ombudsman...*, s. 140.

⁴⁷⁰ Por. skarga 582/12.5.96/MG/IRL, w której zgłaszający skargę stwierdził, że aplikacja o stypendium od FAS nie została dostatecznie przeanalizowana, jednak nie dostarczył żadnego dowodu, by poprzec to twierdzenie. Rzecznik zdecydował, że w związku z tym nie było wystarczających podstaw, by otworzyć postępowanie, Raport roczny 1996, s. 17.

Rzecznik nie poszukuje dodatkowych argumentów na poparcie sformułowanych przez niego zarzutów. Czyni to tylko w wyjątkowych wypadkach, kiedy uzna, że postępowanie powinno mieć szerszy zakres i wtedy podejmuje się ich wyjaśnienia, prowadząc śledztwo z własnej inicjatywy⁴⁷¹. Przedłożona więc przez skarżącego argumentacja i wskazanie zaistniałych, nieprawidłowych działań ma pierwszorzędne znaczenie dla dalszego toku postępowania ze skargą, gdyż warunkuje określoną decyzję Rzecznika. Nie tylko posiada on, ale i realizuje duży zakres swobody w ocenie przedłożonych materiałów i w podejmowaniu decyzji⁴⁷². Konsekwencją tego jest m.in. dokonywanie przez Ombudsmana swobodnej oceny sprawy zarówno pod kątem ewentualnej tożsamości z toczącym się lub zakończonym postępowaniem sądowym, jak i w odniesieniu do spraw rozpatrywanych wcześniej przez Komisję ds. Petycji. Mimo tego, że często można uznać przedłożone sprawy za pozostające w jego kompetencji i dopuszczalne, Rzecznik odmawia wobec nich swojej aktywności i ewentualnie doradza przedłożenie wniosku innemu organowi. Analiza praktyki wskazuje, że takie stanowisko Rzecznika – unikanie dublowania i zazębiania kompetencji – wynika nie tylko z jego pragmatyzmu, ale i z chęci budowania dobrych relacji między nim a Europejskim Trybunałem Sprawiedliwości czy Parlamentem Europejskim, polegających na „przyjaznym” uzupełnianiu ich działania. Związki te są bardzo ważne, ale równocześnie stanowią jeden z najbardziej delikatnych problemów w bieżącej działalności Rzecznika, określających w szczególności relację między skargą a petycją. Kwestia częściowego pokrywania się tych instytucji prawnych pojawia się dość szybko w sytuacji, gdy Rzecznik stanął przed problemem określenia jego pozycji wobec Parlamentu – bądź uznania się za jego „agenta”, pełnomocnika, działającego z jego inicjatywy, bądź jako instancji odwoławczej wobec decyzji tego organu. Dążenie do zapewnienia własnej samodzielności, ale bez prób działań konkurencyjnych wobec Parlamentu, spowodowało odrzucenie skarg, których podstawy faktyczne były przedmiotem wcześniej zgłaszanych petycji⁴⁷³. Jednocześnie jednak Rzecznik uznał, że fakt wniesienia petycji nie wyklucza możliwości zwrócenia się ze skargą do Rzecznika nawet wówczas, gdy przedmiot jest identyczny, jednak nie występuje tożsamość skarżących. Takie stanowisko jednoznacznie wskazuje, że Rzecznik dba o zachowanie swojej autonomiczności, przy jednoczesnym wykluczeniu budowania swego urzędu jako rywalizującego z Parlamentem. Nawet wówczas kiedy Rzecznik prowadzi dochodzenie w tej samej kwestii co parlamentarna Komisja ds. Petycji, nie będzie on instytucją konkurencyjną, a przeciwnie – przyjmuje postawę komplementarną⁴⁷⁴. Wzajemne uzupełnianie działania Rzecznika i Parlamentu widoczne jest również, gdy meritum skargi pozostaje poza kompetencjami Rzecznika, ale wypełnia przesłanki petycji, co skutkuje skorzystaniem ze wspomnianej już możliwości przekazania za zgodą skarżącego skargi Parlamentowi Europejskiemu w celu rozpatrzenia jej jako petycji (art. 2 ust. 4 przepisów wykonawczych).

Spełnienie kumulatywnie warunków pozostawiania skargi w zakresie kompetencji i jej dopuszczalność oraz uznanie przez Rzecznika, że zachodzą uzasadnione podstawy do wszczęcia postępowania implikuje podjęcie przez niego dalszych kroków proceduralnych. Przede wszystkim niezwłocznie informuje on skarżącego o działaniach podjętych w związku ze skargą (art. 4 ust. 2 przepisów wykonawczych). Ponadto kopia skargi

⁴⁷¹ Por. sprawa 626/97/BB, dotycząca posługiwania się przez organy wspólnotowe ograniczeniami wiekowymi w procedurach rekrutacyjnych, Raport roczny 1998, s. 259-268.

⁴⁷² M. Hedemann-Robinson, *op. cit.*, s. 609-610.

⁴⁷³ Szerzej E. Newman, *The Policy-Relationship between the European Ombudsman and the European Parliament's Committee on Petitions* [w:] *The European Ombudsman. Origins, Establishment, Evolution*, s. 145-147.

⁴⁷⁴ Por. K. Heede, *Enhancing...*, s. 591-592.

wraz ze wskazówkami, dodatkowymi uwagami lub projektami zaleceń i wyjaśnieniami Rzecznika przekazywana jest do instytucji lub organu, któremu skarżący zarzuca nieprawidłowe działanie (art. 3 ust. 1 Statutu i art. 4 ust. 3 przepisów wykonawczych)⁴⁷⁵. Na zajęcie stanowiska przez zainteresowaną instytucję lub organ Rzecznik wyznacza termin, na ogół wynoszący maksymalnie trzy miesiące (art. 4 ust. 6 Statutu i art. 4 ust. 3 przepisów wykonawczych). Termin ten nie jest prawnie wiążący i w związku z tym ma charakter instrukcyjny. Stwierdzić jednak należy, że jest traktowany przez Ombudsmána jako termin ostatecznego zajęcia stanowiska przez instytucję lub organ, którego działanie jest skarżone. Wprowadzenie takiego limitu czasowego ma za zadanie wykluczenie sabotowania lub celowego hamowania przez skarżony podmiot postępowania Rzecznika, choć wydaje się, że sporządzenie opinii jest prawem instytucji lub organu wspólnotowego, a nie jego obowiązkiem. Stąd niezajęcie przez dany organ wyraźnego stanowiska – brak odpowiedzi skierowanej do Rzecznika – nie może być jednoznacznie traktowane jako naruszenie zasad postępowania⁴⁷⁶. Imperatywne stwierdzenie przepisu art. 3 ust. 6 Statutu daje w takiej sytuacji Rzecznikowi możliwość dalszego procedowania bez konieczności oczekiwania na przedmiotową opinię⁴⁷⁷, choć należy stwierdzić, że sytuacja taka ma miejsce wyjątkowo. Przekazane do instytucji wezwanie może wskazywać, które aspekty skargi lub zagadnienia powinny zostać omówione w opinii. W przypadku prawidłowej współpracy i po otrzymaniu opinii zainteresowanej instytucji lub organu Rzecznik przekazuje (w praktyce, jeżeli uzna to za konieczne) Parlamentowi Europejskiemu i właściwemu podmiotowi swoje sprawozdanie, będące wstępną analizą sprawy (art. 3 ust. 7 Statutu). Sprawozdanie może zwierać dalsze zalecenia. O tych czynnościach informowany jest skarżący (otrzymuje on także uzyskaną od organu lub instytucji opinię), który może zgłosić swoje uwagi w maksymalnym terminie jednego miesiąca (art. 4 ust. 4 przepisów wykonawczych). Czynność ta ma na celu zapewnienie aktywnego udziału skarżącego w toczącym się postępowaniu na każdym jego etapie. Przepis art. 4 ust. 4 przepisów wykonawczych statuuje obligatoryjność realizacji tej zasady i nakłada na Rzecznika obowiązek wysłania skarżącemu przedłożonego stanowiska zainteresowanej instytucji lub organu. Nie można się zatem zgodzić z twierdzeniem A. Łazowskiego, iż na podstawie wskazanego przepisu Ombudsman może, w przypadkach gdy jest to zasadne, powstrzymać się od wykonania obowiązku zapoznania się skarżącego z przedłożoną opinią organu wspólnotowej administracji. Przepis ten nie zawiera tego rodzaju dyspozycji i nie pozwala na stopniowanie zasadności realizacji wskazanego w nim obowiązku⁴⁷⁸. Od tej kwestii należy odróżnić natomiast możliwość zamknięcia postępowania na tym etapie, po otrzymaniu opinii instytucji lub organu, dotyczącej okoliczności podniesionych w skardze – w przypadku gdy działanie podjęte przez dany podmiot usatysfakcjonowało skarżącego⁴⁷⁹ lub gdy wycofał on skargę. Rozwiązanie to

⁴⁷⁵ Praktyka pokazuje, że za każdym razem wniosek Rzecznika kierowany jest na najwyższy poziom decyzyjny danej instytucji lub organu, co ma zapewnić odpowiednią jego reakcję i szybkość podjęcia stosownych kroków proceduralnych.

⁴⁷⁶ Por. S. Cloos, G. Reinesch, D. Vignes, J. Weyland, *op. cit.*, s. 402.

⁴⁷⁷ Takie stanowisko reprezentuje K. Heede, *European Ombudsman...*, s. 170.

⁴⁷⁸ A. Łazowski, *Ochrona...*, s. 136.

⁴⁷⁹ Por. decyzje Rzecznika m.in. w sprawie następujących skarg: 627/5.6.1996/PS/B/VK dotyczącej dyskryminacji zaistniałej w procedurze rekrutacyjnej zastosowanej w Parlamencie Europejskim, Raport roczny 1997, s. 175; 37/97/JMA w przedmiocie honorariów wypłacanych stażystom Parlamentu Europejskiego, Raport roczny 1997, s. 176-177; 790/5.8.96/GM/IZT/DT przeciwko Komisji Europejskiej w zakresie dostępu do dokumentacji związanej z postępowaniem przeciwko Republice Włoskiej, wszczętym w trybie art. 226 TWE, Raport roczny 1997, s. 185 i n.; por. także 606/97/VK/OV w przedmiocie języków urzędowych, w których została przygotowana przez Parlament Europejski dokumentacja przetargowa, Raport roczny 1998, s. 135 i n.; również 852/3.9.96/SJB/UK/IJH przeciwko Komisji Europejskiej, w której skarżący wnosili o uznanie za przejaw niewłaściwego

przewiduje przepis art. 4 ust. 5 przepisów wykonawczych⁴⁸⁰. W praktyce pozwala ono na nierealizowanie obowiązku przekazania opinii skarżącemu, ale jedynie wówczas, gdy w międzyczasie działania podjęte przez instytucję lub organ pozwoliły na wyjaśnienie wątpliwości skarżącemu, po czym jego stanowisko uległo zmianie i doprowadziło do polubownego zakończenia sprawy, bez dalszej interwencji Rzecznika. W takiej sytuacji z uwagi na ekonomię procesową wydaje się niecelowe wskazywanie skarżącemu możliwości wyrażenia swojego stanowiska wobec opinii instytucji, której działanie jest skarżone. Niemniej jednak taka możliwość nie wynika wyraźnie z obowiązujących przepisów, a jest bardziej spowodowana chęcią realizacji zasady szybkości postępowania przed Rzecznikiem

administrowania działań Komisji w zakresie skargi w przedmiocie domniemanego naruszenia wspólnotowych reguł udzielania pomocy publicznej przez państwa członkowskie, Raport roczny 1998, s. 137 i n.; 1123/98/IJH przeciwko Komisji Europejskiej w przedmiocie dostępu do uzupełniającej dokumentacji związanej z realizacją projektu w ramach programu Phare, Raport roczny 1999, s. 123-124; 1259/99/ME przeciwko Radzie w zakresie dostępu do wspólnotowej dokumentacji, Raport roczny 2000, s. 108-109; 1173/2003/(TN)IJH, w rezultacie skargi złożonej do Rzecznika w imieniu Uniwersytetu Sztokholmskiego Komisja dokonała końcowej płatności związanej z projektem badawczym, przeprosiła za opóźnienie i zgodziła się na zapłatę odsetek. Komisja zapewniła również Rzecznika, iż procedury finansowe, w ramach których pojawiło się opóźnienie, działają obecnie w sposób zadawalający, Raport roczny 2003, s. 112; 1960/2002/JM, w której po interwencji Rzecznika podwykonawca otrzymał zaległą płatność. Komisja wyjaśniła, iż nie mogła dokonać płatności na rzecz głównego wykonawcy biorącego udział w projekcie, ponieważ pojawiły się problemy z przedłożonym przez niego sprawozdaniem końcowym. W chwili gdy główny wykonawca przedłożył prawidłowe sprawozdanie końcowe, Komisja dokonała płatności końcowej. Główny wykonawca zapłacił podwykonawcy, który to podziękował Rzecznikowi za udzieloną pomoc, Raport roczny 2003, s. 108; 435/2004/GG, Komisja zapłaciła faktury na łączną kwotę 17 437 euro małej niemieckiej firmie, która zwróciła się do Rzecznika po wysłaniu do instytucji siedmiu wezwań do zapłaty. Komisja wyjaśniła, że opóźnienie było spowodowane zmianami technicznymi w procedurach budżetowych i zapewniła, że utworzenie działu finansowego oznacza, że sprawy poddano przeglądowi. Gdy Rzecznik podkreślił, że małe i średnie przedsiębiorstwa są szczególnie podatne na skutki opóźnień płatności, Komisja zgodziła się także zapłacić odsetki za zwłokę, Raport roczny 2004, s. 71; 1600/2003/ADB, wkrótce po otwarciu dochodzenia przez Rzecznika, Parlament dopuścił włoskiego policjanta do procedury rekrutacyjnej w dziedzinie ogólnego bezpieczeństwa. Kandydat dwukrotnie kontaktował się z Parlamentem, aby zaprotestować przeciw decyzji o odrzuceniu jego aplikacji, podkreślając, że jego prawie pięcioletnie doświadczenie powinno odpowiadać odpowiednim kryteriom. Złożył skargę do Rzecznika, po tym jak Parlament nie udzielił mu odpowiedzi, Raport roczny 2004, s. 69; 3172/2005/WP Komisja sama zamknęła sprawę opóźnienia płatności związanych z programem wymiany uczniów między Berlinem i Halton (Wielka Brytania) po złożeniu skargi do Rzecznika przez władze lokalne w Berlinie. Komisja oświadczyła również, że podjęła działania w celu ulepszenia administracji w zakresie projektów wielostronnych. Rzecznik przyjął z zadowoleniem tę odpowiedź, lecz dodał, że w tego rodzaju przypadkach wskazane jest również wypłacenie odsetek, Raport roczny 2006, s. 69; 106/2005/TN Komisja zgodziła się na wypłacenie urzędnicze zaległego wynagrodzenia po zbadaniu sprawy przez Rzecznika. Urzędniczka zachorowała wkrótce po podjęciu obowiązków i ostatecznie przyznano jej rentę inwalidzką. Komisja odmówiła jej zapłaty za wydłużony okres, twierdząc, iż zainteresowana nie przedstawiła żadnych dowodów na to, że jej nieobecności w pracy wynikały z przyczyn zdrowotnych. W wyniku dochodzenia Rzecznika Komisja zgodziła się wypłacić zaległe wynagrodzenie łącznie z odsetkami żądanymi przez skarżącą; Raport roczny 2006, s. 68.

⁴⁸⁰ Por. decyzje Rzecznika w sprawach skarg: 732/17.7.96/BAWA/NL/VK wniesionej przez holenderską firmę przeciwko Komisji Europejskiej na domniemany brak działania Komisji w przedmiocie skargi przedłożonej w związku z naruszeniem wspólnotowego prawa zamówień publicznych przez Holandię, Raport roczny 1997, s. 168; 919/2.10.1996/LJ/B/PO przeciwko Komisji Europejskiej, zarzucającej niewłaściwe administrowanie w przeprowadzonym postępowaniu rekrutacyjnym, Raport roczny 1997, s. 168-169; 349/97/PD dotyczącej cel antydumpingowych, złożonej przeciwko Komisji Europejskiej, Raport roczny 1997, s. 169; również Raport roczny 2003, s. 35; 800/2006/WP, w której po zbadaniu sprawy przez Rzecznika Komitet Regionów zwrócił kandydatowi koszty podróży na spotkanie kwalifikacyjne oraz zgodził się zapłacić odsetki. W odpowiedzi na roszczenie skarżącego, który utrzymywał, że procedura zwrotu kosztów powinna zostać usprawioną, Komitet poinformował, że opóźnienie było skutkiem wyjątkowych okoliczności i że stosowane procedury nie wymagają zmiany. W kolejnej uwadze Rzecznik zaproponował, aby Komitet udoskonalił swoje standardy administracyjne, jeżeli zamierza systematycznie obsługiwać tego rodzaju procedury płatności. Można to uczynić, nawiązując kontakt z kandydatami, jeżeli brakuje niezbędnych dokumentów, a w przypadku opóźnień — informując kandydatów o opóźnieniach i ich przyczynach. Rzecznik po dokonaniu czynności przez Komitet uznał, że skarżący wycofał żądanie o udoskonalenie procedury zwrotu kosztów przez Komitet i zamknął sprawę, Raport roczny 2006, s. 7; na ten temat również Por. I. Harden, *When Europeans Complain...*, s. 220.

oraz wykluczeniem podejmowania przez niego działań, które nie prowadzą do dalszych, konkretnych rozwiązań.

Wskazanie w przepisach wykonawczych maksymalnych terminów podejmowania przez Rzecznika określonych działań oraz określania stronom toczącego się postępowania limitów czasowych do podjęcia czynności prowadzi do konkluzji, iż postępowanie powinno być prowadzone szybko i sprawnie, w celu osiągnięcia rezultatu w maksymalnie krótkim czasie. Ponadto dyskrecjonalność decyzyjna Rzecznika może być realizowana poprzez nadanie określonym skargom priorytetowego charakteru. Możliwość rozpatrywania skarg poza kolejnością przewiduje art. 10 ust. 2 przepisów wykonawczych, określając, że szczególne ich potraktowanie zależy jedynie od stanowiska Rzecznika – w sytuacji, w której „Rzecznik uzna to za stosowne”.

Co do zasady, postępowanie w przedmiocie skargi ma charakter jawny. Statut w art. 2 ust. 3 wprowadza *expressis verbis* zasadę jawności, która jednak może zostać wyłączona, przez co skarga zostaje zakwalifikowana jako poufna. Wniosek w tej sprawie może zostać złożony przez samego skarżącego, ale Rzecznik może także wyłączyć jawność postępowania z własnej inicjatywy, jeśli wymaga tego ochrona interesów skarżącego lub osoby trzeciej (art. 10 ust. 1 przepisów wykonawczych)⁴⁸¹. Nadmienić przy tym należy, że na Rzeczniku i podległych mu pracownikach, stosownie do art. 4 ust. 1 Statutu, ciąży obowiązek zachowania w tajemnicy informacji uzyskanych w toku przeprowadzonego postępowania oraz innych wiadomości, których ujawnienie spowodowałoby szkodę skarżącego lub osoby trzeciej⁴⁸². Dotyczy to nie tylko danych osobowych, ale również tzw. informacji wrażliwych, wobec których wymagane jest zachowanie dyskrecji. Jedyny wyjątek od tej zasady dotyczy sytuacji uzyskania przez Rzecznika wiadomości o faktach, które jego zdaniem mogą pociągać za sobą odpowiedzialność karną, i wówczas ma on obligatoryjny obowiązek poinformowania o nich właściwych instytucji krajowych, jak również instytucji lub organu wspólnotowego, którym podlega urzędnik lub pracownik, którego dana sprawa dotyczy (art. 4 ust. 1 Statutu i art. 10.4 przepisów wykonawczych). Od decyzji Rzecznika uzależnione jest natomiast przekazanie przez niego informacji, które uzasadniałyby wszczęcie postępowania dyscyplinarnego (art. 4 ust. 1 Statutu i art. 10.4 przepisów wykonawczych *in fine*).

Statut oraz rozwijające go przepisy wykonawcze nadają Rzecznikowi wiele istotnych uprawnień realizowanych w toku prowadzonego postępowania, odnoszących się do realizacji nadrzędnego celu postępowania określonego na wstępie przepisu art. 195 TWE – ujawnienia przypadków niewłaściwego administrowania. Przepis art. 3 ust. 2 Statutu przyznaje w związku z tym Rzecznikowi swoistego rodzaju prawo do informacji, któremu odpowiada nałożone na instytucje i organy wspólnotowe zobowiązanie do współpracy z nim i zapewnienia dostępu do wszelkiego rodzaju materiałów mogących przyczynić się do kompleksowego wyjaśnienia sprawy (art. 3 ust. 2 Statutu)⁴⁸³. Do Rzecznika przy tym należeć będzie wnioskowanie, kiedy i w jakim zakresie informacja powinna być mu udzielona. Konsekwentnie stoi on bowiem na stanowisku, że żadne

⁴⁸¹ Stało się tak np. w przypadku rozstrzygnięcia skargi 1108/98/BB dotyczącej nieprawidłowości w konkursie przeprowadzonym przez Komisję Europejską, w której Rzecznik uznał, że ze względu na dobro skarżącego postępowanie powinno być poufne, Raport roczny 2000, s. 56-57.

⁴⁸² Art. 4 ust 1 Statutu przewiduje, że jego personel podlega określonym warunkom w zakresie poufności, wskazanym w prawie wspólnotowym, w szczególności w art. 287 TWE, art. 47 ust. 2 TEWWiS oraz art. 194 TEWEA.

⁴⁸³ Jest to jednak tylko zobowiązanie organizacyjno-porządkowe, a nie wyraźny obowiązek prawny, co wynika z wyrażonych przy konstruowaniu Statutu przez Radę sprzeciwów wobec tak daleko idących propozycji i nałożenia chociażby na Komisję Europejską obowiązku współpracy z Rzecznikiem, por. Dokument COREPER 17/5/1991.

dotatkowe reguły, które miałyby źródło w wewnętrznych regulacjach lub ustaleniach tych organów nie mogą ograniczać jego uprawnień w tym zakresie⁴⁸⁴. Niepisaną zasadą jest, że instytucje i organy wspólnotowe faktycznie mają obowiązek umożliwienia mu dostępu do żądanych informacji i udzielenia odpowiedzi. Prawo Rzecznika do kontroli akt zezwala mu na sprawdzanie kompletności i dokładności informacji dostarczonych przez określoną instytucję lub organ wspólnotowy. Ważną gwarancją dla skarżącego i społeczeństwa stanowi zatem fakt, że Rzecznik może przeprowadzać gruntowne i kompletne dochodzenie. Kooperacja wspólnotowej administracji z Rzecznikiem wydaje się wynikać nie tylko z praktyki, ale także z ogólnych zasad wyływających z orzecznictwa Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości, który stoi na stanowisku, że obowiązek ten wynika z generalnych zasad Traktatu, jeżeli nie stoi to w sprzeczności z funkcjonowaniem i niezależnością Wspólnot (sprawa *Zwartveld*)⁴⁸⁵. Instytucje i organy wspólnotowe w szczególności są zobowiązane dostarczać Rzecznikowi wszelkich informacji, których zażąda oraz zapewnić dostęp do właściwych akt i dokumentów na potrzeby prowadzonego dochodzenia (art. 5 ust. 1 przepisów wykonawczych). Rzecznik może kontrolować akta instytucji wspólnotowej, której skarga dotyczy – w celu zweryfikowania dokładności i kompletności jej odpowiedzi wyrażonej w opinii. Przysługuje mu również prawo kopiowania posiadanych przez nią akt, przeprowadzenia dochodzenia na miejscu, wykonania badań lub ekspertyz, które uważa za niezbędne dla dobra prowadzonego śledztwa (art. 5 ust. 1-5 przepisów wykonawczych). Oprócz dowodu z dokumentów Rzecznik może korzystać z osobowych źródeł dowodowych. Przede wszystkim urzędnicy oraz inni funkcjonariusze wspólnotowej administracji są zobowiązani do składania, na wniosek Rzecznika, zeznań, wypowiadając się w imieniu zainteresowanych instytucji wspólnotowych oraz zachowując wymaganą tajemnicę służbową (art. 3 ust. 2 Statutu). Uprawnienia te mogą być realizowane, zgodnie z art. 5 Statutu i art. 5 ust. 1 przepisów wykonawczych, także wobec władz państw członkowskich. Dodatkowo dostęp ten wydaje się wynikać z przepisu art. 10 TWE, który statuuje obowiązek państw członkowskich do podejmowania działań zmierzających do realizacji postanowień Traktatów. Na wniosek Rzecznika złożony za pośrednictwem Stałych Przedstawicielstw Państw Członkowskich ich organy są więc zobowiązane do dostarczania mu wszelkich informacji, które mogą posłużyć do wyjaśnienia przypadków niewłaściwego administrowania w instytucjach lub organach wspólnotowych (art. 3 ust. 3 Statutu). W opinii R. Bono, to postanowienie Statutu powinno być interpretowane jako *lex specialis* względem przepisu art. 10 TWE i w ten sposób gwarantować zapewnienie przez państwa członkowskie dostępu Rzecznika do dokumentów będących w ich dyspozycji o zakresie szerszym niż wynika to z ich ogólnych obowiązków wykonywania postanowień traktatowych⁴⁸⁶.

Dostęp do informacji i dokumentów będących w posiadaniu instytucji lub organów wspólnotowych, a także państw członkowskich nie jest jednak nieograniczony. Przypomnieć należy, że kwestia ta była przedmiotem sporów przy konstruowaniu przepisów Statutu pomiędzy Radą a Parlamentem Europejskim (zob. Rozdział II). Z jednej strony Rada starała się przeforsować propozycje wprowadzenia odmowy, z drugiej Parlament dążył do zapewnienia Rzecznikowi nieograniczonego do nich dostępu, co podyktowane było koncepcją szerokiej realizacji transparentności postępowania⁴⁸⁷. Wypracowany kompromis

⁴⁸⁴ Por. Raport roczny 1998, s. 31; Raport roczny 2005, s. 45; Raport roczny 2006, s. 43.

⁴⁸⁵ Por. sprawa C-2/88 *Zwartveld*, ECR 1999, s. I-3367, paragraf 22 i 25.

⁴⁸⁶ R. Bono, *Maastricht et les citoyens: le Médiateur européen*, „Revue française d'administration publique”, vol. 11-12, 1992, s. 647.

⁴⁸⁷ Por. cyt. Report on the Role of the European Ombudsman appointed by the European Parliament 1994, który w pkt. 5 stwierdza, że Parlament wzywa wszystkie instytucje i organy wspólnotowe, w szczególności Radę

zakłada, że prawo do odmowy przysługuje im jedynie ze względu na uzasadnioną ochronę tajemnicy (art. 3 ust. 2 *in fine*), niemniej nie precyzując, o jaki stopień zachowania tajemnicy chodzi. Wydaje się, że takie sformułowanie pozostawia kwestię jego doprecyzowania w zasadzie w gestii wspólnotowej administracji, do czego podstawę może stanowić wspomniane orzeczenie w sprawie *Zwartveld*. Z jednej strony odmowa dostępu do informacji może więc być uzasadniona zapewnieniem właściwego funkcjonowania i niezależności organów wspólnotowych, z drugiej, zgodnie z art. 19 Regulaminu urzędników Wspólnot Europejskich, przewidziana jest możliwość autoryzowania przez Komisję Europejską informacji pochodzących od urzędników i ich wypowiedzi⁴⁸⁸. Ponadto, jak konkluduje R. Bono, obowiązki instytucji i organów wspólnotowych wobec Rzecznika nie mogą być szerzej realizowane niż w przypadku ich współpracy z narodowymi organami sądowymi⁴⁸⁹.

W kwestii ograniczenia dostępu do dokumentów pochodzących od państw członkowskich wspomniany przepis art. 10 TWE daje państwom członkowskim ogólną i daleko idącą możliwość odmowy udostępnienia określonych dokumentów. Postanowienie przewidujące „powstrzymanie się od podejmowania wszelkich środków, które mogłyby zagrażać realizacji celów Traktatu”, może być bowiem szeroko interpretowane. Odmowa udzielenia Rzecznikowi dostępu do informacji będących w posiadaniu władz krajowych wypływa także z innych unormowań i rozwiązań przyjętych w prawie wspólnotowym. Po pierwsze z faktu, iż działalność państw członkowskich pozostaje poza mandatem Rzecznika i w związku z tym potencjalnie każdy jego wniosek o udostępnienie stosownych informacji i dokumentów może spotkać się z odmową władz krajowych. Po drugie, przepisy Statutu ograniczają ten dostęp, stanowiąc, że dokumenty pochodzące z państw członkowskich, które mają charakter tajny, mogą być udostępniane Rzecznikowi przez instytucje i organy wspólnotowe, ale wyłącznie za uprzednią zgodą tych państw (art. 3 ust. 2 Statutu), inne – po poinformowaniu władz krajowych. W obu przypadkach na Rzeczniku ciąży zobowiązanie do nieujawniania ich treści (art. 3 ust. 2 Statutu *in fine*). Po trzecie państwa członkowskie przy odmowie uzyskania przez Rzecznika odpowiednich dokumentów mogą, zgodnie z art. 3 ust. 3 Statutu *in fine*, powoływać się na przepisy prawa krajowego, które wyłączają dostęp ze względu na zachowanie tajemnicy lub zakaz ich przekazywania.

Wszelkiego rodzaju ograniczenia w zakresie dostępu do informacji i dokumentów niezbędnych do właściwego prowadzenia postępowania przez Rzecznika spotykają się ze zdecydowanym jego sprzeciwem. Przedstawiając Raport za rok 1998, Rzecznik wskazał na potrzebę dokonania zmian w Statucie i wyraźnego określenia (poprzez enumeratywne wyliczenie) przypadków, w których dostęp ten jest wyłączony. Rzecznik uznał bowiem, że przepisy Statutu powinny być tak zmodyfikowane, aby wyposażyć go w Nielimitowany dostęp, a wszelkie ograniczenia są niepotrzebne⁴⁹⁰. Dodatkowo wyraził on opinię, że ograniczenia możliwości przesłuchiwania urzędników wspólnotowych i ewentualność

i Komisję do ścisłej współpracy z Ombudsmanem, w szczególności do zapewnienia mu dostępu do informacji i dokumentów, które efektywnie przyczynią się do wypełniania przez niego obowiązków; ponadto zob. Report of the Committee on Petitions on the work of the Committee on Petitions during parliamentary year 1993-1994, Rapporteur B. Schmidbauer, A3-0158/94, w pkt 7 Parlament wezwał instytucje, w szczególności Komisję, by nie odmawiała ona Komisji ds. Petycji i Rzecznikowi dostarczania dokumentów i informacji niezbędnych do ich działania. Pamiętać należy jednak o opinii Dyrektora Biura Prawnego Komisji Europejskiej J. Dewost'a, który stał na stanowisku konieczności istnienia autoryzacji wypowiedzi urzędników przez ich zwierzchników, co w pewnym stopniu utrudnia pozyskiwanie informacji, zob. Dokument Parlamentu Europejskiego PE 202.000, s. 5.

⁴⁸⁸ Sprawa *Zwartveld*, par. 26, szerzej K. Heede, *European Ombudsman...*, s. 164.

⁴⁸⁹ R. Bono, *op. cit.*, s. 645.

⁴⁹⁰ Por. Raport roczny 1998, s. 12.

wcześniejszego zatwierdzania oraz uzgadniania prezentowanego przez nich stanowiska przez organy nadrzędne czy bezpośrednich przełożonych, może w konsekwencji prowadzić do nieprawidłowych zachowań, chociażby w postaci zobowiązania do nieprzekazania prawdy, czy wręcz do kłamstwa⁴⁹¹. Stanowisko Ombudsmana poparte zostało przez Parlament zatwierdzający ten raport⁴⁹². Zgodzić się więc należy z ówczesnie sformułowaną tezą A. Pliakosa, że wyłączenia ze względu na poufność powinny zostać jednoznacznie usunięte⁴⁹³. Dotyczyło to także konieczności zagwarantowania Rzecznikowi prawa dostępu do dokumentów krajowych przynajmniej na podobnym poziomie, jaki byłby ustanowiony wobec informacji z instytucji lub organów wspólnotowych. Pomimo propozycji Rzecznika stosownych zmian statutowych nie dokonano i w związku z tym w każdym konkretnym przypadku organy wspólnotowe decydują o zakresie udzielonych mu informacji. Zaznaczyć jednak należy, że w przeważającej liczbie przypadków dostęp ten jest Rzecznikowi zapewniony.

Faktyczny dostęp do informacji i dokumentacji będących w posiadaniu organów i instytucji wspólnotowych jest w każdym przypadku realizowany indywidualnie i zależy od stanowiska tych podmiotów wobec konkretnej skargi i danego postępowania⁴⁹⁴. Rzecznik dysponuje jednak, w przypadku gdy pomoc, której żądał, nie zostanie mu udzielona, środkami wynikającymi z jego relacji z Parlamentem Europejskim. Statut przewiduje w tego rodzaju sytuacjach (art. 3 ust. 4) poinformowanie Parlamentu o niewłaściwym postępowaniu administracji wspólnotowej, który „może podjąć stosowne środki”. Nie określono jednak precyzyjnie, na czym miałyby one polegać. Brak wprowadzenia represyjnych mechanizmów oddziaływania i konkretnych sankcji, jakie Rzecznik lub Parlament mógłby nałożyć na instytucje lub organ wspólnotowy, a także na państwo członkowskie, niepodjęających żądanej z nim współpracy, w ocenie K. Magliverasa, upoważnia do sformułowania tezy, że oddziaływanie i rola, jakie Rzecznik ma spełniać w celu ochrony praw obywateli, mogą być łatwo podważane⁴⁹⁵. Należy jednak przypuszczać, iż Parlament może na początku udzielić państwu upomnienia, a jeżeli nie okaże się to skuteczne, jako ostateczny środek oddziaływania możliwe jest uchwalenie stosownej rezolucji. W tej kwestii ciekawa i uzasadniona jest teza E. A. Mariasa, że niewykluczona jest także możliwość podjęcia przez Parlament odpowiednich kroków sądowych⁴⁹⁶. W stosunku do państwa członkowskiego oznaczałoby to zainicjowanie na podstawie przepisu art. 232 TWE w związku z art. 226, w porozumieniu z Komisją Europejską, postępowania z powodu naruszenia przez nie obowiązku realizowania zobowiązań traktatowych poprzez niewywiązywanie się z zobowiązania współpracy

⁴⁹¹ Por. Raport roczny 1998, s. 12; także First Report on Allegations regarding Fraud, Mismanagement and Nepotism in the European Commission, Committee of Independent Experts, 15 March 1999, B4-0065, 0109 i 0110/99, sekcja 1.2.2.

⁴⁹² Por. ustalenia w Resolution on the annual report on the activities of the European Ombudsman in 1998, Dz. Urz. WE C 219/1999, s. 456.

⁴⁹³ A. Pliakos, *op. cit.*, s. 599.

⁴⁹⁴ Można podać dwa skrajne przykłady odmiennego stanowiska Komisji Europejskiej w tej kwestii. W przypadku skargi 132/21.9.95/AH/EN, Skarga dotyczyła środowiskowych uwarunkowań budowy autostrady M40 w Wielkiej Brytanii, interpretacji przez Komisję Dyrektywy EIA i granic jej ingerencji Komisji przy badaniu potencjalnego naruszenia przez Wielką Brytanię tej Dyrektywy. Prowadząc postępowanie Rzecznik zdecydował, że było konieczne uzyskanie dokumentów będących w posiadaniu Komisji, która z kolei zakwestionowała konieczność dostępu do nich Rzecznika. W związku z tym opóźnianie odpowiedzi trwało przez kilka miesięcy, Raport roczny 1996, s. 66 i 90; W innej natomiast sprawie – skarga 754/23.7.96/LS/IT/DT, w przypadku której w kwestii dostępu do informacji Komisji okazała się bardziej skłonna do współpracy i dokumenty z procedury rekrutacyjnej, choć poufne, zostały dostarczone Rzecznikowi niezwłocznie, Raport roczny 1997, s. 127.

⁴⁹⁵ Por. K. Magliveras, *op. cit.*, s. 405. Teza ta została sformułowana w 1995 roku, ale praktyka jej nie potwierdziła.

⁴⁹⁶ E. A. Marias, *The European Ombudsman...*, s. 87.

z Rzecznikiem. Negatywne stanowisko Komisji w kwestii wystąpienia przeciwko państwu członkowskiemu, zdaniem niektórych, mogłoby uzasadniać nawet pozwanie do ETS samej Komisji i uzyskanie stosownego orzeczenia o charakterze zastępczym⁴⁹⁷. Z kolei brak współdziałania z Rzecznikiem ze strony Komisji lub Rady mogłoby powodować, że Parlament, na podstawie przepisu art. 230 lub art. 232, dowodziłby, iż nierespektowanie uprawnień Rzecznika jest równoznaczne z naruszaniem prerogatywy Parlamentu i wymaga ich ochrony przed Europejskim Trybunałem Sprawiedliwości. Możliwość taka jest tym bardziej prawdopodobna, że Parlament nie musi w tej procedurze uzasadniać wniesienia powództwa żadnym specjalnym interesem.

Po przeprowadzeniu powyższych czynności, w szczególności po rozpatrzeniu opinii i uwag skarżącego do zgromadzonego materiału, Rzecznik może postanowić o zamknięciu sprawy lub kontynuacji dochodzenia. Zakończenie postępowania na tym etapie jest możliwe wówczas, gdy problem przedstawiony w skardze zostanie szybko i zgodnie z żądaniem skarżącego rozwiązany przez zainteresowaną instytucję wspólnotową. Rzecznik uznaje, że sprawa została załatwiona i nie podejmuje dalszych czynności. Tego rodzaju rozwiązania, jak stwierdza M. Łuszczuk, mają miejsce zazwyczaj w sprawach dotyczących opóźnień w odpowiedzi na zapytania kierowane do organów pisma lub opóźnieniach w regulacji płatności i innych zobowiązań finansowych przez wspólnotową administrację⁴⁹⁸. Stwierdzenie to potwierdza również analiza raportów rocznych⁴⁹⁹. Podobna sytuacja może mieć miejsce, gdy wspólnotowa instytucja przeprosza poszkodowanego za zaistniałe nieprawidłowe działanie, a rzecznik uznaje to za właściwe i adekwatne rozwiązanie spornej sprawy. Zamknięcie postępowania jest możliwe również, gdy w wyniku przeprowadzenia dotychczasowych działań Rzecznik nie dopatry się w postępowaniu instytucji lub organu Unii niewłaściwego administrowania. Nie wyłącza to jednak podjęcia przez niego działań mających na celu poprawę funkcjonowania wspólnotowej administracji, poczynienia w tym celu stosownych wskazówek lub podjęcia szerszych działań z własnej inicjatywy dla wyeliminowania nieprawidłowości *pro tempore*⁵⁰⁰. Zgodnie z art. 4 ust. 5 przepisów wykonawczych o wszystkich tych działaniach Rzecznika informowany jest zarówno skarżący, jak i zainteresowana instytucja. Dalsze natomiast prowadzenie postępowania jest wskazane, jeżeli rezultat dotychczasowy nie jest satysfakcjonujący. Dochodzenie trwa zazwyczaj od 6 do 12 miesięcy, wliczając w to 3 miesiące na ustosunkowanie się do sprawy przez daną instytucję.

Na każdym etapie postępowania Rzecznik, zgodnie z art. 3 ust. 5 Statutu, będzie poszukiwał wspólnie z zainteresowaną instytucją lub organem polubownego rozwiązania

⁴⁹⁷ Pogląd taki formułują D. Wyatt, A. Dashwood, *European Community Law*, London 2000, s. 113. i 139, przeciwne stanowisko wyraża H. G. Schermers, D. Waelbroek, *op. cit.*, s. 315.

⁴⁹⁸ M. Łuszczuk, *op. cit.*, s. 47.

⁴⁹⁹ Por. skargi: 725/16.7.96/GD/FR/KH przeciwko Radzie Unii Europejskiej na domniemane nieprawidłowości zaistniałe w przeprowadzonej procedurze rekrutacyjnej, Raport roczny 1997, s. 43; 1087/10.12.96/STATEWATCH/UK/IJH złożoną przeciwko Radzie Unii Europejskiej dotyczącą odmowy dostępu do wspólnotowej dokumentacji, Raport roczny 1998, s. 41 i n.; 764/9.7.96/TH/DK/PD przedłożoną w sprawie procedury rozpatrywania skargi przekazanej do Komisji Europejskiej w związku z naruszeniem prawa wspólnotowego przez Danię, Raport roczny 1998, s. 51 i n.; 1040/21.11.96/Hydroplan/D/VK w przedmiocie domniemanych nieprawidłowości w przeprowadzonej przez Komisję Europejską procedurze przetargowej, Raport roczny 1998, s. 78-79; skargę 287/98/IP przeciwko Parlamentowi Europejskiemu w zakresie procedury rozpatrywania wniosków o przyznanie Stypendiów „Roberta Schumanna”, Raport roczny 1999, s. 33 i n.; skargę 106/97/PD złożoną przeciwko Komisji Europejskiej, dotyczącą rozpatrzenia skargi wniesionej uprzednio przez skarżących na naruszenie prawa wspólnotowego przez Zjednoczone Królestwo, Raport roczny 1999, s. 45 i n.; 365/97/IMA w przedmiocie procedury konkursowej zastosowanej przez Komisję Europejską, Raport roczny 1999, s. 53 i n.; 1280/98/(PD)/GG przeciwko Radzie Unii Europejskiej dotyczącą przeprowadzonej procedury rekrutacyjnej, Raport roczny 2000, s. 29 i n.

⁵⁰⁰ Por. M. Łuszczuk, *op. cit.*, s. 47.

(*friendly solution*) mającego na celu wyeliminowanie niewłaściwego administrowania i doprowadzenie do zadowalającego rozstrzygnięcia sprawy⁵⁰¹. Jeśli Rzecznik uważa, że współpraca z instytucją, której skarga dotyczy, była skuteczna, zamyka sprawę, podejmując decyzję opatrzoną uzasadnieniem, informuje o niej skarżącego i instytucję. Natomiast jeśli polubowne rozwiązanie sprawy jest niemożliwe lub gdy poszukiwania polubownego rozwiązania okazały się nieskuteczne, a skarżący słusznie wnosił o uznanie działania organu za mające znamiona niewłaściwego administrowania, Ombudsman wydaje rozstrzygnięcie merytoryczne.

Istnieją różne sposoby zakończenia postępowania⁵⁰². Ich dobór zależy jest od szeregu czynników, a przede wszystkim od przedmiotu skargi oraz poczynionych w toku postępowania ustaleń. Istotne jest, że wobec podjętego przez Rzecznika rozstrzygnięcia skargi samemu skarżącemu nie przysługuje jakikolwiek środek zaskarżenia, chociażby w postaci wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy, mającego na celu zrewidowanie błędnego, w opinii wnoszącego skargę, stanowiska Rzecznika. Brak możliwości wzruszenia decyzji Ombudsmana jest konsekwencją przyznania im charakteru ostatecznego i wykluczenia środka odwoławczego. Należy przy tym jednak zauważyć, że większość jego decyzji mimo że ostatecznych, ma charakter niewiążący, do wyjątków należą decyzje o charakterze proceduralnym, jak stwierdza M. Hirsch-Ziembińska – nie posiadają one charakteru konstytutywnego⁵⁰³. Nie jest również możliwa skarga na postępowanie Rzecznika do Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości czy Parlamentu Europejskiego. Wyłączenie drogi sądowej w tym przypadku związane jest ze wspomnianym wcześniej

⁵⁰¹ Por. skargi: 16/17.1.95/GS/IT, której przedmiotem była procedura rekrutacyjna w Komisji Europejskiej, Raport roczny 1997, s. 191 i n.; 1038/25.11.96/WS/UK/JMA dotycząca opóźnionych płatności za usługi translatorskie świadczone przez skarżącego na rzecz Komisji Europejskiej, Raport roczny 1997, s. 199 i n.; 760/24.7.96/JC/UK/IJH złożona przez deputowanego do Parlamentu Europejskiego, wnosząca o uznanie za przejaw niewłaściwego administrowania przedstawionego skarżącemu żądania pokrycia kosztów podróży służbowej odbytej w ramach prac komisji parlamentarnej, Raport roczny 1998, s. 150 i n.; 1045/21.11.96/BH/IRL/JMA, w której skarżący podnosi zarzut niewłaściwego administrowania w decyzji Komisji Europejskiej o odmowie dostępu do dokumentów Komisji, Raport roczny 1998, s. 154 i n.; skarga 1109/18.12.96/IGL/UK/IJH przedłożona przez X przeciwko Komisji Europejskiej zarzucająca niewłaściwe administrowanie w procedurze przetargowej związanej z programem Phare, Raport roczny 1998, s. 157-158; skarga 485/97/OY dotycząca niewłaściwego administrowania w przypadku nieprzedłużenia kontraktu z V. przez Komisję Europejską, Raport roczny 1998, s. 159 i n.; skarga 955/97/IJH złożona przez M. przeciwko Komisji Europejskiej w przedmiocie odmowy wyrównania w zapłacie za dodatkową pracę świadczoną przez skarżącego w trakcie pobytu w Palestynie w charakterze obserwatora wyborów do Rady Palestyny, Raport roczny 1999, s. 132 i n.; skarga 390/99/ADB przeciwko Komisji Europejskiej na odmowę zapłaty odsetek z tytułu opóźnionego przekazania środków finansowych, Raport roczny 2000, s. 129 i n.; 1795/2002/IJH, w której skarżący zwrócił się do Rady z prośbą o dostęp do dokumentów Konwentu Europejskiego, zaakceptował wyjaśnienie Rady, iż nie jest ona w posiadaniu przedmiotowych dokumentów. Skarżący przyznał również, iż pomocne było jasne przedstawienie zależności instytucjonalnych pomiędzy Radą i Konwentem. Ponadto złożenie tej skargi doprowadziło do opublikowania na stronie internetowej, po zakończeniu prac Konwentu, agend i protokołów Prezydium Konwentu Europejskiego, Raport roczny 2003, s. 89; 1166/2002/(SM)IJH, w której Komisja zgodziła się zapłacić skarżącej odszkodowanie *ex gratia* ze względu na wyjątkową naturę odnośnej sprawy, choć stwierdziła, iż nie jest do tego prawnie zobowiązana. Osoba skarżąca, pracująca dla Komisji zarzuciła, iż ta nie wypłaciła jej pełnej kwoty dodatku sekretarskiego, do którego była uprawniona, Raport roczny 2003, s. 127; 548/2002/GG, w której Komisja zgodziła się na ponowne rozpatrzenie żądania zwrotu ponad 37 000 euro przyznanych w ramach subwencji dla jednego ze stowarzyszeń niemieckich. Komisja wyraziła wolę osiągnięcia pozasądowego rozwiązania końcowego i zgłosiła gotowość do rezygnacji ze swoich roszczeń pod warunkiem, że możliwe będzie wykazanie, iż fundusze te użyte zostały w ogólnym interesie końcowych beneficjentów projektu. Stowarzyszenie ponownie zaprzeczyło jakiegokolwiek naruszeniu postanowień kontraktu, ale uznało jednocześnie, że umożliwione zostało rozwiązanie polubowne, Raport roczny 2003, s. 122.

⁵⁰² Stanowisko takie prezentują: C. Mik, *Europejskie prawo...*, s. 781 i K. Heede, *European Ombudsman...*, s. 173.

⁵⁰³ Por. M. Hirsch-Ziembińska, *Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich i sądownictwo Wspólnot: kompletny system ochrony praw obywateli w Unii Europejskiej* [w:] *Rozprawy prawnicze. Księga pamiątkowa Profesora Maksymiliana Pazdana*, pod red. L. Ogiełło, W. Popiołek, M. Szpunar, Kraków 2005, s. 607.

brakiem legitymacji procesowej Rzecznika przed sądami wspólnotowymi, zarówno czynnej, jak i biernej oraz brakiem prejudycjalnego charakteru podejmowanych przez niego rozstrzygnięć. Przemawia za tym również fakt, iż działania podejmowane przez Rzecznika nie określają prawnie wiążących powinności określonego postępowania, ale służą raczej wyrażeniu opinii, sugerowaniu potencjalnego, właściwego rozwiązania⁵⁰⁴. Powództwo mające na celu wzruszenie decyzji Rzecznika – unieważnienie jego aktu, wyklucza również literalna wykładnia art. 230 TWE, zgodnie z którym ETS kontroluje zgodność z prawem wspólnotowym wspólnych działań Parlamentu Europejskiego i Rady, a także działań Rady, Komisji i Europejskiego Banku Centralnego oraz działań Parlamentu wywołujących skutki wobec osób trzecich. Dyspozycja wskazanego przepisu wyłącza więc działalność Ombudsmana z kognicji wspólnotowych sądów⁵⁰⁵. Stanowisko to formalnie wynika z braku posiadania przez Rzecznika przymiotu instytucji wspólnotowej w rozumieniu przepisu art. 7 TWE. Niemniej jednak w literaturze wskazuje się, że chociaż obecnie nie wystąpiły przypadki zaskarżenia proceduralnych decyzji Ombudsmana o charakterze wiążącym, zamykających dalszy tok postępowania, to przy zmianie wykładni wspólnotowych sądów, potencjalnie istnieje możliwość wzruszenia takich decyzji Rzecznika⁵⁰⁶. Interpretacja dyspozycji art. 230 TWE może być przecież zmieniona przez ETS w kierunku objęcia kognicją aktów instytucji, która nie jest wyraźnie wskazana w tym przepisie. Przemawiać za tym może chociażby interes prawny strony czy realizacja zasady praworządności, która głosi niedopuszczalność wyłączenia bezpośredniego środka zaskarżenia przewidzianego w prawie⁵⁰⁷. Pogląd taki wydaje się interesujący, chociaż nie znajduje podstaw w aktualnym wspólnotowym porządku prawnym. Niemniej jednak rozszerzająca wykładnia Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości w tej mierze nie

⁵⁰⁴ W roku 2000 Sąd Pierwszej Instancji odrzucił powództwo wobec Rzecznika oparte na tych podstawach, stwierdzając, że jego sprawozdanie nie wywiera skutków prawnych wobec osób trzecich w granicach art. 230 TWE i nie wiąże Parlamentu Europejskiego, który zachowuje autonomię swoich decyzji, w ramach uprawnień nadanych mu przez Traktat co do podejmowanych kroków, klasyfikacji, formy działania, sprawa T-103/99, *Associazione delle Cantine Sociali Venete przeciwko Europejskiemu Rzecznikowi i Parlamentowi*, ECR 2002, s. II-4165; Sąd uznał, że zarówno z art. 7, 8 i 9 TWE, jak i z art. 11 ust. 4 Decyzji 94/262 w sprawie przepisów i ogólnych warunków regulujących wykonywanie funkcji Rzecznika Praw Obywatelskich, który w sprawach dotyczących jego pracowników przyznaje Rzecznikowi taki sam status, jaki mają instytucje w rozumieniu art. 1 Regulaminu Urzędniczego, wynika, iż Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich nie jest instytucją Wspólnoty w rozumieniu art. 232 TWE. W związku z tym skarga na bezczynność w zakresie, w którym dotyczy zaniechania działania po stronie Rzecznika, musi zostać uznana za niedopuszczalną (zob. pkt 44-46). Skarga wniesiona na podstawie art. 232 TWE przez osobę fizyczną lub prawną powinna zostać oddalona jako niedopuszczalna, jeśli jedynym środkiem, poprzez który skarżący mógłby otrzymać zadośćuczynienie, byłoby, zgodnie z art. 195 TWE, przekazanie przez Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich Parlamentowi sprawozdania ustalającego przypadek niewłaściwego administrowania w działaniach Komisji, ponieważ sprawozdanie takie z powodu swojej formy i charakteru nie może zostać zakwalifikowane jako akt, który może zostać zakwestionowany w postępowaniu o stwierdzenie nieważności (zob. pkt 51).

⁵⁰⁵ Por. A. Łazowski, *Ochrona...*, s. 139.

⁵⁰⁶ K. Heede, *European Ombudsman...*, s. 192 i nast. przeciwne stanowisko prezentuje J. Sozański, *op. cit.*, s. 251.

⁵⁰⁷ Por. argumentacje w sprawie 34/86 *Rada przeciwko Parlamentowi Europejskiemu*, w której uznano prawo Komisji do sprzeciwu wobec decyzji Parlamentu podjętej w procedurze budżetowej, w sytuacji, gdy nie przewidywał tego wyraźnie art. 230 TWE. Zgodnie z zapadłym orzeczeniem do aktów Parlamentu Europejskiego, przeciwko którym można skierować skargę o stwierdzenie nieważności na podstawie art. 230 TWE, zaliczono zatwierdzenie przez przewodniczącego Parlamentu, działającego jako organ tej instytucji, ostatecznego ustalenia budżetu Wspólnot, ECR 1986, s. 2155.

jest wykluczona⁵⁰⁸. W praktyce powstaje także wątpliwość, czy brak środka zaskarżenia działania Rzecznika mógłby mieć miejsce także wówczas, gdy skarżący zarzuciłby mu w trybie art. 232 TWE opieszałość, nieuzasadnioną zwłokę czy beczynność. Przepis ten stanowi, że osoba fizyczna lub prawna może składać skargi do Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości w sytuacji, gdy organ wspólnotowy zaniecha podjęcia decyzji lub skierowania do niej innego aktu niż zalecenie lub stanowisko. Odrzucenie powództwa *Associazione delle Cantine Venete* w sprawie T-103/99 (zob. przypis 39) upoważnia do stwierdzenia, że taka możliwość nie jest dopuszczalna, co nie przesądza o utrzymaniu takiej linii orzeczniczej w przyszłości. Mimo jednak respektowania przez sądy wspólnotowe wyjątkowej pozycji procesowej Rzecznika, dopuszczają one wnoszenie przez skarżących powództw odszkodowawczych, które przewiduje art. 235 i 288 TWE. Zatem w pewnym stopniu brak zaskarżania beczynności działania jest rekompensowany możliwością uzyskania przez skarżącego odszkodowania, w przypadku gdy w konsekwencji braku działania Rzecznika poniósł on dalszą, niepowetowaną szkodę. Rzecznik jest bowiem częścią systemu instytucji Wspólnot i jako taki ponosi pozaumowną odpowiedzialność stosownie do art. 235 TWE⁵⁰⁹. Niemniej jednak odpowiedzialność Rzecznika może

⁵⁰⁸ Por. argumentacje w sprawach: sprawa 294/83 *Parti Ecologiste "Les Verts" przeciwko Parlamentowi Europejskiemu*, w której ETS uznał, że interpretacja Traktatu wykluczająca środki przyjęte przez Parlament Europejski z kręgu środków, które mogą być kwestionowane w drodze skargi o unieważnienie aktu, prowadziłyby do rezultatów sprzecznych z duchem Traktatu, jak i systemem, którego istotą jest zapewnienie bezpośredniej skargi przeciwko wszelkim środkom przyjętym przez instytucję, wywołującym skutki prawne. Trzeba zatem dojść do wniosku, że skarga o unieważnienie może być skierowana także przeciwko środkom przyjętym przez Parlament, których zamiarem jest wywołanie skutków w stosunku do osób trzecich, ECR 1986, s. 1339; sprawa C-70/88 *Parlament przeciwko Radzie „Czarnobył”*, w której ETS stanął na stanowisku, że ustanawiając system podziału kompetencji między różne instytucje Wspólnot, przypisując instytucji jej własną rolę w strukturze organów i wykonywaniu zadań powierzonych Wspólnotom, Traktaty stworzyły równowagę systemową. Jej przestrzeganie oznacza, że każda z instytucji musi wykonywać swoje kompetencje z respektowaniem kompetencji pozostałych. Wymaga ona sankcjonowania wszelkich ewentualnych naruszeń tej zasady. Trybunał, którego zadaniem na mocy Traktatów jest zapewnienie przestrzegania prawa, musi być więc zdolny do utrzymania równowagi instytucjonalnej, i w tym celu musi mieć możliwość kontroli przestrzegania prerogatyw różnych instytucji przy pomocy sankcji prawnych. W związku z tym, chociaż Traktaty nie zawierają żadnego postanowienia dającego Parlamentowi prawo wniesienia skargi o unieważnienie, dopuszczenie możliwości naruszania kompetencji Parlamentu bez umożliwienia tej instytucji ochrony przed takimi działaniami byłoby niezgodne z podstawowym interesem polegającym na utrzymaniu i przestrzeganiu równowagi instytucjonalnej ustanowionej Traktatami. W konsekwencji, skarga o unieważnienie wniesiona przez Parlament na akt Rady lub Komisji jest dopuszczalna pod warunkiem, że celem jej jest jedynie ochrona kompetencji Parlamentu i że opiera się ona na zarzucie ich naruszenia. O ile warunki te są spełnione, skarga Parlamentu o unieważnienie podlega zasadom ustalonym w Traktatach, odnoszącym się do skarg o unieważnienie wnoszonych przez inne instytucje. Skarga o unieważnienie aktu przyjętego przez Radę wniesiona przez Parlament na podstawie zarzutu, że Rada naruszyła kompetencje Parlamentu, wybierając inną podstawę prawną niż podstawa wymagana przez Traktat, musi być uznana za dopuszczalną, ECR 1990, s. I-2041.

⁵⁰⁹ Por. sprawa T-209/00 *Frank Lamberts przeciwko Europejskiemu Rzecznikowi i Parlamentowi*, w której skarżący w swojej argumentacji wskazywał, że z instytucjonalnych powiązań między Parlamentem Europejskim a Europejskim Rzecznikiem wynika, że Parlament może ponosić odpowiedzialność za działania Ombudsmana. Sąd nie podzielając takiego stanowiska stwierdził, że wadliwe decyzje podejmowane przez Rzecznika nie mogą prowadzić do odpowiedzialności za nie Parlamentu – z art. 195 ust. 3 TWE jasno wynika, że Parlament nie ma prawnej możliwości oddziaływania na działalność Rzecznika w zakresie rozpatrywania skarg, dlatego działanie lub zaniechanie Rzecznika w wykonywaniu powierzonych mu zadań na podstawie Traktatu nie może w żaden sposób być przypisywane Parlamentowi Europejskiemu (zob. pkt 15-19), ECR 2001, s. II-765. Pojęcie „instytucja” użyte w art. 288 akapit drugi TWE nie może być rozumiane jako odnoszące się jedynie do instytucji wspólnotowych wymienionych w art. 7 TWE, ale także do Rzecznika Praw Obywatelskich. Wskutek tego, środki podjęte przez ten organ podczas wykonywania jego uprawnień przyznany przez prawo wspólnotowe przypisywany być musi Wspólnocie, zgodnie z ogólnymi zasadami wspólnymi dla Państw Członkowskich, o których mowa w art. 288 akapit drugi TWE. Dlatego Sąd Pierwszej Instancji posiada kompetencję do rozpatrzenia skargi w przedmiocie odszkodowania za szkodę, powstałej na skutek zaniechania ze strony Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich, którego dopuścił się w wykonywaniu funkcji przyznanych mu przez Traktat (zob. pkt 49, 51-52). Rzecznik posiada szeroką swobodę decyzyjną w zakresie skarg oraz sposobu, w jaki ją rozpatruje, a czyniąc to, nie jest w żaden sposób obowiązany do osiągnięcia określonego rezultatu. Jednakże, nawet jeżeli kontrola przeprowadzana przez sądy wspólnotowe musi wskutek tego zostać ograniczona, możliwe jest,

następować tylko w wyjątkowych przypadkach, co jest podyktowane przede wszystkim wąskim zakresem działań, co do których ma zastosowanie kryterium legalności, gdyż prawo kształtuje pozycję Rzecznika często bez nakładania nań wyraźnych obowiązków, jednocześnie dysponuje on szeroką sferą dyskrecjonalnego władztwa, trudno poddającą się kontroli sądowej. Chociaż więc Rzecznik może prowadzić postępowanie, nie ma uprawnień do władczej zmiany zaskarżonej decyzji, a w związku z tym nie można czynić go, co do zasady, odpowiedzialnym za niezgodne z żądaniem skarżącego działania zainteresowanego organu lub instytucji. Odszkodowanie będzie więc możliwe wówczas, gdy nieprawidłowość w działaniu Rzecznika spowoduje wyraźną szkodę u skarżącego, a związek między tym działaniem a zaistniałą szkodą będzie bezpośredni⁵¹⁰. Należy się więc zgodzić z twierdzeniem, że szanse powodzenia powództwa odszkodowawczego wobec Rzecznika są raczej niewielkie⁵¹¹. Świadczy o tym aktualna linia orzecznicza Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości, który ustalił, że można w zasadzie wnieść powództwo o odszkodowanie przeciwko Rzecznikowi na podstawie domniemanego niewłaściwego rozpatrzenia przezeń skargi, ale waga zarzucanego mu naruszenia musi być istotna⁵¹².

aby w zupełnie wyjątkowych okolicznościach obywatel miał prawo dowodzić, że Rzecznik w sposób rażąco naruszył swoje obowiązki, czym wyrządził szkodę danemu obywatelowi (zob. pkt 53-57). Mając na uwadze treść artykułu 288 TWE, skarżący musi udowodnić, iż zachowanie, o które jest oskarżony dany organ, było niezgodne z prawem i zaistniał związek przyczynowy między tym zachowaniem a poniesioną szkodą (zob. pkt 62); Rzecznik Praw Obywatelskich nie może dlatego zostać oskarżony o niezwrócenie uwagi skarżącego na fakt, iż jego skarga nie ma skutku zawieszającego oraz o niezalecenie mu wniesienia skargi do Trybunału Wspólnoty. Rzecznik nie dopuszcza się naruszenia w tym kontekście obowiązku administracyjnego, co mogło stać się podstawą pozaumownej odpowiedzialności Wspólnoty (zob. pkt 68-69). Zarówno decyzja 94/262 w sprawie przepisów i ogólnych warunków regulujących wykonywanie funkcji Rzecznika Praw Obywatelskich, jak i przepisy wykonawcze nie określają terminu, w jakim Rzecznik musi rozpatrzyć skargę. Chociaż więc przyznaje ona Rzecznikowi zadanie dążenia, w miarę możliwości, do rozstrzygnięcia sprawy zgodnie ze szczególnym interesem danego obywatela, to korzysta on w tym względzie z bardzo szerokiej swobody decyzji. W rezultacie tego należy uznać, że Rzecznik Praw nie ponosi odpowiedzialności za podejmowane decyzje, poza przypadkami, w których popełnił rażące i wyraźne naruszenie swych obowiązków; na ten temat także A. Tsadiras, *The position of the European Ombudsman in the Community system of judicial remedies*, „European Law Review”, vol. 32, 2007, s. 623-626.

⁵¹⁰ Por. sprawa C-234/02 *Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich przeciwko Frank Lamberts*, ECR 2004, s. I-02803, w której Trybunał potwierdzając wcześniejszą decyzję Sądu Pierwszej Instancji, stwierdził, że w wyjątkowych przypadkach dopuszczalne jest, by obywatel mógł dowodzić, że Ombudsman dopuścił się dostatecznie poważnego naruszenia prawa wspólnotowego w wykonywaniu swoich obowiązków, które spowodowało szkodę dla obywatela. Stąd powództwo odszkodowawcze wynikające ze wspólnotowych zasad odpowiedzialności pozaumownej, jako rezultat zarzucanego naruszenia prawa przez Rzecznika, jest co do zasady dopuszczalne. Stanowisko Trybunału było kwestionowane przez samego Rzecznika, który m.in. podniósł, że SPI w orzeczeniu T-209/00, poprzez uznanie się za właściwy do kontrolowania legalności postępowania i decyzji Rzecznika dotyczącej zamknięcia dochodzenia, w nieuprawniony sposób wkroczył w domenę Parlamentu Europejskiego do badania działalności Ombudsmana i jego odpowiedzialności względem Parlamentu; na ten temat także K. Lenaerts, T. Corthaut, *Judicial review and European Constitutionalism* [w:] *European Union Law for the Twenty-First Century: rethinking the New Legal Order*, pod red. T. Tridimas, Oxford-Portland 2004, s. 50 i nast.; również A. Tsadiras, *Case C-234/02 P European Ombudsman v. Frank Lamberts*, „Greek Review of European Law”, vol. 2, 2004, s. 331; M. Suksi, *Case C-234-02 P, European Ombudsman v. Frank Lamberts*, „Common Market Law Review”, vol. 42, 2005, s. 1765-1781.

⁵¹¹ K. Heede, *European Ombudsman...*, s. 199.

⁵¹² Por. orzeczenia ETS w sprawach T-209/00 oraz C-234/02; aprobujące stanowisko dla ustaleń Trybunału wyrażają w tej kwestii: E. Combreros Mendazona, *Responsabilidad Patrimonial del Defensor del Pueblo Europeo?*, „Revista de Administracion Publica”, vol. 159, 2002, s. 209; A. Alemanno, *Médiateur européen (arrêt Lamberts)*, „Revue du droit de l'Union européenne”, vol. 2, 2002, s. 388 i nast.; K. Lenaerts, T. Corthaut, *Judicial Review as a Contribution to the Development of European Constitutionalism* [w:] *European Union Law for the Twenty-First Century*, pod red. T. Tridimas, P. Nebbia, Oxford 2004, vol. 1, s. 17 i 50; Aktualnie Sąd Pierwszej Instancji rozpatruje sprawę T-412/05 – skargi wniesionej listopadzie 2005 r. M. przeciwko Europejskiemu Rzecznikowi Praw Obywatelskich, w której skarżący wniósł o stwierdzenie, że uzasadniona jest odpowiedzialność pozaumowna Wspólnoty Europejskiej na postawie art. 288 akapit drugi TWE z uwagi na naruszenie przez Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich swoich obowiązków, a w szczególności z powodu opublikowania swojego sprawozdania 1288/99OV niesłusznie imiennie wymieniającego skarżącego oraz z powodu braku staranności Rzecznika przy rozpoznawaniu sprawy i z uwagi na niewłaściwe wnioski, do jakich doszedł. Na poparcie swojej skargi skarżący

Podkreślić należy jednak, iż w żadnym wypadku sam Rzecznik nie posiada uprawnień do przyznania odszkodowania⁵¹³.

2. Działalność Rzecznika podejmowana z urzędu

Postanowienia traktatowe (art. 195 ust. 1 TWE) oprócz możliwości prowadzenia postępowania w oparciu o wniesioną skargę, przyznają Rzecznikowi także uprawnienie do działania z własnej inicjatywy. Podobnie jak ma to miejsce w przypadku skargi, wszczęcie postępowania *ex officio* może nastąpić, jeżeli Rzecznik uzna, że jest to uzasadnione. Brak związania przedmiotem skargi oznacza, że podjęcie kontroli z urzędu może mieć miejsce nie tylko w przypadku zaistnienia ewidentnych przypadków niewłaściwego administrowania, ale również wtedy, gdy skala (rozmiary) *maladministration* uzasadniają jego szersze i pogłębione badanie przez Rzecznika. Jest to możliwe również wówczas, gdy wystąpienie przypadków *maladministration* będzie tylko potencjalne, ale realność jego zaistnienia w przyszłości w opinii Rzecznika uzasadnia jego interwencję. Rzecznik może ponadto wykorzystywać prawo do dochodzenia z własnej inicjatywy w razie problemów systemowych (ustrojowych) w instytucjach wspólnotowych⁵¹⁴. Trafnie konstatuje E. Popławska, że przyznanie Rzecznikowi i korzystanie przezeń z tej kompetencji wpływa na budowanie jego pozycji względem innych instytucji wspólnotowych oraz kształtowanie jego autorytetu i prestiżu w świadomości europejskiej społeczności⁵¹⁵. Podejmowanie postępowania z własnej inicjatywy jest jednak działaniem wyjątkowym, stanowiącym istotny czynnik uelastyczniania i wzmocnienia ochrony praw obywatelskich przed nadużyciami unijnej administracji, nie tylko wobec osób zamieszkałych na terytorium Wspólnoty, ale również poza jej granicami⁵¹⁶.

podniósł przede wszystkim, że w niniejszej sprawie Rzecznik dopuścił się ciężkiego naruszenia obowiązków poprzez imienne powołanie w swoim sprawozdaniu osób — wśród nich skarżącego — naruszając w ten sposób zasadę poufności i proporcjonalności, ponieważ opublikowanie nazwiska skarżącego nie było w jego opinii konieczne oraz nie mogło być uzasadnione wyjątkiem od ogólnej zasady poufności. Skarżący stwierdził, że postępowanie Rzecznika i jego służb stanowiło naruszenie zasady kontryktoryjności postępowania. Ponadto stwierdził on, iż jest niedozwolone zamieszczenie niekorzystnej oceny dotyczącej osoby fizycznej lub prawnej w sprawozdaniu, które ma być podane do ogólnej wiadomości oraz opublikowane i przeznaczone do szerokiego rozpowszechnienia. Wreszcie, podniósł także, że Rzecznik wydając przedmiotową decyzję dokonał błędnej oceny stanu faktycznego i oparł się na niewystarczających podstawach, Dz. Urz. WE C48/2006, s. 35; Można przypuszczać, że dotychczasowa linia orzecznicza Trybunału zostanie utrzymana.

⁵¹³ Por. cyt. skarga 16/17.1.95/GS/IT wniesiona przeciwko Komisji Europejskiej w sprawie procedur rekrutacyjnych.

⁵¹⁴ Por. Raport roczny 2006 – podsumowanie, s. 13; W sprawie OI/1/2006/TN Rzecznik poprosił Komisję o zbadanie możliwości częstszego wykorzystywania mediacji przy rozstrzyganiu sporów powstających w związku z umowami finansowanymi przez Komisję. Komisja odpowiedziała pozytywnie, zobowiązując się do wspierania alternatywnych metod rozstrzygania sporów w przyszłości dzięki umieszczeniu w standardowych umowach opcyjnej klauzuli dotyczącej mediacji. Zamykając dochodzenie, Rzecznik poprosił Komisję o dostarczenie mu do dnia 30 czerwca 2007 r. informacji o działaniach podjętych w sprawie zarówno tej klauzuli, jak i starań instytucji wspólnotowych w celu wykorzystania procedur mediacyjnych także w sporach dotyczących dotacji, Raport roczny 2006, s. 27, 38, 50 i 100; z kolei w styczniu 2006 r. – sprawa OI/3/2006/BB Rzecznik wszczął z własnej inicjatywy dochodzenie w sprawie reguł i polityki Parlamentu Europejskiego, dotyczących ograniczeń wiekowych w programie stażów tej instytucji. W swoich zaleceniach Rzecznik powołał się na art. 21 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej dotyczący niedyskryminacji, nowe orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości, zgodnie z którym zasada niedyskryminacji ze względu na wiek jest ogólną zasadą prawa wspólnotowego oraz decyzją Komisji wydaną w następstwie zalecenia Rzecznika, znoszącą ograniczenia wiekowe w jej programie stażów. Parlament poinformował Rzecznika, że począwszy od dnia 15 lutego 2006 r. nie stosuje już zakwestionowanego ograniczenia wiekowego w swoim programie stażów.

⁵¹⁵ E. Popławska, *Instytucja...*, s. 37.

⁵¹⁶ Z analizy raportów rocznych wynika, iż dotychczas Rzecznik prowadził takie postępowania jedynie 47 razy.

Przed wszystkim rozważenia wymaga to, czy Rzecznik przy wszczęciu postępowania z własnej inicjatywy jest ograniczony przesłankami dopuszczalności skargi (wymagając ich bezwzględnej respektowania), czy przeciwnie – nie jest nimi związany. W literaturze przedmiotu kwestia ta jest sporna. Z jednej strony, przepis art. 195 ust. 1 TWE wydaje się odnosić do warunków dopuszczalności jedynie skargi, co sugerowałoby brak obowiązywania tych ograniczeń wobec inicjatyw własnych Rzecznika⁵¹⁷. Z drugiej, zdefiniowanie mandatu Ombudsmána wydaje się przesądzać o analizowaniu możliwości wszczęcia postępowania z własnej inicjatywy także pod względem przesłanek dopuszczalności, jakie obowiązują w przypadku skargi. Wobec braku jednoznacznej regulacji w tej kwestii, decydujące jest stanowisko Rzecznika, który może uznać, że niektóre warunki dopuszczalności (np. reguła dwóch lat) nie ograniczają wszczęcia postępowania z własnej inicjatywy, inne zaś takie ograniczenia stanowią. Na te ostatnie ograniczenia zwraca uwagę doktryna prawa⁵¹⁸. R. Kovar i D. Simon zauważają, że mandat Ombudsmána jest zawsze ograniczony do aktywności instytucji i organów wspólnotowych⁵¹⁹, A. Pliakos podnosi, że mandat Rzecznika, bez jakiegokolwiek wyjątku, wyłączony jest wobec aktywności sądowej Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości⁵²⁰. Nikt jednak nie kwestionuje, że Rzecznik może wszczynać postępowanie z urzędu nie tylko wówczas, gdy działanie o charakterze niewłaściwego administrowania jest bezsporne, ale także wtedy, gdy można tego jedynie domniemywać. Takie praktyczne rozwiązanie jest zbliżone do modelu duńskiego, w którym aktywność Ombudsmána może mieć na celu kompleksowe badanie jakości decyzji administracji publicznej w obszarach, które są newralgiczne dla relacji obywatela a władza publiczna, powodując liczne konflikty i związane z nimi skargi. Uprawnienie kontrolne Europejskiego Rzecznika daje mu również – jak już wskazano – możliwość rozszerzenia zakresu skargi i przejścia tym samym do dochodzenia *ex officio*, tak aby wszczęte na podstawie skargi postępowanie odniosło szerszy niż indywidualny skutek w badanej sytuacji. Za przyjęciem dopuszczalności takiego rozwiązania przemawia przypuszczenie, że często dochodzenie podjęte z własnej inicjatywy może przyczynić się do osiągnięcia bardziej efektywnego i trwalszego rozwiązania danej sprawy, niż w przypadku, gdy postępowanie dotyczyłoby jednostkowej sprawy. Rzecznik może korzystać ze swoich uprawnień do działania *ex officio* bez obowiązku wyraźnego wskazania konkretnych przejawów niewłaściwego administrowania, chociaż zwykle u podstaw zainicjowania jego postępowania będą stały skargi usprawiedliwiające interwencję⁵²¹.

W pierwszym okresie funkcjonowania instytucji Rzecznik skłaniał się do podejmowania dochodzeń z własnej inicjatywy właśnie tylko wtedy, gdy było to spowodowane wpływem dużej liczby skarg od wielu podmiotów, ale dotyczących tej samej sprawy⁵²². Ta forma interwencji Rzecznika jest najczęściej wykorzystywana dla ochrony praw osób i innych podmiotów, które nie zamieszkują na terytorium Unii lub nie mają w niej swojej siedziby,

⁵¹⁷ Por. K. Heede, *European Ombudsman...*, s. 142.

⁵¹⁸ Por. Raport roczny 1995, pkt. I.3.3.

⁵¹⁹ Por. R. Kovar, D. Simon, *op. cit.*, s. 310.

⁵²⁰ A. Pliakos, *op. cit.*, s. 575.

⁵²¹ To uprawnienie nie budzi zastrzeżeń od początku funkcjonowania Rzecznika, czego przykładem może być brak zakwestionowania przez Parlament Europejski wszczęcia przez niego postępowania w sprawie naruszenia przez Komisję art. 226 TWE, por. Report on the Annual activities of the European Ombudsman in 1996, A4-211/97, par. 16; Resolution on the annual report of the activities of the European Ombudsman in 1996.

⁵²² Por. J. Söderman, *The Early...*, s. 94-96; J. Söderman, *A Thousand...*, s. 354. W swoim pierwszym dochodzeniu z własnej inicjatywy, dotyczącym reguł dostępu do dokumentów, Rzecznik określił ogólny i specyficzny powód jego wszczęcia. Było nim otrzymanie bardzo dużej liczby skarg dotyczących utrudniania przez personel wspólnotowej administracji dostępu do dokumentów publicznych będący w jej posiadaniu oraz kształtowania prawidłowych relacji między administracją a obywatelami służące realizacji zasady transparentności.

ale pozostają jednak w relacjach z administracją wspólnotową⁵²³. Bez możliwości takiej aktywności Rzecznika podmioty te, nie mając legitymacji czynnej do wniesienia skargi, pozbawione byłyby ochrony swych praw. Przepis art. 195 TWE upoważnia również Rzecznika do podejmowania dochodzenia z własnej inicjatywy w sytuacji, gdy wprawdzie uznaje on skargę za niedopuszczalną, ale okoliczności w niej wskazane mogą stać się podstawą podjętego dochodzenia.

Dla lepszego zobrazowania roli Rzecznika jako instytucji dbającej o realizację przez wspólnotowe instytucje zasad dobrej administracji warto przedstawić problematykę postępowań prowadzonych przez niego z własnej inicjatywy. Do roku 2006 Rzecznik przeprowadził 47 takich postępowań, z których piętnaście zakończyło się przedstawieniem raportów specjalnych. Ze względu na ich obszerność moja analiza ograniczona będzie do tzw. spraw modelowych⁵²⁴, które pozwolą na sprecyzowanie profilu zainteresowania Rzecznika określonymi problemami, jak transparentność, jawność procedur stosowanych przez wspólnotową administrację, dostęp do dokumentów, rekrutacja i inne procedury konkursowe (zwłaszcza w odniesieniu do funkcjonujących w nich ograniczeń wiekowych oraz związanej z nimi dyskryminacji), swoboda wypowiedzi, sprawy pracownicze, umowy i opóźnienia płatności. Posłużę się w tej mierze metodą *case-study* – analizy konkretnych przypadków, pozwalającej wyciągnąć wnioski co do przyczyn i rezultatów przebiegu przeprowadzonych postępowań.

Pierwsze postępowanie Rzecznika, wszczęte w roku 1995 (sprawa *Newbury Bypass*), wynikało z priorytetowego wówczas zainteresowania się przez Rzecznika problemami związanymi z realizowaniem zasady otwartości działania wspólnotowej administracji. Było ono wywołane wniesieniem wielu skarg dotyczących niewłaściwego administrowania w działaniu Komisji Europejskiej wobec rządu brytyjskiego, czego pośrednim skutkiem było wyłączenie możliwości dochodzenia przez zainteresowanych obywateli brytyjskich ich prawa do ochrony środowiska. Prowadząc inwestycję obwodnicy *Newbury*, rząd brytyjski nie sporządził raportu o oddziaływaniach na środowisko, co nie spotkało się z właściwą reakcją Komisji. Skarżący zarzucili Komisji, działającej na podstawie art. 211 i 226 TWE, statuujących jej rolę jako „strażnika Traktatów”, i mogącej wszcząć postępowanie przeciwko państwom członkowskim nierealizującym zobowiązań traktatowych, iż nie zareagowała na naruszenie Dyrektywy Rady 85/337/EEC⁵²⁵, która nakłada obowiązek przygotowania takich raportów. Działanie Komisji w ich opinii naruszyło uprawnienie obywateli do ochrony ich praw w postępowaniu przez Europejskim Trybunałem Sprawiedliwości⁵²⁶. Zdaniem skarżących, interpretacja przepisów wspólnotowych dokonana przez Komisję była wadliwa, a przeważyły w niej argumenty o charakterze politycznym, nieuzasadnione było też wyłączenie skarżonego przypadku spod regulacji dyrektywy, a skarżący nie zostali właściwie poinformowani o wynikach postępowania Komisji. Ponieważ postępowanie Komisji budziło wątpliwości, w szczególności w zakresie obiektywnego i profesjonalnego rozważenia wszystkich okoliczności sprawy, Rzecznik postanowił rozpatrzyć wszystkie skargi łącznie⁵²⁷. Przejawem niewłaściwego administrowania była w opinii Rzecznika

⁵²³ A. Perucci, *Le Médiateur...*, s. 820.

⁵²⁴ Takim terminem posługuje się Rzecznik w swoich raportach, używając go dla zwrócenia uwagi na sprawy o szczególnym znaczeniu.

⁵²⁵ Commission Regulation (EEC) No 1869/85 of 4 July 1985 fixing the premiums to be added to the import levies on cereals, flour and malt, Dz. Urz. WE L 175/1985, s. 4.

⁵²⁶ Problematyka stosowania przez Komisję procedury z art. 226 była przedmiotem postępowań Trybunału także w sprawach: 247/87 *Star Fruit przeciwko Komisji*, ECR 1989, s. 291; 87/89 *Sanito przeciwko Komisji*, ECR 1990, s. I-1981; zob. też A. Palacio, *La Commission dans son rôle de gardienne des Traités*, „*Revue du droit de l'Union européenne*”, vol. 4, 2001, s. 901-907.

⁵²⁷ Skargi: 206/27.10.95/HS/UK, 211/03.11.95/JC/UK, 226/13.11.95/J/UK, 229/14.11.95/PAD/UK, 303/03.01.96/

błędna kwalifikacja i interpretacja prawa wspólnotowego, w czym podzielił argumentację skarżących. Ponadto Rzecznik zważył, że dobra praktyka administracyjna nakazuje, by Komisja poinformowała zgłaszających skargę o swej decyzji przed ogłoszeniem komunikatu prasowego lub przynajmniej w tym samym czasie, a jeżeli tego nie wykonała to powinna przynajmniej udzielić wyjaśnień. Sprawa została zakończona przedstawieniem przez Rzecznika uwag krytycznych. Rzecznik przedstawił w nich swoje stanowisko, w którym przypomniał, że utworzenie Europejskiego Rzecznika miało na celu przyczynienie się do ewolucji administracji wspólnotowej, urzeczywistniającej standardy otwartości, demokratyzmu i odpowiedzialności. Zdaniem Rzecznika sprawa *Newbury Bypass* pokazała natomiast, że procedury stosowane przez Komisję powodują uzasadnione niezadowolenie obywateli europejskich, uważających podejście Komisji do wielu kwestii jako nieuprzejme, aroganckie i dyskrecjonalne. Ponadto zarzucił Komisji, że realizowane przez nią procedury w niewystarczającym stopniu promowały transparentność działania administracji, a tego właśnie oczekują obywatele. Zwrócił uwagę, że przed podjęciem definitywnej decyzji Komisja powinna dać możliwość wypowiedzenia się skarżących⁵²⁸. Taka procedura przyniosłaby dwie korzyści. Pierwsza, to przyczynienie się do zwiększenia efektywności administracji, druga – wzmocnienie relacji między europejskimi obywatelami a Komisją.

Kolejne dochodzenie podjęte w tym samym roku dotyczyło publicznego dostępu do dokumentów będących w posiadaniu wspólnotowych instytucji, innych niż Rada i Komisja (sprawa 616/PUBAC/F/IJH)⁵²⁹. Ponownie powodem jego wszczęcia było otrzymanie przez Rzecznika dużej liczby skarg, w których skarżący sugerowali, że personel organów i instytucji wspólnotowych często w nieodpowiedni sposób traktuje prośby obywateli o uzyskanie dostępu do dokumentów i informacji, albo są one ujawniane ze znacznymi opóźnieniami. Rzecznik stwierdził także, że bardziej ogólny powód wynikał z celu jego misji, który ma intensyfikować relacje między obywatelami a administracją wspólnotową, działającą zgodnie z zasadami demokracji i dobrej administracji, i której ważnym elementem jest transparentność – jawność działania⁵³⁰. Te cechy podejmowania decyzji Rzecznik uznał jako czynnik szczególnie wzmacniający demokratyczną naturę wspólnotowych instytucji publicznych i zaufanie do nich. Istotne było przy tym, że ustalenie reguł właściwego postępowania promuje transparentność i tworzy dobre więzi z obywatelami. Proces ich adaptowania wymaga, by określić, w jakich przypadkach i wobec jakiej klasy dokumentów

COW/UK, 327/08.01.96/RW/UK, 335/08.01.96/AK/UK, 358/15.01.96/EC/UK, 359/16.01.96/J./UK, 360/09.01.96/SJ/UK, 361/09.01.96/JB/UK, 362/15.01.96/JB/UK, 363/15.01.96/MN/UK, 364/03.11.95/J./UK, 377/31.1.96/ME/UK, 378/25.1.96/JB/UK, 382/24.1.96/CW/UK, 383/24.1.96/J./UK, 403./01.02.96/TA/UK, 71/4.3.96/PC/UK, 487/14.3.96/BARF/UK, 488/14.3.96/PB/UK, 514/25.3.96/DB/UK, 515/25.3.96/PJW/UK, 526/27.3.96/DAW/UK, 562/18.4.96/DD/UK, 607/24.5.96/BB/UK, Raport roczny 1996, s. 58.

⁵²⁸ Zob. R. Rawlings, *Engaged Elites: Citizen Action and Institutional Attitudes in Commission Enforcement* [w:] *The Future of Remedies in Europe*, pod red. C. Kilpatrick, T. Novitz, P. Skidmore, Oxford-Portland, 2000, s. 282-283.

⁵²⁹ Special report from the European Ombudsman to the European Parliament following the own-initiative inquiry into public access to documents 616/PUBAC/F/IJH, Dz. Urz. WE C 44/1998, s. 9.

⁵³⁰ Na temat pojęcia transparentność P. Dyrberg, *Accountability and Legitimacy: What is the Contribution of Transparency?* [w:] *Accountability and Legitimacy in the European Union*, pod red. A. Arnulf, D. Wincott, Oxford 2002, s. 83; sam Rzecznik zdefiniował to pojęcie stwierdzając, że "Proces decyzyjny powinien być zrozumiały i otwarty. Same zaś decyzje powinny być również uzasadnione i oparte ma informacjach, które są w możliwie największym stopniu publicznie dostępne" – J. Söderman, *The role and the impact of the European Ombudsman in access to documentation and transparency of decision-making* [w:] *Openness and Transparency in the European Union*, pod red. V. Deckmyn, I. Thompson, Maastricht 1998, s. 75; B. Vesterdorf określa transparentność jako „prawo do poznania przyczyn podjęcia decyzji; prawo do przedstawienia swoich racji przed wydaniem decyzji, prawo dostępu do akt i prawo dostępu do informacji”, B. Vesterdorf, *Transparency – not just a vague word*, „Fordham International Law Journal”, vol. 22, 1999, s. 902 i nast.; także A. Tomkins, *Transparency and the Emergence of an European Administrative Law*, „Yearbook of European Law 1999-2000”, 2/1996; zob. także J. Söderman, *Le citoyen, l'État de droit et le principe de transparence*, „Revue du droit de l'Union européenne”, vol. 4, 2001, s. 889-900.

i informacji konieczne jest zachowanie poufności. Stworzenie jasnych reguł i ich publikacja wpływały pozytywnie na budowanie świadomości posiadania określonych praw oraz propagowania dobrej administracji.

Postępowanie Rzecznika miało wyjaśnić, czy instytucje wspólnotowe przyjęły przepisy dotyczące reguł dostępu obywateli do dokumentów publicznych, które są nie tylko formalnie obowiązujące, ale również są faktycznie realizowane przez instytucje i organy unijne. Przy tym w początkowym etapie działania Rzecznik nie oceniał adekwatności i trafności tych rozwiązań prawnych, a ważny był sam fakt ich obowiązywania i w miarę jednolitość regulacji. W toku postępowania Rzecznik skierował do piętnastu instytucji i organów pytanie dotyczące funkcjonujących w nich reguł dostępu do dokumentów publicznych, prosząc o wyjaśnienie, czy takie reguły obowiązują, czy mają formę przepisów ogólnych czy wewnętrznych wytycznych dla personelu. W wyniku postępowania Rzecznika, instytucje, które nie przyjęły przedmiotowych reguł⁵³¹, wyraziły wolę ich opracowania i przyjęcia podobnych reguł, jak opracowane przez Radę i Komisję w *Code of Conduct*⁵³². Z kolei Europejski Trybunał Sprawiedliwości i Europejski Bank Inwestycyjny stwierdziły, że rozważą wprowadzenie stosownych regulacji w tej kwestii. Natomiast Europejski Instytut Monetarny udzielił wyjaśnienia, że ze względu na specyfikę działania odnoszącą się do problematyki monetarnej i finansowej wszystkie jego dokumenty są traktowane jako poufne. W wydanej rekomendacji i kończącym postępowanie sprawozdaniu specjalnym⁵³³ Rzecznik zgodził się z tezą Trybunału wyrażoną w orzeczeniu w sprawie *Holandia przeciwko Radzie* (C-58/94)⁵³⁴, że „tak długo jak nie przyjęto ogólnych przepisów określających dostęp do dokumentów publicznych w instytucjach wspólnotowych, muszą one przedsięwziąć odpowiednie środki będące w zgodzie z zasadami dobrej administracji co do przetwarzania próśb obywateli w tych kwestiach, na mocy ich uprawnień i regulacji wewnętrznych”. Stwierdził ponadto, że obowiązkiem instytucji i organów Wspólnot jest podjęcie środków w celu zagwarantowania publicznego dostępu do dokumentów zgodnie z zasadami dobrego administrowania. Na podstawie poczynionych ustaleń Rzecznik zwrócił uwagę, że instytucje i organy powinny zaadaptować reguły dotyczące prawa dostępu do dokumentów w ciągu trzech miesięcy. Reguły te powinny być stosowane do wszystkich dokumentów, do których dostęp nie jest już ograniczony przepisami prawnymi wymagającymi zachowania poufności

⁵³¹ Były to m.in. Europejska Fundacja Kształcenia – *European Training Foundation (ETF)*, Europejska Fundacja Poprawy Warunków Życia i Pracy – *European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions (EUROFUND)*, Europejskie Centrum Monitoringu Narkotyków i Narkomanii – *European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction (EMCDDA)*, Centrum Tłumaczeń dla Organów Unii – *Translation Centre for Bodies of the European Union (CDT)*, Parlament Europejski – *European Parliament (EP)*, Europejski Komitet Społeczno Ekonomiczny – *European Economic and Social Committee (EESC)* i Komitet Regionów – *Committee of the Regions (CR)*.

⁵³² Rada i Komisja przyjęły *Code of conduct concerning public access to Council and Commission documents*, Dz. Urz. WE L 340/1993, s. 41, wprowadzony na podstawie decyzji Rady z 20 grudnia 1993 r. dotyczącej dostępu publicznego do dokumentów – *Council Decision 93/731/EC of 20 December 1993 on public access to Council documents*, Dz. Urz. WE L 340/1993, s. 43 i decyzję Komisji z lutego 1994 r. w tej samej kwestii – *Commission Decision 94/90/ECSC, EC, Euratom: of 8 February 1994 on public access to Commission documents*, Dz. Urz. WE L 46/1994, s. 58.

⁵³³ Por. sprawozdanie specjalne dotyczące sprawy 616/PUBAC/F/IJH.

⁵³⁴ Sprawa C-58/94 *Holandia przeciwko Radzie*, ECR 1996, s. I-2169; W wydanym orzeczeniu ETS stwierdził, że tak długo jak ciało ustawodawcze Wspólnoty nie ustanowi przepisów ogólnych regulujących dostęp do dokumentów będących w posiadaniu instytucji wspólnotowych, instytucje te muszą przedsięwziąć środki w celu realizacji próśb obywateli w tej kwestii, w ramach swoich kompetencji i uprawnień wewnętrznych, tak aby zapewnić realizację zasad dobrej administracji. Kodeks Postępowania – *Code of Conduct* dotyczący prawa dostępu do dokumentów Rady i Komisji nie jest taką regulacją mającą moc prawnie wiążącą, a jedynie odzwierciedla on porozumienie osiągnięte między Komisją a Radą co do zasad określających dostęp do dokumentów obu instytucji. Zapowiada późniejsze ich decyzje – wyznaczenie środków regulacji poufności i jawności dokumentów, które te dwie instytucje mają przyjąć. Jest wyrażeniem czysto dobrowolnej koordynacji i dlatego nie jest podstawą skargi o unieważnienie decyzji.

oraz powinny być ogłoszone publicznie. Wykorzystując wspomniane orzeczenie Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości, Rzecznik uznał, że brak dostępu do takich dokumentów wypełnia znamiona niewłaściwego administrowania. Postępowanie Ombudsmana było paralelne do wprowadzanych przez Traktat Amsterdamski z 1997 roku zmian, w wyniku których art. 225 TWE przewiduje prawo dostępu obywateli do dokumentów Komisji, Rady i Parlamentu. Poprawka ta, jak trafnie podkreśla I. Douglas, dała Rzecznikowi w późniejszym okresie szersze pole manewru i umożliwiła odważne interwencje, zwłaszcza w obszarze III filaru⁵³⁵. Rzecznik z kolei konstatawał, że zamiany traktatowe są ważne, ale nie umniejszają rezultatów jego pracy⁵³⁶. Zgodzić się należy z M. Łuszczukiem, że obie inicjatywy były komplementarne i łącznie stworzyły rozbudowany mechanizm sprzyjający wzrostowi jawności i przewidywalności decyzji wspólnotowej administracji, a uzupełnione zostały następnie postanowieniami Karty Praw Podstawowych⁵³⁷.

Nawiązując do przeprowadzonego w roku 1996 postępowania w sprawie 616/PUBAC/F/IJH, Rzecznik ponownie w roku 1999 podjął kwestię publicznego dostępu do dokumentów i informacji, zwłaszcza że liczba takich skarg w tej sferze wzrastała⁵³⁸. Wszczęte dochodzenie miało wyjaśnić, czy wspólnotowe instytucje wykonały poprzednio sformułowane zalecenia i przyjęły stosowne regulacje. Odnosiło się ono do funkcjonowania kilku instytucji, jak: Wspólnotowy Urząd Odmian Roślin – *Community Plant Variety Office (CPVO)*, Europejska Agencja Bezpieczeństwa i Zdrowia w Pracy – *European Agency for Safety and Health at Work (EU – OSHA)*, Europejski Bank Centralny – *European Central Bank (EBC)*, Europol (sprawa OI/1/99/IJH) oraz Komisja Europejska (sprawa OI/1/99/IJH/COM). W wyniku przeprowadzonego dochodzenia Rzecznik stwierdził, że CPVO, EU-OSHA, EBC przyjęły reguły dostępu do dokumentów zgodne z przyjętymi wcześniej przez Komisję. Z tego powodu ich funkcjonowaniu w tym zakresie nie można zarzucić, iż narusza zasady dobrej administracji. Jednakże reguły te powinny być stosowane ściśle, zgodnie z zasadą transparentności⁵³⁹, a środki ograniczeń powinny natomiast być oparte na wyraźnej podstawie prawnej i adekwatne do potencjalnych zagrożeń⁵⁴⁰. Rzecznik zauważył, że przyjęte regulacje

⁵³⁵ I. Douglas, *The European Ombudsman: the citizen's protector*, „Journal of the European Information Association”, vol. 7, 1999, s. 12.

⁵³⁶ J. Söderman, *The role...*, s. 83.

⁵³⁷ M. Łuszczuk, *op. cit.*, s. 70; Prawo dostępu do dokumentów statuuje art. 42 Karty Praw Podstawowych.

⁵³⁸ Z raportów rocznych wynika, że w roku 1996 skarg tego typu było 30, w roku 1997 – 60, a w roku 1998 liczba ta wzrosła do 69.

⁵³⁹ Takie stanowisko Rzecznika wynikało z orzecznictwa ETS – por. sprawa T-188/97 *Rothmans International przeciwko Komisji*, ECR 1999, s. II-02463; Trybunał stwierdził, że obowiązek podania powodów wydania rozporządzenia, dyrektywy i decyzji, o którym mowa w art. 253 TWE oznacza, że przyczyna wydania określonej regulacji musi być przedstawiona wyraźnie i jednoznacznie, tak aby umożliwić osobom zainteresowanym stwierdzenie tych powodów.

⁵⁴⁰ Ten aspekt był zgodny z orzecznictwem ETS – por. sprawa T-174/95, *Svenska Journalistförbundet przeciwko Radzie*, ECR 1998, s. II-2289; Trybunał uznał, że celem Decyzji 93/731 w zakresie dostępu do dokumentów Rady jest zapewnienie realizacji zasady możliwie szerokiego dostępu obywateli do informacji z zamiarem wzmocnienia demokratycznego charakteru instytucji i zaufania społeczeństwa do administracji. Nie wymaga to, by obywatele musieli wskazywać powody uzyskania dostępu do dokumentów. W wypadku decyzji Rady odmawiającej przyznania prawa dostępu do dokumentów przedstawienie powodów odmowy musi zawierać szczególne przyczyny, dla których Rada rozważa, że przeszkoda w wyjawieniu dokumentów wchodzi w zakres jednego z wyjątków wskazanych w art. 4 ust. 1 i 2 Decyzji 93/731, i wiąże się z zapewnieniem ochrony społeczeństwa oraz poufności postępowania Rady; por. także sprawa T-105/95 *WWF UK przeciwko Komisji*, ECR 1997, II-313; Kodeks Postępowania wskazuje wyjątki od ogólnej zasady dostępu obywateli do dokumentów. Muszą one być zinterpretowane tak, żeby zapewniać realizację zasady transparentności działania wspólnotowej administracji. Kodeks określa wyjątki w dostępie do dokumentów ze względu na ochronę społeczeństwa oraz poufność postępowania danej instytucji. W przypadku pierwszym, odmowa jest możliwa, gdy istnieje zagrożenie dla bezpieczeństwa publicznego, natomiast wyjątek drugi ma miejsce, gdy instytucja może skorzystać ze swobodnego uznania. Musi ona mieć jednak na uwadze równowagę pomiędzy interesem obywatela w otrzymaniu dostępu

Rady i Komisji dotyczące publicznego dostępu do dokumentów tworzą normy obowiązujące, których wiążąca interpretacja należy do Trybunału, tegoż ostatecznie orzeczenia rozwijają ogólną zasadę i statuuja wyjątki od niej. Wyjątki muszą być interpretowane i stosowane ściśle, aby nie naruszać tej ogólnej zasady⁵⁴¹. Natomiast odnośnie do Europolu Rzecznik wydał rekomendację (*draft recommendation*). W przypadku Europolu sytuacja była swoista, bowiem specyfika jego działalności zakładała znaczny stopień poufności przetwarzanych dokumentów. Powinien on jednak zaadaptować reguły dotyczące dostępu do dokumentów w czasie trzech miesięcy. Reguły te mogłyby być oparte na rozwiązaniach przyjętych przez Radę i Komisję w formie wspomnianego wcześniej *Code of Conduct*, uwzględniając rozwiązania wyjątkowe związane ze specyfiką działalności Europolu⁵⁴².

W dalszej części dochodzenia, odnoszącej się do działania Komisji, Rzecznik badał sferę swobody jej decyzji i zakres, w jakim Komisja musi opierać swoje ustalenia na zebranych i ocenionym materiale. Przeprowadził to w odniesieniu do limitowania kwot mlecznych ustalonych dla Włoch. Działaniu Komisji zarzucano braki w oszacowaniu produkcji i kontroli przestrzegania limitów. Wobec zadowalających wyjaśnień Komisji i potwierdzenia, że działanie jej było zgodne ze wspólnotowymi uregulowaniami z zakresu produkcji rolnej, dochodzenie nie wykazało niewłaściwego administrowania w funkcjonowaniu Komisji⁵⁴³. Problematyki rolnictwa dotyczyło także kolejne dochodzenie (poufne), uruchomione na wniosek rzecznika krajowego, którego przedmiotem był program pomocowy dla rolników, których wnioski potraktowane zostały w opinii skarżących niesprawiedliwie (sprawa OI/3/99/(IJH)PB). Potencjalne niewłaściwe administrowanie dotyczyło interpretacji przez Komisję art. 9 ust. 2 Regulacji EWG 3887/92, który zastrzega, że kary powstające z powodu pomyłek we wnioskach o pomoc „nie będą stosowane, jeżeli rolnik może wykazać, że określenie przez niego obszaru gospodarstwa było dokładnie oparte o informację uznaną przez kompetentną władzę”. Komisja wyjaśniła, iż ściśle przestrzeganie obowiązujących reguł ma na celu przeciwdziałanie ewentualnym oszustwom i nieprawidłowościom. Rzecznik zaakceptował takie stanowisko i zamykając sprawę uznał, że brak jest w działaniu Komisji cech niewłaściwego administrowania.

W kwietniu 1997 roku Rzecznik zainicjował dochodzenie dotyczące możliwości polepszenia procedur administracyjnych Komisji w sprawach skarg obywateli wynikających z naruszania przez kraje członkowskie postanowień traktatowych, po części nawiązujące do pierwszego postępowania z własnej inicjatywy – sprawy *Newbury Bypass* (sprawa

do tych dokumentów i jednocześnie ochronę poufności swojego działania. Elementy ocenne i uznaniowe w działaniu instytucji podejmującej decyzję o udostępnieniu lub odmowie udostępnienia dokumentów w pełni uzasadniają ich kontrolę przez Rzecznika.

⁵⁴¹ Por. orzeczenia w sprawie T-124/96 *Interporc przeciwko Komisji*, ECR 1998, II-231; Zgodnie z wydanym w niej orzeczeniem w sytuacjach, gdy prawo dostępu do dokumentów podlega pewnym wyjątkom, wyjątki te muszą być interpretowane ściśle, by nie naruszać ogólnej zasady szerokiego dostępu do dokumentów publicznych. Odmowa dostępu może być podyktowana właściwym zapewnieniem ochrony bezpieczeństwa publicznego, stosunków międzynarodowych, wartości pieniądza, trybem postępowania sądowego. Komisja musi, jednak przed wydaniem decyzji odmownej rozważyć, czy w świetle posiadanych informacji jest faktycznie prawdopodobne naruszenie wskazanych dóbr. Stosownie do art. 253 TWE muszą być także podane usprawiedliwione podstawy odmowy; zob. także wspomniane orzeczenia w sprawach: T-188/97 *Rothmans International przeciwko Komisji* i sprawa T-105/95 *WWF UK przeciwko Komisji*.

⁵⁴² Na temat postępowań Rzecznika w sprawie dostępu do dokumentów zob. I. Harden, *Citizenship and information*, „European Public Law”, vol. 7, 2001, s. 165-193.

⁵⁴³ Por. art. 7 ust. 1 i 3 Commission Regulation (EEC) No 536/93 of 9 March 1993 laying down detailed rules on the application of the additional levy on milk and milk products, Dz. Urz. WE L 57/1993, s. 12 oraz Council Regulation (EC) No 1255/1999 of 17 May 1999 on the common organisation of the market in milk and milk products, Dz. Urz. WE L 160/1999, s. 48, uchylająca Regulation (EEC) No 986/68 of the Council of 15 July 1968 laying down general rules for granting aid for skimmed milk and skimmed milk powder for use as feed, Dz. Urz. WE L 169/1968, s. 4.

303/97)⁵⁴⁴. Ogólne tło jego stanowiska wynikało z przekonania, że wpływ na budowanie odpowiednich relacji z obywatelami mają uprawnienia Komisji Europejskiej działającej jako „strażnik Traktatów” na podstawie art. 211 TWE. Wynikające z niego działanie Komisji stało się przedmiotem wielu skarg dotyczących zakresu swobodnego uznania Komisji do podjęcia postępowania prawnego przeciw państwu członkowskiemu na podstawie art. 226 TWE, a także postępowania administracyjnego, które poprzedza postępowanie sądowe. Zarzuty formułowane w przedłożonych skargach dotyczyły w szczególności nadmiernego czasu postępowania, braku informacji co do bieżącego stanu postępowania oraz motywów rozstrzygnięcia końcowego. Rzecznik uważał, że powinny być przyjęte kompleksowe regulacje proceduralne jako przejaw dobrej praktyki administracyjnej, zgodnej z ustalonym orzecznictwem Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości. W przedstawionych wyjaśnieniach Komisja zapewniła, że właściwie informuje petentów, realizuje odpowiednie reguły postępowania oraz prowadzi je co najwyżej w ciągu jednego roku od wniesienia zawiadomienia. Przyjmując argumenty Komisji, Rzecznik uznał, że przestrzeganie tych reguł wydaje się właściwe i zapewnia odpowiednie podejście do skargi obywatela, eliminuje nadmierne opóźnienia oraz czyni zadość warunkom odpowiedniego uzasadniania podjętych decyzji. W związku z tym postępowanie nie ujawniło żadnego przykładu *maladministration* w tym względzie. Komisja ponadto przyjęła do wiadomości sugestie odnoszące się do ulepszania proceduralnych praw obywateli przy realizacji dyspozycji przepisu art. 226 TWE, zanim postępowanie sądowe będzie mogło się rozpocząć. Zapewniła również, że we wszystkich podobnych przypadkach będzie informować zgłaszających skargę o swoich decyzjach i ich podstawach, w szczególności o zamiarze zamknięcia postępowania, gdy nie dopatry się naruszenia Traktatów oraz zapewni wysłuchanie przed wydaniem ostatecznej decyzji. Obywatele będą przez to mieć możliwość przedstawić własne krytyczne opinie dotyczące punktu widzenia Komisji.

Bardzo istotne dochodzenie z własnej inicjatywy odnoszące się w zasadzie do funkcjonowania całej administracji wspólnotowej, zostało podjęte przez Rzecznika pod koniec roku 1998 (zakończyło się one dopiero w roku 2002 – sprawa OI/1/98/OV). Było ono związane z opracowaniem przez Rzecznika projektu Kodeksu Dobrej Praktyki Administracyjnej. Rzecznik przeprowadził dochodzenie mające na celu ustalenie, czy w instytucjach wspólnotowych obowiązują regulacje dotyczące zasad postępowania w relacjach urzędników ze społeczeństwem. W uzasadnieniu podjętej inicjatywy Rzecznik stwierdził, że jednym ze środków przeciwdziałania znacznej liczbie zażaleń byłoby precyzyjne określenie zasad regulujących obowiązki urzędników wspólnotowej administracji względem obywateli. Mogłyby one przyjąć formę kodeksu postępowania administracyjnego, który poprawiłby jakość funkcjonowania administracji, będąc wyrazem poszanowania przez nią zasad demokratycznych, przejrzystości i przewidywalności działania. Ponadto z jednej strony obywatele znaliby swoje prawa, z drugiej, urzędnicy mieliby świadomość zasad i reguł, jakie mają być przez nich realizowane. Własny projekt takich regulacji przekazał w lipcu 1999 roku Komisji, Radzie i Parlamentowi oraz później innym instytucjom i agencjom unijnym, sugerując, że ich autonomiczne unormowania mogły opierać się na przedstawionych przez Ombudsmána. W związku z tym, że żadna z instytucji nie podjęła dalszych działań, w kwietniu 2000, wzięwszy pod uwagę wyrażone przez te instytucje opinie, Rzecznik przedłożył specjalne sprawozdanie Parlamentowi w postaci projektu Kodeksu. Odnosząc się do wcześniejszych koncepcji Parlamentu⁵⁴⁵, zwrócił się z wnioskiem, by ten „uchwalił reguły dobrej praktyki administracyjnej, które miałyby jednakowe zastosowanie do wszystkich

⁵⁴⁴ Raport roczny 1997, s. 270.

⁵⁴⁵ Zob. Resolution on the annual report on the activities of the European Ombudsman in 1997; Resolution on the annual report on the activities of the European Ombudsman in 1998.

instytucji i organów wspólnotowych w ich relacjach z obywatelami Unii”. Dwie kwestie wydały mu się szczególnie ważne. Po pierwsze, instytucje i organy Unii powinny przyjąć jednolite zasady dotyczące właściwego postępowania administracyjnego, które będą stosowane w relacjach z obywatelami. Po drugie, w celu ich lepszego zrozumienia i zaakceptowania powinny one być zawarte w publicznie dostępnym dokumencie, opublikowanym w dzienniku urzędowym Wspólnot. Inicjatywa ta została poparta przez Komisję ds. Petycji⁵⁴⁶ i następnie Parlament po dokonaniu kilku modyfikacji zatwierdził Kodeks⁵⁴⁷, wzywając jednocześnie Komisję Europejską, by stosownie do art. 308 TWE podjęła kroki zmierzające do przyjęcia tej regulacji przez ogół wspólnotowej administracji⁵⁴⁸. Przeprowadzone postępowanie było pierwszą *quasi*-ustawodawczą inicjatywą Rzecznika, będącą wyrazem coraz silniejszej i pewniejszej jego pozycji. Mimo, że regulacje traktatowe nie dały mu bezpośredniego prawa inicjowania zmian we wspólnotowym ustawodawstwie, nie wykluczyły jednak podejmowania działań pośrednich. Ponadto podjęcie powyższych działań miało również znaczenie w kontekście ewolucji profilu działania Rzecznika, który zdecydowanie zaczął łączyć prowadzenie postępowań o indywidualnym charakterze z aktywnością zmierzającą do rozwiązań kompleksowych i systemowych, służących eliminowaniu niewłaściwego administrowania w szerokim spektrum funkcjonowania wspólnotowej administracji. Zgodzić się więc należy ze stanowiskiem N. Lewisa i P. Birkinshawa, że Rzecznik poprzez odkrywanie przyczyn negatywnych zjawisk na poziomie systemowym, mających swe źródło w ustroju Wspólnot, oraz poszukiwania zarówno prawnych, jak i pozaprawnych sposobów ich rozwiązania, podjął się zadania, którego nie mogą realizować organy sądowe, a które jest immanentną cechą instytucji Ombudsmana⁵⁴⁹.

Stosunkowo wcześniej – już w lipcu 1996 roku wątpliwości Rzecznika wzbudziły zasady przeprowadzonych postępowań rekrutacyjnych urzędników i zagwarantowania kandydatom dostępu do ich wyników, a w szczególności zasad przeprowadzania konkursów przez Komisję Europejską (sprawa 674/COMLA/F/PD). Podobnie jak w poprzednich przypadkach, w związku z dużą liczbą skarg, Rzecznik postanowił w listopadzie 1997 roku wszcząć własne postępowanie (1004/97/PD)⁵⁵⁰. W jego toku stwierdził, że aplikacja o zatrudnienie w strukturach administracji wspólnotowej często jest pierwszym bezpośrednim z nią kontaktem. W związku z tym ważne jest, by procedury kwalifikacyjne odbywały się zgodnie z zasadami odpowiedniego administrowania, w sposób przejrzysty i zrozumiały. Podnoszone w skargach problemy koncentrowały się najczęściej wokół tajności postępowania komisji rekrutacyjnych i szerokiego zakresu ich kompetencji dyskrecjonalnych. W ocenie Rzecznika, wprowadzie poufność wydawała się celowa, ale nie mogła prowadzić do naruszania zasad dobrej administracji. Niewłaściwymi aspektami

⁵⁴⁶ Por. cyt. Report on the European Ombudsman's Special Report to the European Parliament following the own-initiative inquiry into the existence and the public accessibility, in the different Community institutions and bodies, of a Code of Good Administrative Behaviour.

⁵⁴⁷ Por. cyt. Resolution on the European Ombudsman's Special Report to the European Parliament following the own-initiative inquiry into the existence and the public accessibility, in the different Community institutions and bodies, of a Code of Good Administrative Behaviour, zob. także Special report from the European Ombudsman to the European Parliament following the own-initiative inquiry into the existence and the public accessibility, in the different Community institutions and bodies, of a Code of Good Administrative Behaviour OI/1/98/OV, Dz. Urz. WE C 357/2000, s. 23.

⁵⁴⁸ Postanowienie C5 0438/2000 - 2000/2212 (COSINUS).

⁵⁴⁹ N. Lewis, P. Birkinshaw, *op. cit.*, s. 129 i nast.

⁵⁵⁰ Special report from the European Ombudsman to the European Parliament following the own-initiative inquiry into the secrecy which forms part of the Commission's recruitment procedures, Dz. Urz. WE C 371/1999, s. 12 oraz Resolution on the special report from the European Ombudsman to the European Parliament following the own-initiative inquiry into the secrecy which forms part of the Commission's recruitment procedures, A5-0280/00.

funkcjonowania wydawały się: brak dostępu do pytań egzaminacyjnych po konkursie, brak informacji o kryteriach oceny i dostępu do prac egzaminacyjnych. Po przeprowadzeniu dochodzenia Rzecznik zgodził się z opinią Komisji Europejskiej, że ze względu na wymóg równości traktowania wszystkich kandydatów i tajność selekcji kandydatów dokumenty rekrutacyjne nie powinny być ujawniane (w tej kwestii nie dopatrywał się więc niewłaściwego administrowania). Jednakże pozostałe aspekty procedur konkursowych uznał za niewłaściwe. W przedstawionej rekomendacji Rzecznik wskazał, że kandydaci powinni mieć możliwość sprawdzenia, jakie błędy popełnili, a skład personalny komisji konkursowych powinien być jawny. Wyniki sprawy zostały przedstawione w raporcie specjalnym⁵⁵¹.

Ponowne zainteresowanie problematyką naboru pracowników na stanowiska we wspólnotowej administracji nastąpiło w roku 1997, kiedy to Rzecznik zajął się sprawą funkcjonowania limitów wiekowych w procedurach rekrutacyjnych urzędników instytucji Wspólnot (sprawa 626/97/BB). Tłem do podjęcia postępowania była znacząca liczba indywidualnych skarg, w których skarżący podnosili, że znamiona niewłaściwego administrowania to wprowadzanie ograniczeń wiekowych przy rekrutacji na różne stanowiska w unijnej administracji. Odnosiły się one w szczególności do wykluczeń starszych kandydatów w konkursach organizowanych przez różne instytucje⁵⁵². Przeprowadzone badania pozwoliły ustalić, że w krajach członkowskich stosowane są ograniczenia wiekowe, przy czym nie ma jednej wspólnej zasady lub reguły, która zakazuje bądź dozwala na wprowadzanie takich ograniczeń. Zazwyczaj limit ten wynosi 35 lat, jednak w wielu krajach występują tendencje do usuwania ograniczeń jako dyskryminujących. W przedstawionych Rzecznikowi wyjaśnieniach instytucje unijne zajęły zróżnicowane stanowiska. Komisja uznała, że wszystkie instytucje wspólnotowe powinny ustalić limit wieku wynoszący 45 lat. Rada podnosiła jednak, że pewne rozróżnianie ze względu na wiek nie jest zabronione przez Regulamin Służbowy Wspólnot Europejskich. Odnosząc się do przedstawionych wyjaśnień Rzecznik stwierdził, że zgodnie z orzecznictwem Europejskiego Trybunału Praw Człowieka „nie ma żadnego obiektywnego i rozsądnego usprawiedliwienia” dla ograniczenia, które nie dąży do „prawowitego celu” albo „nie jest rozsądne i nie zapewnia proporcjonalności między zastosowanymi środkami a celem, któremu mają one służyć”. Funkcjonujące klauzule dopuszczające wprowadzanie ograniczeń wiekowych są nadzwyczaj obszerne. Często nie istnieje jednak obiektywne i rozsądne usprawiedliwienie takiego różnicowania. Zauważyć należy, że art. 13 TWE, wprowadzony Traktatem Amsterdamskim, zakłada, że organy Unii podejmują stosowne działania zmierzające do zwalczania różnych rodzajów dyskryminacji, co w szczególności dotyczy wieku. Mimo że Traktat ten wówczas faktycznie jeszcze nie obowiązywał, ograniczenia wiekowe mogą być już traktowane jako jeden z przejawów dyskryminacji. Ponadto przestrzeganie zasady równości musi oznaczać brak różnego traktowania kandydatów w podobnych sytuacjach, jeżeli nie istnieją w tej kwestii żadne usprawiedliwione przyczyny uzasadniające odmienne podejście. Zasada równości jest jedną z podstawowych reguł odnoszących się do służb urzędniczych i pracowników Unii⁵⁵³. Zdaniem

⁵⁵¹ *Ibidem*.

⁵⁵² Zarzuty dyskryminacji ze względu na wiek zawierały m.in. skargi: 1042/25.11.96/SKTOL/FIN/BB, 479/11.3.96/MCHP/ES/KT, 850/3.9.96/JIA/FR/KT, 851/3.9.96/ALC/ES/PD, 300/97/BB, 725/97/BB, 277/98/IP; naruszenie zasad równości skarga 529/98/XD; wyłączenia ograniczeń wiekowych: skarga 325/8.1.96/ML/L/PD, niejasnej podstawy prawnej ograniczeń wiekowych skarga 695/5.7.96/RW/UK/KT, Raport roczny 1998, s. 260; por. również Raport roczny 2006, s. 169-170.

⁵⁵³ Por. wyrok z 14 lipca 1983 r. w sprawach 152, 158, 162, 166, 170, 173, 177 do 179, 182 i 186/81 *W. Ferrario i inni przeciwko Komisji*, ECR 1983, s. 2367; Ogólna zasada równości jest jedną z podstawowych zasad prawa wspólnotowej służby cywilnej. Wymaga ona, by pracownicy, którzy są w identycznej sytuacji lub istotnie podobnej, byli traktowani według tych samych reguł, ale nie przeszkadza to w uwzględnianiu obiektywnych różnic, jeżeli one istnieją. Wówczas odmienne traktowanie jest usprawiedliwione.

Rzecznika, limity wieku nie mogą być narzucane arbitralnie i jeżeli już są wprowadzane, to powinny być odpowiednio dostosowane do danej procedury kwalifikacyjnej. Przedstawiając dalsze ustalenia, Rzecznik stwierdził, że ograniczenia wiekowe mogą być wprowadzane między innymi: gdy wynika to z potrzeby zrównoważonego zarządzania zasobami ludzkimi, na przykład ze względu na przyjęty model kariery; rodzaj stanowisk, dla których niewskazana jest długa kariera i wymagają aktualnych wiadomości i wiedzy; ze względów kulturowych i narodowych (środowiska nieakceptujące osób w określonym wieku); z potrzeby mobilności pracowników, która zmniejsza się wraz z wiekiem; gdy rekrutacja młodszych kandydatów zapewnia rozsądny bilans i równowagę płci; z uwagi na limit wieku, który przeciwdziała problemom bezrobocia młodych ludzi mieszkających w Unii Europejskiej; gdy istnieje potrzeba zapewnienia możliwie najlepszych warunków dla zrównoważonej ścieżki kariery w administracji; z powodu przeciwdziałania presji starszych pracowników dotyczącej szybkiego awansu w relacji do ich doświadczenia. W opinii Rzecznika, reguły wprowadzające limity wieku nie powinny być ustalane mechanicznie, ale zmieniać się ze względu na naturę urzędu oraz w zależności od tego, czy użycie limitu wieku jest środkiem ograniczania liczby kandydatów, a w praktyce umożliwiać organizowanie „kierowanej” konkurencji. Przeprowadzone dochodzenie wykazało, że podstawy wprowadzania ograniczeń nie są jednakowe we wszystkich instytucjach wspólnotowych, limity są różne – nie są obiektywne i usprawiedliwione, a w związku z tym mają często charakter dyskryminujący lub arbitralny. W opinii Rzecznika było pożądane, by dokonać zmian w Regulaminie Służbowym, tak aby limity wieku nie były postrzegane jako stosowane w sposób dyskryminujący. Na skutek tego postępowania Rzecznika limity wieku zostały podniesione do lat 45.

Problematyka ograniczenia prawa obywateli do pracy przez narzucanie limitów wieku dla rekrutacji do instytucji wspólnotowych ponownie została podjęta przez Rzecznika także w roku 2001 (sprawa OI/2/2001/(BB)OV). W kontekście proklamowanej w grudniu 2000 roku Karty Praw Podstawowych, której art. 15 ust. 1 ustanawia prawo swobody wyboru pracy, a art. 21 ust. 1 określa zakaz dyskryminacji ze względu na płeć, rasę, kolor skóry, narodowość lub pochodzenie etniczne, język, religię, przekonania polityczne, wiek czy orientację seksualną, podejmując to postępowanie Rzecznik konsekwentnie stał na stanowisku, że limit wiekowy nie jest dopuszczalny, jeżeli nie ma dostatecznego obiektywnego i rozsądnego usprawiedliwienia, nie dąży do uzasadnionego prawnie celu albo środek ten nie jest proporcjonalny do określonych zamierzeń, które mają być zrealizowane. W ocenie Rzecznika brak obiektywnie usprawiedliwionych limitów wieku w procedurach rekrutacyjnych narusza obywatelskie prawa podstawowe i wypełnia znamiona niewłaściwego administrowania. W toku przeprowadzonego postępowania wyjaśniono, że spośród organów i instytucji unijnych ograniczenia wiekowe stosowane są tylko przez Komisję, Parlament, Radę, Trybunał Sprawiedliwości, Sąd Biegłych Rewidentów i Komitet Ekonomiczno-Społeczny i wynoszą 45 lat. Są one stosowane w celu zapobiegania „starzeniu się” unijnego personelu oraz związanych z tym finansowych konsekwencji w obszarze ubezpieczeń społecznych – emerytalnych i chorobowych. Limit ten był usprawiedliwiany następującymi przyczynami: po pierwsze, perspektywy kariery sugerują, by personel rekrutowany był spośród osób w młodym wieku, gdyż koszty połączone z rekrutacją i jakością późniejszej pracy urzędników nie zostaną zrekompensowane, jeśli nie będą oni pracować długi okres; po drugie, potrzeba sprawnego zarządzania zasobami ludzkimi wymaga minimum koherencji między stopniem, funkcją i wiekiem a Regulamin Służbowy zakazuje rekrutować urzędników, którzy z powodu swego wieku nie mogliby skorzystać z perspektyw kariery. W opinii wspólnotowych organów zasady rekrutacji wynikały z natury funkcji publicznej i potrzeby skutecznego działania administracji, w celu budowania sprawnie działającej, dobrej administracji, co nie stanowiło przejawów ograniczenia prawa do pracy. Argumenty

te nie znalazły jednak uznania Rzecznika, nie znalazły bowiem faktycznego potwierdzenia, zwłaszcza że w instytucjach, które nie stosowały ograniczeń wiekowych, na przykład Europol, Komitet Regionów, Europejski Bank Centralny, żadne tego typu problemy nie występowały. Rzecznik wnioskował więc ich zniesienie jako nieusprawiedliwione i nieadekwatne do określonych celów. Jego stanowisko spowodowało zapewnienie zaprzestania przez Komisję, Radę i Parlament stosowania ograniczeń wiekowych w procedurach kwalifikacji urzędników wspólnotowej administracji oraz podjęcie decyzji o utworzeniu Europejskiego Biura Doboru Kadr. Po zamknięciu postępowania Ombudsman jednakże zastrzegł, że badane kwestie nie pozostaną definitywnie wyłączone z pola jego dalszego zainteresowania.

Wraz z rozwojem elektronicznych form komunikowania się i działania wspólnotowych instytucji do Rzecznika zaczęły wpływać skargi odnoszące się do elektronicznej rejestracji zgłoszeń konkursowych o pracę organizowanych przez Europejskie Biuro Doboru Kadr. Skargi te wpływały także z krajów przystępujących do Unii Europejskiej. W konkursie EPSO/A/XX/03 skarżący zarzucił, że nie dopełniło ono obowiązku zapewnienia kandydatom możliwości dokonania obowiązkowej rejestracji drogą elektroniczną aż do momentu upływu terminu ostatecznego, przewidzianego w ogłoszeniu o konkursie. Skarżący stwierdził, iż mając na względzie przeszkodę techniczną, jaką napotkał, jego e-mail do EPSO powinien zostać potraktowany jako zgłoszenie. Pomimo braku legitymacji skarżącego Rzecznik uznał, że podniesiona przez niego kwestia wymaga zbadania z urzędu i wszczął postępowanie (sprawa OI/4/2003/ADB). Interwencja Rzecznika spowodowała rewizję uprzedniej negatywnej decyzji EPSO i polubowne rozwiązanie sprawy, wobec czego zamknął on dochodzenie.

Problematyki spraw pracowników dotyczyła również kwestia zakresu naruszenia przez Komisję uprawnień urzędników zatrudnianych w jej przedstawicielstwach. W listopadzie 1997 roku Rzecznik otrzymał przekazaną mu przez Parlament Europejski petycję L 35/96 wniesioną przez obywatelkę chilijską, pracownika latynoamerykańskiego przedstawicielstwa Komisji w sprawie odmowy rozpoznania przez nią sprawy przejścia w stan spoczynku. Wobec specyficznych warunków tego przypadku Rzecznik, mimo wstępnego stwierdzenia niedopuszczalności skargi, zdecydował się wszcząć własne postępowanie⁵⁵⁴. Komisja na skutek interwencji Rzecznika wyjaśniła, że oceni sprawę uprawnień emerytalnych skarżącej, która ostatecznie została rozwiązana polubownie.

Dalsze zainteresowanie Rzecznika wzbudziły problemy związane ze swobodą wypowiedzi personelu Komisji Europejskiej (sprawa OI/1/2001/GG). Rzecznik z naciskiem podkreślił, że swoboda wypowiedzi jest jednym z fundamentów społeczeństwa demokratycznego, co znajdowało potwierdzenie chociażby w art. 10 ust. 1 Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, który stwierdza, „każdy ma prawo do wolności wyrażania opinii. Prawo to obejmuje wolność posiadania poglądów oraz otrzymywania i przekazywania informacji i idei bez ingerencji władz publicznych i bez względu na granice państwowe”. Przypomnieć należy, że teksty pierwotne Traktatów tworzących Wspólnoty Europejskie nie zawierały *expressis verbis* postanowień odnoszących się do praw człowieka, a ich obowiązywanie we wspólnotowym porządku prawnym znalazło swoje źródło w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości⁵⁵⁵. Trybunał uznał także, że urzędnicy wspólnotowej administracji podlegają dyspozycji art. 10 Konwencji, a w związku z tym przyznana im jest ochrona swobody wypowiedzi, która jest prawem

⁵⁵⁴ Por. skarga 1047/97/JMA uznana wprawdzie za niedopuszczalną ze względu na brak *locus standi*, ale będąca przyczyną wszczęcia postępowania z własnej inicjatywy – sprawa 1150/97/OI/JMA, Raport roczny 1998, s. 268.

⁵⁵⁵ Począwszy od omawianego w Rozdziale I orzeczenia ETS w sprawie *Stauder*; zob. także orzeczenie w sprawie C-150/98 *Komitet Ekonomiczno-Społeczny przeciwko E.*, ECR 1999, s. I-08877, w której Trybunał uznał, że obowiązek wierności Wspólnocie nałożony na urzędników w Regulaminie Służbowym nie może być interpretowany tak, aby prowadził do konfliktu z ich prawem do swobody wypowiedzi.

fundamentalnym w unijnym systemie prawa⁵⁵⁶. Podlegają oni jednak równocześnie obowiązkowi wierności organizacji, a zatem powstaje pytanie co do związku między tym zobowiązaniem a swobodą wypowiedzi. Swoboda ta nie była wyraźnie gwarantowana przez Regulamin Służbowy, którego przepisy statuowały szereg ograniczeń (art. 12 czy art. 17) nakładających obowiązek zachowania poufności. W tym kontekście jednak Trybunał stwierdził, że Regulamin Służbowy nie może być interpretowany jako regulacja wyłączająca swobodę wypowiedzi, która jest prawem fundamentalnym, zaś to musi być szanowane przez prawo wspólnotowe, a tym bardziej regulacje wewnętrzne⁵⁵⁷. Wspomniane przepisy art. 12 i 17 nie stanowiły w opinii Trybunału ograniczeń swobody wypowiedzi, lecz wprowadzają jej rozsądne granice. Odmowa publikacji informacji mogłaby być wydana tylko ze względu na ochronę interesów Wspólnoty lub specyfikę danej sprawy⁵⁵⁸. Jednak orzecznictwo ETS nie rozwiązywało wszystkich problemów. Przepisy art. 12 i 17 Regulaminu Służbowego były postrzegane jako faktycznie wyłączające użyteczną, otwartą, transparentną komunikację między urzędnikami a obywatelami. Chociaż formalnie możliwe było zaskarżanie braku udzielenia stosownej informacji, to jednak długotrwałość takich procedur praktycznie eliminowała sens ich uruchamiania⁵⁵⁹. Obowiązujące rozwiązania stały także w opozycji do postanowień proklamowanej w grudniu 2000 Karty Praw Podstawowych, której regulacje odnoszące się do realizacji praw fundamentalnych obowiązywały wspólnotowy aparat administracyjny. Analizując te regulacje, Rzecznik wskazał, że przepisy określające prawa i obowiązki urzędników nie są jasne i precyzyjne. Na skutek jego interwencji Komisja zaproponowała zmiany określające granice ogólnego obowiązku tajemnicy zawodowej (lepiej jego zdefiniowanie) oraz wyznaczające przypadki uzyskania obowiązkowego upoważnienia do publikowania informacji. W związku z tym uznał on, że jego dochodzenie osiągnęło zakładany cel, ale stwierdził, że ta kwestia związana z dostępem do informacji publicznej pozostanie w kręgu jego zainteresowania.

W roku 1999 wraz z rozszerzeniem się zainteresowania Rzecznika na kolejne sfery aktywności organów wspólnotowej administracji pojawiły się pierwsze sprawy związane ze sporami umownymi. Wątpliwości Rzecznika budziła kwestia, czy w ogóle powinien się nimi zajmować, zwłaszcza że w wielu państwach członkowskich tego typu sprawy zastrzeżone są dla sądownictwa lub arbitrażu handlowego. Doszedł on jednak do wniosku, że *niewłaściwie*

⁵⁵⁶ Wyrok z 26 września 1995, Seria A, Nr 323, także sprawa C-100/88 *Augustin Oyowe i Hubka Traore przeciwko Komisji*, ECR 1989, s. 4285, par. 16; Obowiązek wierności wobec Wspólnot nałożony na urzędników w Regulaminie Służbowym nie może być interpretowany jako pozostający w konflikcie z zasadą swobody wypowiedzi, która jest prawem fundamentalnym, któremu z kolei Trybunał musi zapewnić realizację i poszanowanie w prawie wspólnotowym.

⁵⁵⁷ Por. orzeczenia w sprawach: T-34/96 i T-163/96 *Connolly przeciwko Komisji*, ECR-SC 1999, I-A-87 i II-463, par. 130 – ustalenia analogiczne jak w sprawach: C-150/98 P, ECR 1999, s. I-08877 oraz C-100/88 *Augustin Oyowe i Hubka Traore przeciwko Komisji*, ECR 1989, s. 4285.

⁵⁵⁸ Por. orzeczenia w sprawach T-82/99 *Michael Cwik przeciwko Komisji*, ECR-SC 2000, s. I-A-155 i II-713; C-340/00 P, *Michael Cwik przeciwko Komisji*, ECR 2001, s. I-10269; Trybunał stwierdził, że art. 17 akapit drugi Regulaminu pracowniczego urzędników Wspólnot jasno przewiduje, że zasadą jest udzielanie dostępu do dokumentów i informacji, a odmowa może nastąpić jedynie w wyjątkowych sytuacjach. W takim zakresie, w jakim przepis ten umożliwia instytucjom odmowę zgody na publikację i w konsekwencji potencjalnie ingeruje w poważnym stopniu w wolność wyrażania opinii, będącą jednym z fundamentalnych filarów demokratycznego społeczeństwa, musi on być interpretowany ściśle. Odmowa publikacji jest uzasadniona, gdy może poważnie zaszkodzić interesom Wspólnot. Stosując przepisy Regulaminu pracowniczego Wspólnot, organ przełożony musi wyważyć różne sprzeczne ze sobą interesy, uwzględniając, po pierwsze, wolność urzędnika do wyrażania ustnie lub pisemnie opinii, które są odmienne lub sprzeczne z opiniami instytucji go zatrudniającej, ponieważ wolność ta wynika z podstawowego prawa jednostki do swobodnego wyrażania opinii oraz, po drugie, wagę potencjalnego uszczerbku dla interesów Wspólnot, którego źródłem może być publikacja danego tekstu.

⁵⁵⁹ W sprawie *Cwik* skargę wniesiono w sierpniu 1998, natomiast pierwsze orzeczenie wydano dopiero 14 lipca 2000 roku.

administrowanie może przybrać formę stosowania niedozwolonych klauzul i ustanawiania niedozwolonych obowiązków także w stosunkach handlowych łączących instytucje wspólnotowe z podmiotami gospodarczymi. Wydawało się także istotne, by instytucje unijne były zdolne wyjaśnić ich pozycję względem osób prawnych lub fizycznych. Rzecznik wziął też pod uwagę, że forma kontraktów używana jest przez Komisję w ramach programów stypendialnych i dotacji na cele niekomercyjne⁵⁶⁰. Pojawiać się zaczęły także sprawy dotyczące opóźnień w płatnościach⁵⁶¹ czy realizowaniu dotacji⁵⁶². Pierwsze dochodzenie własne z zakresu stosunków umownych dotyczyło procedury pożyczek przyznawanych przez Europejski Bank Inwestycyjny, a skarżącym była spółka z Ghany, która otrzymała środki finansowe na rozbudowę fabryki (sprawa OI/4/99/OV). Zgłaszający skargę twierdził, że EBI naruszył warunki kontraktu poprzez jednostronne narzucanie licznych instrukcji, wytycznych, dodatkowych warunków, które zgłaszający skargę był zobowiązany wykonać. Ponadto EBI ustanowił zarządców dotacji, którzy okazali się niekompetentni i narazili spółkę na straty oraz popełnili kilka defraudacji i oszustw, o które później oskarżono skarżącą. EBI wobec wszczęcia postępowania przez Rzecznika zgłosił sprzeciw, gdyż uważał, że reguła dwóch lat obowiązuje także samego Rzecznika i w ten sposób postępowanie jest niedopuszczalne (sprawa dotyczyła sytuacji z lat 1989–1997). Argument ten nie został uwzględniony przez Rzecznika, który w podjętej decyzji stwierdził przede wszystkim, iż podnoszona reguła nie jest stosowana w sprawach podejmowanych z własnej inicjatywy. Natomiast, odnosząc się do reszty podniesionych zarzutów, Rzecznik nie dopatrył się w postępowaniu Banku niewłaściwego administrowania. Stał on bowiem na stanowisku, że celem nadrzędnym w postępowaniu tej instytucji było zabezpieczenie interesów Wspólnot poprzez wydanie przyznanej dotacji na cele zgodne z określonym w decyzji o jej przyznaniu. Zatem w pełni usprawiedliwione było działanie Banku, który w sytuacji wykrycia nadużyć zaprzestał dalszego finansowania inwestycji.

Innym przykładem postępowania z zakresu kontraktów było dochodzenie w sprawie opóźnień płatności realizowanych przez Komisję Europejską, szczególnie wobec małych i średnich przedsiębiorstw (sprawa OI/5/99/(IJH)/GG, stypendia Thorntona). Tłem podjęcia tego dochodzenia była duża liczba skarg odnoszących się do arbitralnego działania Komisji, pozostawiania w zwłoce w przypadku realizowania płatności zobowiązań finansowych z transakcji handlowych, dotacji czy stypendiów. Rzecznik doszedł do wniosku, że takie pejoratywne zachowanie obniża reputację Komisji i zaufanie do jej działania obywateli Unii. W wyniku jego interwencji Komisja uznała stawiany problem za istotny i podjęła próby jego rozwiązania. Dochodzenie co prawda zostało zamknięte bez stwierdzenia niewłaściwego administrowania, ale Rzecznik pozostawił sobie możliwość ponownego jego podjęcia. Rozgłos nadany sprawie i odwołanie się przez niego do szerokich konsultacji społecznych spowodował w konsekwencji szybkie rozwiązanie problemu wielu skarg na nieodpowiednie działanie Komisji w podobnych sprawach.

Do problematyki umów Rzecznik powrócił w roku 2002, kiedy to wszczął postępowanie dotyczące procedur przetargowych. Istotną przyczyną podjęcia dochodzenia był fakt, że w opinii Rzecznika dostępne osobom prawnym środki zaskarżania decyzji zapadających w wyniku procedur przetargowych (w szczególności Komisji) mogą być niewystarczające (sprawa OI/2/2002/IJH). Wszczynając to postępowanie Rzecznik zauważył, że zgodnie z orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości, państwa członkowskie zobowiązane są zapewnić, by decyzja poprzedzająca zawarcie umowy w postępowaniu przetargowym co do wyboru oferenta, z którym zamawiający zawrze umowę, podlegała

⁵⁶⁰ Por. J. Söderman, *The Early...*, s. 91.

⁵⁶¹ Por. skarga 1123/98/IJH. Raport roczny 1999, s. 123; skarga 601/99/IJH, Raport roczny 2000, s. 113.

⁵⁶² Por. skarga 444/2000/ME, Raport roczny 2002, s. 179.

w każdym przypadku procedurze kontrolnej, w wyniku której składający ofertę może doprowadzić do unieważnienia decyzji w przypadku spełnienia określonych warunków i niezależnie od możliwości uzyskania odszkodowania po zawarciu umowy⁵⁶³. Analogiczne obowiązki prawo wspólnotowe nakładało na instytucje i organy Unii⁵⁶⁴. W związku z tym wątpliwość Rzecznika wzbudził brak możliwości skorzystania z procedury rewizji przewidzianej wyrokiem w sprawie Alcatel, mogący stanowić przypadek niewłaściwego administrowania. Komisja zobowiązała się zwrócić szczególną uwagę na praktyczny i organizacyjny aspekt stosowanych procedur, zamierzając wypracować rozwiązania praktyczne, pozwalające na wejście w życie nowej procedury z początkiem 2003 roku oraz zastosowanie jej w trakcie nowych przetargów publicznych, której ogłoszenie planowane jest do tego czasu. Komisja przyjęła nowe regulacje odnoszące się do informowania wszystkich oferentów oraz uczestników przetargu publicznego o decyzji przyznania zamówienia; regulacje te przewidują zachowywanie rozsądnego odstępu czasu pomiędzy ogłoszeniem decyzji a podpisaniem umowy, w celu umożliwienia oferentom uzyskania szczegółowego uzasadnienia rozstrzygnięcia o przyznaniu zamówienia, a jeśli zajdzie potrzeba, wystąpienia przeciwko niemu na drogę prawną⁵⁶⁵. Przyjęte rozwiązania pozwoliły oferentom zastosować skuteczne środki sądowe przeciwko decyzji udzielenia zamówienia publicznego, jednak biorąc pod uwagę małą liczbę skarg obecnie wniesionych do Trybunału, potrzeba umożliwienia stosowania pozasądowych środków prawnych nie wydała się uzasadniona. Rzecznik przyjął, że analizowana procedura umożliwi odrzuconym oferentom lub kandydatom wszczęcie postępowania sądowego w celu zakwestionowania decyzji o przyznaniu zamówienia oraz unieważnienie jej zanim zostanie podpisana właściwa umowa, Komisja nie jest przy tym zobowiązana ustanawiać pozasądowe środki ochrony prawnej, tym samym jej działania nie stanowiły przypadków niewłaściwego administrowania.

Profil dochodzeń z własnej inicjatywy wykształcony w pierwszym dziesięcioleciu pracy Rzecznika jest kontynuowany. W Raporcie za rok 2006 Rzecznik wskazuje, że swoje uprawnienia do wszczynania postępowań *ex officio* dalej wykorzystuje zasadniczo w dwóch przypadkach. Po pierwsze, może badać ewentualny przypadek niewłaściwego administrowania podniesiony w skardze, jeżeli skarżący jest osobą nieuprawnioną, tzn. gdy skarżący nie jest ani obywatelem, ani mieszkańcem Unii, ani osobą prawną mającą statutową siedzibę w jednym z państw członkowskich (w ostatnim roku wszczęto pięć takich dochodzeń). W takich przypadkach przyjęty przez Rzecznika sposób postępowania zakłada zapewnienie danej osobie analogicznych możliwości proceduralnych w trakcie dochodzenia do tych, jakie byłyby dostępne, gdyby sprawa była rozpatrywana jako skarga. Rzecznik podkreśla, że decyzję o skorzystaniu ze statutowych uprawnień podejmuje zazwyczaj indywidualnie w poszczególnych sprawach, przy tym zauważyć należy, że przesłanka

⁵⁶³ Sprawa C-81/98, *Alcatel Austria przeciwko Bundesministerium für Wissenschaft und Verkehr*, ECR 1999, I- 7671, paragraf 43; Sąd uznał, że regulacje odnoszące się do stosowania procedur przetargów publicznych i kontraktów na roboty publiczne wymagają, aby państwa członkowskie zapewniły oferentom, których propozycje były odrzucone, możliwość zaskarżenia wyników tych procedur oraz uzyskanie ewentualnego odszkodowania, po spełnieniu określonych warunków.

⁵⁶⁴ Rzecznik zauważył, że art. 56 Rozporządzenia Finansowego przewidywał, iż przy zawieraniu umów na kwoty równe lub przekraczające próg zalecany dyrektywami Rady dotyczącymi koordynacji procedur zawierania umów na roboty publiczne, dostawy lub usługi, każda instytucja winna wypełniać te same obowiązki, jakie dyrektywy te nakładają na organy państwach członkowskich.

⁵⁶⁵ Commission communication: Procedure for informing candidates and tenders, after a contract has been awarded and before the actual contract has been signed, in respect of public procurement contracts awarded by the Commission under Article 105 of the Financial Regulation, COM/2003/395 final – procedura informowania kandydatów i oferentów, po przyznaniu zamówienia a przed podpisaniem samego kontraktu, w sprawie przyznania zamówień publicznych na drodze przetargu organizowanego przez Komisję, zgodnie z art. 105 Rozporządzenia Finansowego.

locus standi jest jedyną okolicznością negatywną wyłączającą uruchomienie dochodzenia. Ponadto Rzecznik może również wykorzystać prawo do dochodzenia z własnej inicjatywy w razie wystąpienia problemów systemowych w instytucjach (w 2006 r. uczynił to cztery razy). Na uwagę zasługują dwie z nich. W sprawie OI/1/2006/TN Rzecznik zwrócił się do Komisji o zbadanie możliwości częstszego wykorzystywania mediacji przy rozstrzyganiu sporów powstających w związku z umowami przez nią finansowanymi. Spowodowane było to napływem dużej liczby skarg pochodzących od osób indywidualnych, małych i średnich przedsiębiorstw oraz innych organizacji świadczących usługi jako wykonawcy i podwykonawcy. Mediacja jako alternatywna forma rozwiązywania sporów wydawała się rozwiązaniem szybszym, prostszym i bardziej opłacalnym. Reakcja Komisji okazała się pozytywna i zobowiązała się ona do wspierania alternatywnych metod rozstrzygania sporów w przyszłości dzięki umieszczeniu w standardowych umowach opcjonalnej klauzuli dotyczącej mediacji. Ostrzegła ona jednak, że wykorzystanie mediacji lub innych metod rozstrzygania sporów może pociągać za sobą dodatkowe koszty. Stwierdziła również, że nie może nakładać obowiązku stosowania mediacji do rozstrzygania sporów między wykonawcami a podwykonawcami. W decyzji zamykającej dochodzenie Rzecznik z zadowoleniem przyjął stanowisko Komisji.

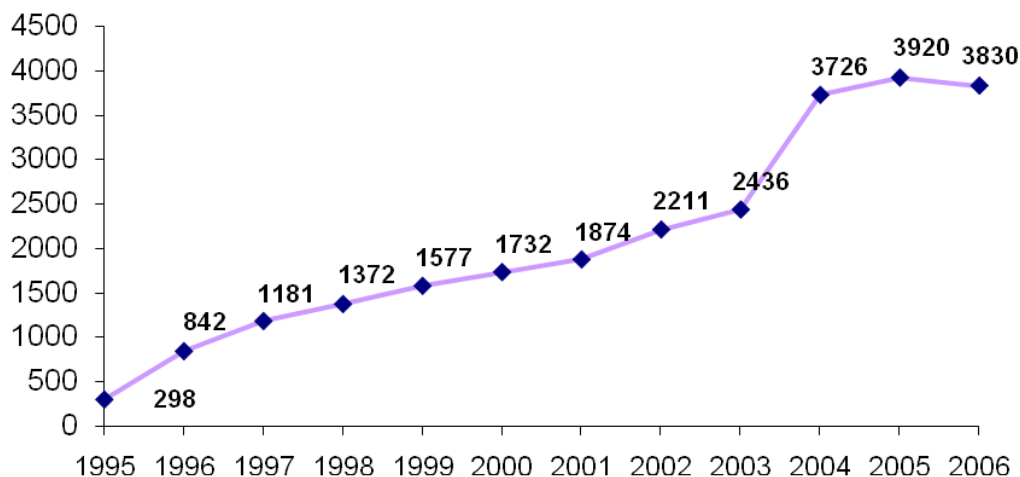
W styczniu 2006 roku Rzecznik wszczął z własnej inicjatywy dochodzenie ponownie odnoszące się do reguł i polityki Parlamentu Europejskiego w zakresie ograniczeń wiekowych w programie staży tej instytucji (sprawa OI/3/2006/BB, problematyka była już analizowana przez niego w latach poprzednich). W swoich zaleceniach Rzecznik powołał się na regulacje Karty Praw Podstawowych (art. 21) zakazujące dyskryminacji oraz orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości, zgodnie z którym zasada niedyskryminacji ze względu na wiek jest ogólną zasadą prawa wspólnotowego, a także decyzję Komisji wydaną w następstwie zalecenia Rzecznika (w sprawie 2107/2002/PB), znoszącą ograniczenia wiekowe w jej programie staży. W wyniku przeprowadzonego postępowania Parlament poinformował, że nie będzie stosował górnego ograniczenia wiekowego w swoich programach stażach. Od 15 lutego 2006 roku, tj. od daty wejścia w życie nowego regulaminu, nie stosuje się ograniczeń wiekowych w programach stażów. Przed tą datą ograniczenie dotyczyło osób w wieku powyżej 45 lat.

o Przeprowadzona analiza dokonana na podstawie przykładowych dochodzeń *ex officio* w modelowych sprawach pozwala na sformułowanie kilku wniosków. Po pierwsze, uznanie i określenie przez Rzecznika sprawy jako modelowej oznacza przede wszystkim, że ma ona co najmniej więcej niż przeciętny, a z reguły znaczny ciężar gatunkowy oraz dotyczy serii przejawów niewłaściwego administrowania. Po drugie, głównym powodem podejmowania postępowania tego typu przez Rzecznika jest nagromadzenie się skarg na określony rodzaj *maladministration*, a po trzecie, ich uruchamianie wiąże się z reguły z brakiem legitymacji skarżących w sprawach uznanych przez Rzecznika za istotne – dotyczące systemowych przyczyn nieprawidłowego działania administracji unijnej. Po czwarte, ich problematyka koncentrowała się wokół kwestii transparentności reguł działania administracji, zasad publicznego dostępu do dokumentów, zakresu swobodnego uznania przy podejmowaniu decyzji przez instytucje i organy wspólnotowe, w szczególności Komisję Europejską, a także reguł ich odpowiedzialności wobec obywateli. Po piąte, prowadzenie dochodzeń z własnej inicjatywy we wskazanych wyżej kategoriach spraw sprzyja reformowaniu prawa europejskiego w zakresie ochrony praw podstawowych, co widoczne jest na przykładzie opracowywania i przyjęcia Kodeksu Dobrej Praktyki Administracyjnej oraz założeń Karty Praw Podstawowych. Po szóste, postępowania *ex officio* poprzez ich wydźwięk medialny stały się formą edukacji obywatelskiej i swoistym, dodatkowym naciskiem wobec wspólnotowej administracji w rozwijaniu demokracji jej działania, co w konsekwencji także prowadzi do zmiany regulacji funkcjonujących w prawie krajowym.

3. Analiza dotychczasowej działalności Rzecznika

Problematyka działalności Rzecznika nie może być dokonana bez analizy jego raportów rocznych i sprawozdań specjalnych. W ciągu 12 lat funkcjonowania tej instytucji Rzecznik prowadził dochodzenia i sporządzał sprawozdania na temat nieprawidłowego funkcjonowania wielu instytucji i organów Wspólnot Europejskich. Wszczynane one były w przeważającej mierze na podstawie skarg, ale również prowadzone były z własnej inicjatywy. Raporty i sprawozdania stanowią, jak słusznie zauważył I. Douglas, podstawowe źródło badań, których przedmiotem jest działalność Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich⁵⁶⁶. Przedstawiona przeze mnie analiza obejmuje aktywność Rzecznika na rzecz ochrony praw podstawowych i praw człowieka oraz kształtowania zasady dobrej administracji za lata 1995 – 2006 (z uwagi na ograniczony czas funkcjonowania Rzecznika w roku 1995, analiza tego okresu będzie uwzględniała tylko najważniejsze kwestie)⁵⁶⁷. Obok materiałów zawartych w sprawozdaniach istotne dla tej analizy są wyjaśnienia samego Rzecznika, które zawierają pisma przewodnie kierowane do Parlamentu przy prezentowaniu raportów oraz odnoszące się do nich wywiady i artykuły, które pozwalają na ustalenie kierunku ewolucji kompetencji i działalności Europejskiego Ombudsmana. Ponadto prezentowanie jego dokonań wypełnia jeden z ważnych celów instytucji Rzecznika, jakim jest edukacja obywateli Unii w zakresie przysługujących im praw i środków, za pośrednictwem których mogą ich dochodzić. Jak stwierdził J. Söderman w swoim pierwszym raporcie za rok 1995, bardzo ważne jest, by Rzecznik działał otwarcie i w pełni jawnie, tak jak to jest tylko możliwe, oraz by jego praca i jej rezultaty, były dostępne dla wszystkich zainteresowanych, a jednocześnie stanowiły dobry przykład dla innych instytucji i organów wspólnotowych⁵⁶⁸.

Liczba skarg wnoszonych do Rzecznika corocznie zwiększała się od niespełna 300 w roku 1995, do maksimum 3920 skarg w roku 2005; od roku 2006 liczba skarg w niewielkim stopniu zmniejszyła się do 3830. Obecnie trudno przewidzieć, czy tendencja spadkowa utrzyma się.



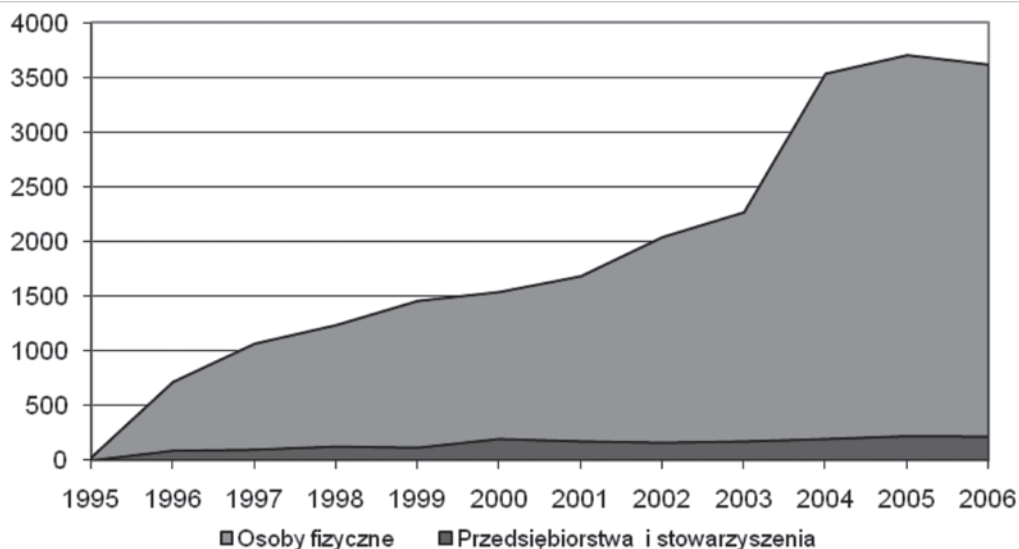
Wykres 1. Liczba skarg w latach 1995–2006

⁵⁶⁶ I. Douglas, *op. cit.*, s. 7.

⁵⁶⁷ Dołączone do tekstu wykresy zostały opracowane przez autora na podstawie danych statystycznych zawartych w dokumentach Rzecznika.

⁵⁶⁸ Por. Raport roczny 1995, s. 9.

W trakcie dotychczasowej działalności (do końca 2006 r.) do Rzecznika wpłynęło łącznie 24 999 skarg. Skargi te składane są głównie przez obywateli i mieszkańców Unii Europejskiej – ponad 90%. Stale przybywa skarg wnoszonych przez osoby prawne i w tej mierze utrzymuje się tendencja wzrostowa, w związku z jednoczesnym wzrostem ogółu skarg nie przekraczają one jednak rocznie 10% ich ogólnej liczby. Intensywność wnoszenia skarg wykazała tendencję wzrostową w latach 200–2004, co wynikało głównie z rozszerzenia Wspólnoty i wzrostu liczby unijnych obywateli.

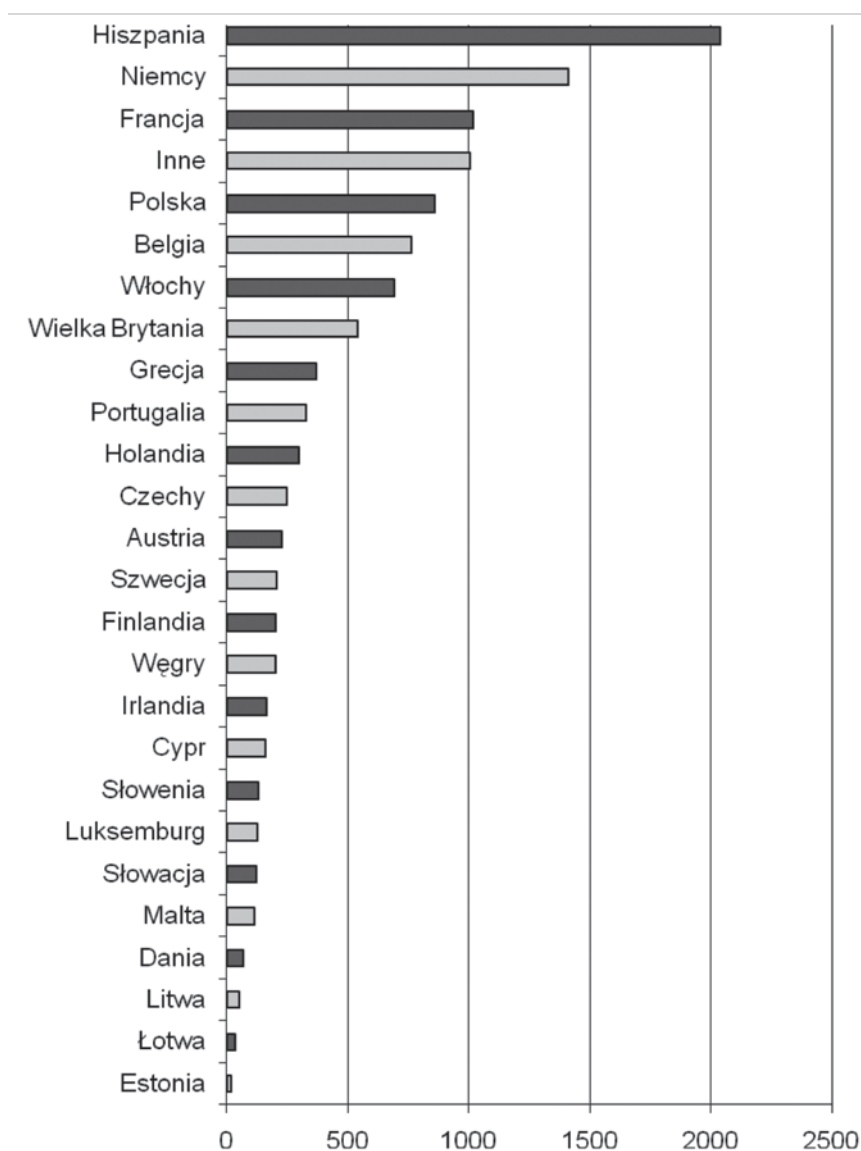


Wykres 2. Podmioty wnoszące skargi

Pochodzenie terytorialne skarg jest różne. Najwięcej wpływa ich od obywateli i osób zamieszkałych w Hiszpanii, Niemczech, Francji, Polsce i Belgii. Natomiast najmniej skarg wnoszonych jest z krajów nadbałtyckich, Danii i Malty. Dodać należy, że stosunkowo duża liczba skarg pochodzi z państw, które nie są członkami Unii Europejskiej. W roku 2005 takich skarg wniesiono 309⁵⁶⁹, w roku 2006 było takich skarg 291⁵⁷⁰. W głównej mierze uznawane są one za niedopuszczalne z powodu braku legitymacji skarżących do ich wniesienia.

⁵⁶⁹ Raport roczny 2005, s. 163.

⁵⁷⁰ Raport roczny 2006, s. 155.



Wykres 3. Skargi według krajów pochodzenia

Stopniowo maleje liczba skarg otrzymywanych przez Rzecznika za pośrednictwem deputowanych Parlamentu Europejskiego lub kierowanych po dokonaniu zmiany kwalifikacji petycji przekazywanej Rzecznikowi przez Komisję ds. Petycji. Postawić można tu tezę, że jest to wynikiem zmiany świadomości obywateli Unii, zarówno co do ich praw, jak i sposobu ich realizacji, a także możliwości bezpośredniego komunikowania się z Rzecznikiem. Duża część skarg jest składana za pomocą serwisu internetowego, gdzie znajduje się stosowny formularz w każdym z języków urzędowych. Taka forma kontaktu z Ombudsmanem znajduje coraz większe uznanie i staje się powszechna, jako szybsza i tańsza co do możliwości przedłożenia mu stosownych skarg. Ten sposób „zbliżenia” obywateli Unii do Rzecznika pozwala im nie

tylko składać skargi tą drogą, ale uzyskiwać konieczne informacje w językach oficjalnych – aktualnie 22. W roku 2006 za pośrednictwem Internetu skierowano 57% skarg⁵⁷¹. Dla porównania w roku 1999 zaledwie jedną szóstą wszystkich skarg złożono przez Internet, w 2000 r. – jedną czwartą, w roku 2001 tylko jedną trzecią. Natomiast już w roku 2002 prawie połowa wszystkich skarg trafiła do Rzecznika w formie elektronicznej, tendencja ta utrzymała się w roku 2003, nieznacznie zwiększając się w porównaniu z rokiem poprzednim, ale już w 2004 roku było ich 55%, a w 2005 złożono w tej formie ich rekordową liczbę – 59%.

Komunikowanie elektroniczne w ostatnich latach staje się także coraz częstszą formą kontaktów z Biurem Rzecznika. W 2003 roku na adres e-mailowy Rzecznika wpłynęło przeszło 2 500 próśb o udzielenie informacji. Stanowi to wprawdzie liczbę mniejszą niż w roku 2002, kiedy to otrzymano 3717 takich próśb, jednak wówczas 1 600 e-maili dotyczyło zatonięcia tankowca *Prestige* i zostało uznanych za informację grupową. W początku 2003 roku Rzecznik otrzymał ponad 300 e-maili od obywateli Unii w związku z dotacjami udzielonymi hodowcom byków przeznaczonych do walki. Chociaż kwestia ta nie znajdowała się w zakresie mandatu, odpowiadać na każdy list, w którym autor sugerował wniesienie petycji do Parlamentu Europejskiego⁵⁷². W 2004 roku na niespotykaną dotąd skalę zwiększyła się liczba próśb o informację w postaci e-maili – ogółem otrzymano i odpowiedziano na 8010 takich listów, z których 4809 stanowiło korespondencję zbiorową wysłaną przez obywateli w ramach licznych kampanii. Zagadnienia w niej poruszane obejmowały eutanazję, izraelski mur bezpieczeństwa, testy na zwierzętach, polowanie na młode fok i tzw. sprawę Buttiglione. Biuro Rzecznika, odpowiadając na kierowane zapytania, wyjaśniało petentom zakres mandatu Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich i w miarę możliwości poinformowało, do kogo należy się zwrócić w danej sprawie⁵⁷³. Z kolei w roku 2005 na główne konto e-mailowe Rzecznika wpłynęło ogółem 6 426 e-maili, a zagadnienia poruszane w tej poczcie obejmowały nieludzkie traktowanie zwierząt w państwach członkowskich lub poza UE, krajowe przepisy ustawodawcze, ściganie pedofilii i naruszanie wolności religijnej⁵⁷⁴. Rekordowym pod względem otrzymanych e-maili okazał się jednak rok 2006, w którym wpłynęło do Rzecznika 10 801 listów e-mailowych, z czego 7261 wiadomości stanowiło korespondencję zbiorową. W tymże roku poruszano między innymi takie zagadnienia, jak budowa portu przemysłowego przez władze hiszpańskie w mieście Granadilla, prawo lekarzy do odmowy wykonania aborcji oraz zarzuty prześladowania mniejszości religijnych w Polsce. Zwiększyła się także liczba indywidualnych wniosków o udzielenie informacji – 3540, podczas gdy w 2005 i 2004 roku było ich około 3200⁵⁷⁵.

Raporty roczne dostarczają dalszych informacji o charakterze skarg i przebiegu postępowania. Autorom większości wniesionych skarg (w ponad 70% przypadków) Rzecznik udziela porad, sugerując skarżącemu zwrócenie się do rzeczników krajowych lub parlamentów bądź innych podmiotów. Rzecznik obok udzielania porad, zwłaszcza w ostatnich latach, w niektórych przypadkach podejmuje się przekazania sprawy bezpośrednio do właściwych organów lub instytucji. Z dostępnych danych wynika, że niewielka procentowo liczba spraw kwalifikowana jest corocznie jako podstawa do wszczęcia postępowania przez Rzecznika. W ostatnich latach jest to około 7% skarg, a ich liczba w odniesieniu do ogółu wnoszonych corocznie zaczyna maleć.

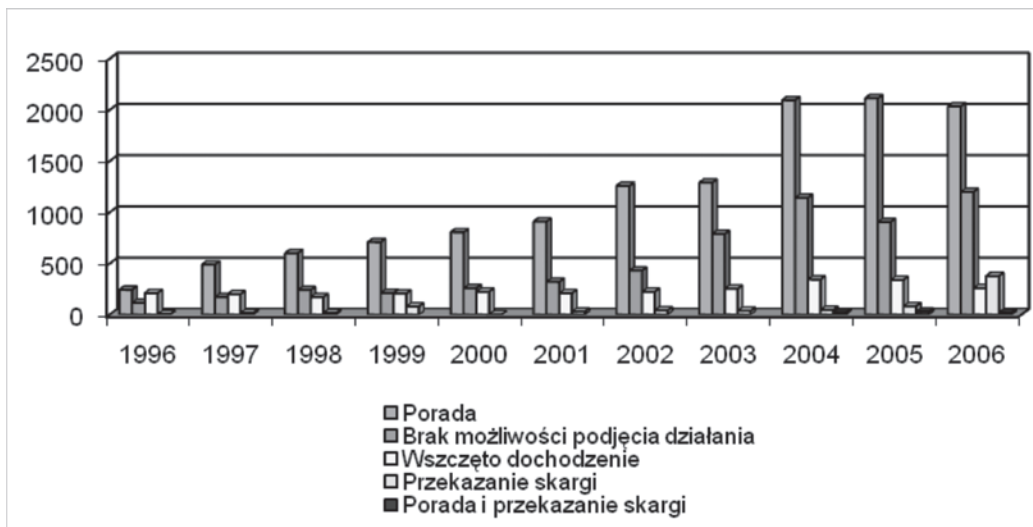
⁵⁷¹ Raport roczny 2006, s. 145.

⁵⁷² Raport roczny 2003, s. 272.

⁵⁷³ Raport roczny 2004, s. 161.

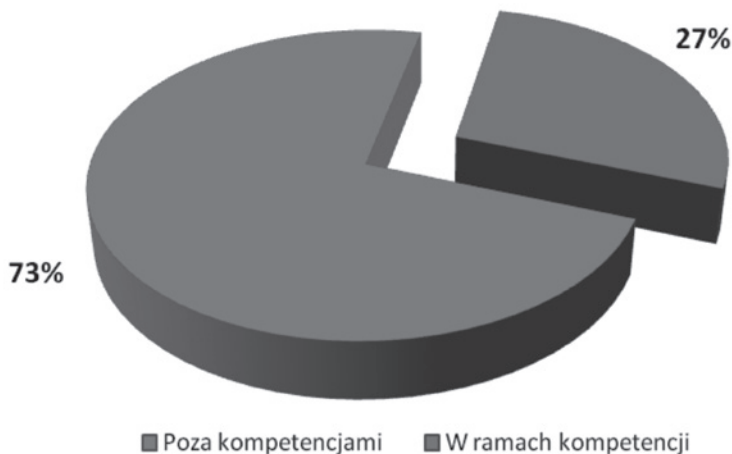
⁵⁷⁴ Raport roczny 2005, s. 154.

⁵⁷⁵ Raport roczny 2006, s. 146.



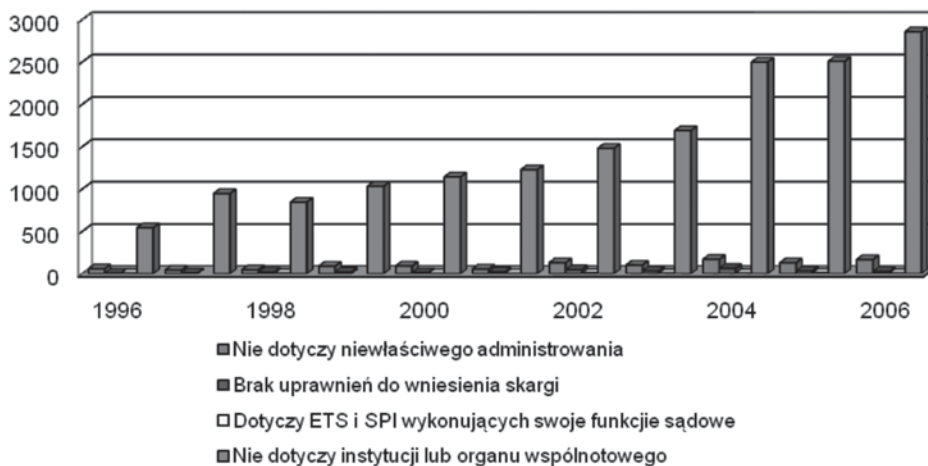
Wykres 4. Rodzaj podjętych działań

Generalnie w ramach kompetencji Rzecznika pozostaje około 27% wnoszonych spraw, pozostałe nie wchodzi w zakres jego mandatu. Mimo więc coraz powszechniejszej świadomości roli i zadań Europejskiego Rzecznika, utrzymuje się duża liczba skarg, które faktycznie powinny być kierowane do innych podmiotów. Można to częściowo tłumaczyć ubocznym skutkiem wzrastającej informacji o działaniu Europejskiego Rzecznika wśród obywateli państw członkowskich oraz dostępności skargi – jej odformalizowania i bezpłatności procedury. Obywatele poszukują sposobu zmiany niekorzystnego dla nich rozstrzygnięcia wszelkimi możliwymi środkami prawnymi. W związku z tym skarga do Rzecznika coraz częściej traktowana jest nie jako środek dodatkowy dochodzenia naruszonych praw obywatelskich, ale jako środek pierwszorzędny lub stosowany równolegle. Nie należy więc ani zakładać spadku liczby skarg wykraczających poza mandat Rzecznika, ani z faktu, że około 73% skarg jest *prima facie* niedopuszczalnych, wyciągać negatywnych wniosków co do poziomu wiedzy skarżących dotyczącej kompetencji Rzecznika.



Wykres 5. Skargi według obszarów kompetencji Rzecznika

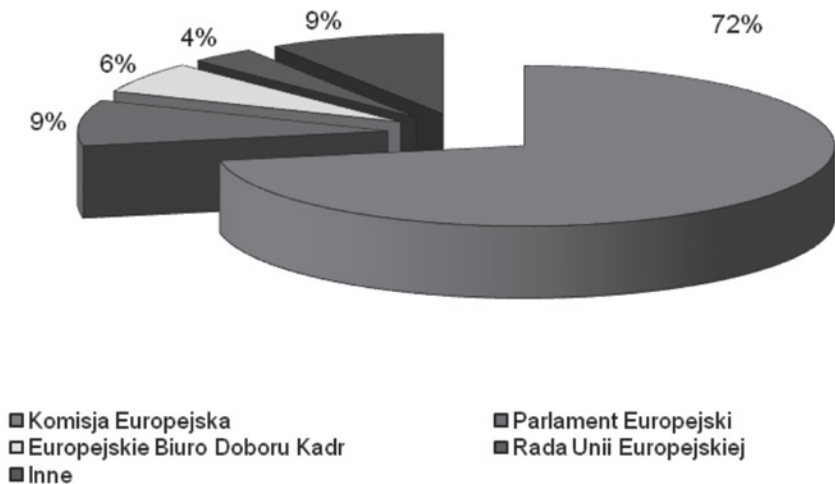
Wśród skarg mieszczących się w ramach kompetencji Rzecznika ogółem (w latach 1995–2006) 27% z nich spełniało kryteria dopuszczalności, w przypadku pozostałych stwierdzono brak podstaw lub niewystarczające podstawy do uruchomienia postępowania. Analiza danych statystycznych wskazuje, że najczęstszą przyczyną niedopuszczalności skarg jest fakt, że dotyczą one działalności organów krajowych. W stopniu znacznie mniejszym powodem ich odrzucenia są inne mankamenty, na przykład uznanie kognicji wobec nich organów sądowych⁵⁷⁶.



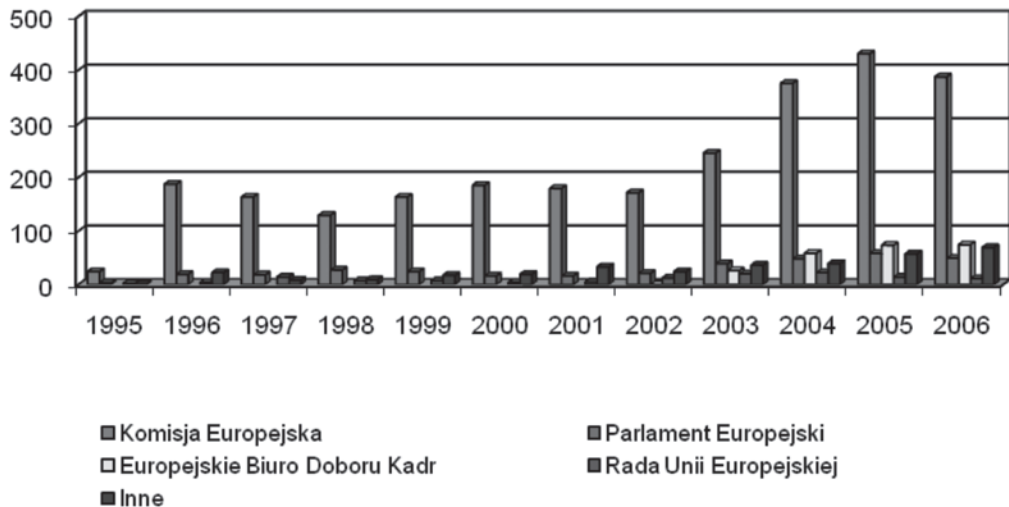
Wykres 6. Przyczyny niedopuszczalności skarg

Najwięcej skarg dotyczących instytucji i organów wspólnotowych odnosi się do działalności Komisji Europejskiej – około 73%. W drugiej kolejności skargi dotyczą Parlamentu Europejskiego, na który wpływa około 9% skarg, natomiast Rady Unii Europejskiej dotyczy corocznie około 3% rozpatrywanych skarg. Jest to stosunkowo niewielka liczba, a skargi wobec tego organu dotyczą przede wszystkim procedur legislacyjnych lub wykonywanej przez Radę działalności o charakterze międzyrządowym. W ostatnich latach na szczególne zainteresowanie zasługują skargi dotyczące Europejskiego Biura Doboru Kadr – około 6%, które związane są z przeprowadzanymi procedurami rekrutacyjnym. Z innych organów skarżona jest działalność takich podmiotów, jak: Komitet Regionów, Trybunał Obrachunkowy, Europejska Agencja ds. Ochrony Środowiska, Europejski Trybunał Sprawiedliwości czy Europejski Bank Centralny.

⁵⁷⁶ Skargi uznane za niedopuszczalne z powodu objęcia ich przedmiotu właściwością Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości lub Sądu Pierwszej Instancji lub innych występują w niewielkim stopniu i nie przekraczają ośmiu rocznie.



Wykres 7. Łączna liczba skarg złożonych na poszczególne instytucje i organy Unii Europejskiej



Wykres 8. Liczba skarg złożonych na poszczególne instytucje i organy Unii Europejskiej w latach 1995–2006

Szczególnej uwagi wymaga charakterystyka skarg wnoszonych na działalność Komisji Europejskiej. Nie ma nic zaskakującego, że jest ona organem najczęściej objętym postępowaniem Rzecznika. Powodem jest szeroki obszar działalności Komisji oraz to, że odgrywa ona szczególną rolę w funkcjonowaniu Unii, a co za tym idzie, jej działalność decyzyjna dotyka wielu sfer życia społecznego. Wiele spraw badanych przez Rzecznika w początkowym okresie funkcjonowania odnosiło się do zbyt długiego czasu trwania oraz

niektórych zasad postępowania prowadzonego zgodnie z art. 226 TWE przez Komisję na wniosek obywateli Unii⁵⁷⁷. Przepis ten jest podstawą działania Komisji w sytuacji, gdy państwo członkowskie nie wypełnia zobowiązań traktatowych, co następnie może spowodować wniesienie oskarżenia do Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości. Komisja Europejska działa w tym przypadku jako „strażnik Traktatów”, wykonując uprawnienia określone w art. 211 TWE, który przewiduje czuwanie nad stosowaniem Traktatu, udzielanie zaleceń i zajmowanie stanowiska, podejmowanie decyzji w sprawach własnych kompetencji oraz wykonywanie uprawnień przekazywanych przez Radę. W opinii Rzecznika zasadniczym problemem był brak zachowania transparentności, dlatego że skarżący zarzucali działanie bez właściwej informacji, odmowę dostępu do dokumentów albo podejmowanie decyzji „za zamkniętymi drzwiami”. Natomiast obywatele wyraźnie chcieli mieć do czynienia z otwartą unijną administracją⁵⁷⁸. Zadowolająca transparentność oznacza, że obywatele powinni mieć zapewnione warunki zrozumienia reguł procedowania organów administracji publicznej, przesłanek i przyczyn podejmowania przez nie określonych decyzji oraz rodzaju i celu zamierzonych działań. Dlatego też transparentność jest fundamentem demokracji, warunkiem odpowiedzialności władzy publicznej przed obywatelami i ich udziałem w życiu publicznym. J. Söderman, pierwszy Rzecznik, na cechy te zwracał szczególną uwagę⁵⁷⁹. Badając wniesione skargi Rzecznik stwierdził, że obywatele, wbrew swoim oczekiwaniom, oceniali zachowania Komisji rozpatrującej ich wnioski jako w wysokim stopniu aroganckie i arbitralne⁵⁸⁰. Aktywność Rzecznika w budowaniu przejrzystości działania administracji wspólnotowej miała korzystny wpływ na otwartość procedury podejmowanej w ramach art. 226 TWE. Komisja uznała, że zasady dobrej administracji, włączając otwartość, powinny być stosowane w procedurze skarg obywateli przeciwko państwom członkowskim i w konsekwencji opracowała odpowiednie mechanizmy dotyczące relacji ze skarżącymi i Parlamentem Europejskim w tego rodzaju sprawach⁵⁸¹. Pomimo tego, że w dalszym ciągu Komisja traktuje swoje uprawnienia przyznane na podstawie art. 226 TWE jako dyskrecyjne, realizowane w oparciu o zasady właściwego postępowania administracyjnego, liczba skarg zmniejszyła się. Zaangażowanie Rzecznika w przestrzeganie transparentności odniosło także skutek w kwestii procedur rekrutacyjnych, a instytucje i organy wspólnotowe musiały w wyniku przeprowadzonych postępowań zaniechać nadmiernej poufności⁵⁸². Rzecznik podkreślił ponadto, że organy wspólnotowe powinny podjąć niezbędne kroki w celu opracowania jasnych reguł dostępu do informacji i dokumentów. W nawiązaniu do przeprowadzonych postępowań z tym związanych przedstawił na Konferencji Prezydentów w Parlamencie Europejskim dokument *Three steps for citizens*, w którym wskazał, że istnieje potrzeba ustanowienia jasnych reguł dostępu do dokumentów, określenia transparentnego prawa do dobrej administracji oraz zagwarantowania prawa do ochrony prawnej na podstawie prawa wspólnotowego⁵⁸³.

⁵⁷⁷ Przyponieć należy, że skargi w tym zakresie dotyczyły przede wszystkim niejasnych zasad, na podstawie których prowadzono postępowania.

⁵⁷⁸ Por. J. Söderman, *The Early ...*, s. 93.

⁵⁷⁹ J. Söderman, *Transparency in the Community Institutions*, Speech delivered by the European Ombudsman, 10th Anniversary of the Court of First Instance, Luxembourg, 19 October 1999; zob. także J. Söderman, *Le citoyen ...*, s. 889-892; J. Söderman, *The Citizen, the Rule of Law and Openness*, European Ombudsman European Law Conference, Stockholm, 10-12 June 2001; na ten temat również por. C. Harlow, R. Rawlings, *Accountability and law enforcement: the centralised EU infringement procedure*, „European Law Review”, vol. 31, 2006, s. 468-470; C. Scott, *Accountability in the Regulatory State*, „Journal of Law and Society”, vol. 27, 2002, s. 38.

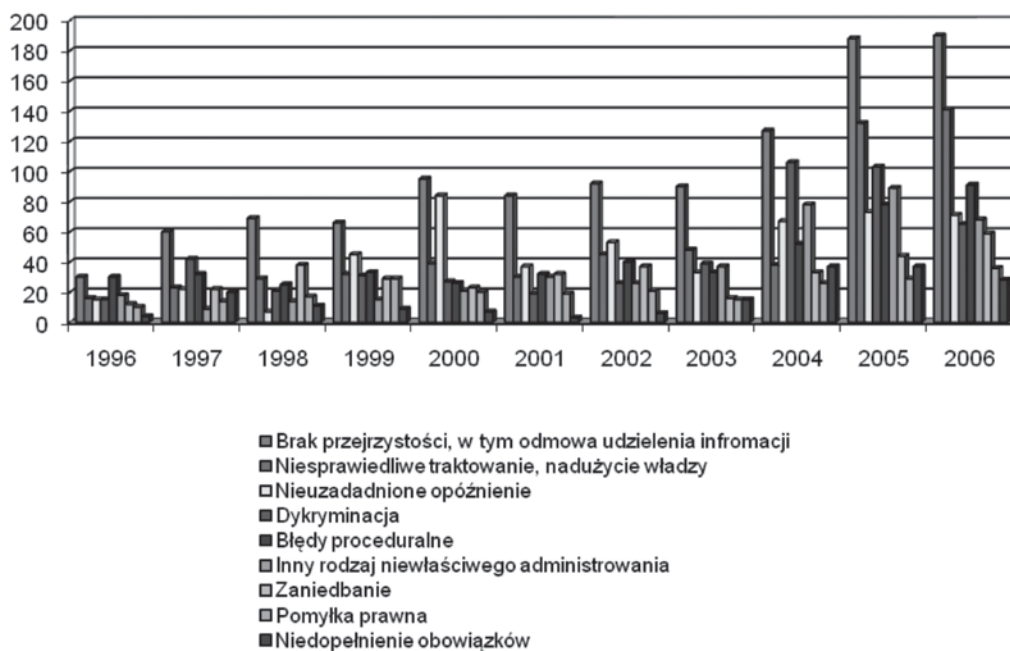
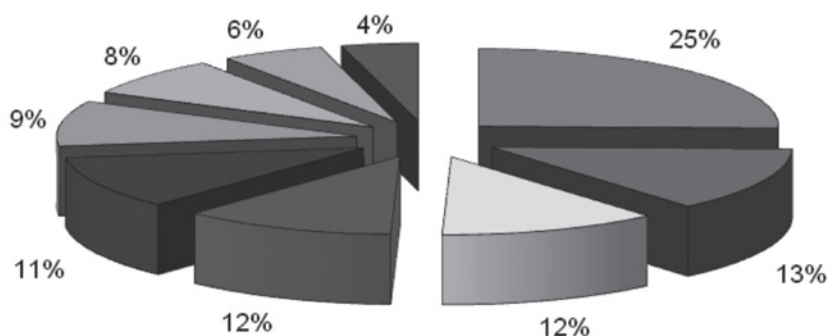
⁵⁸⁰ J. Söderman, *The role and impact ...*, s. 76.

⁵⁸¹ Por. cyt. skargi: 206/27.10.95/HS/UK i 132/21.9.95/AH/EN oraz postępowanie z własnej inicjatywy 303/97/PD.

⁵⁸² Por. Special report from the European Ombudsman to the European Parliament following the own-initiative inquiry into the secrecy which forms part of the Commission's recruitment procedures.

⁵⁸³ Podaję za J. Söderman, *The Early ...*, s. 97.

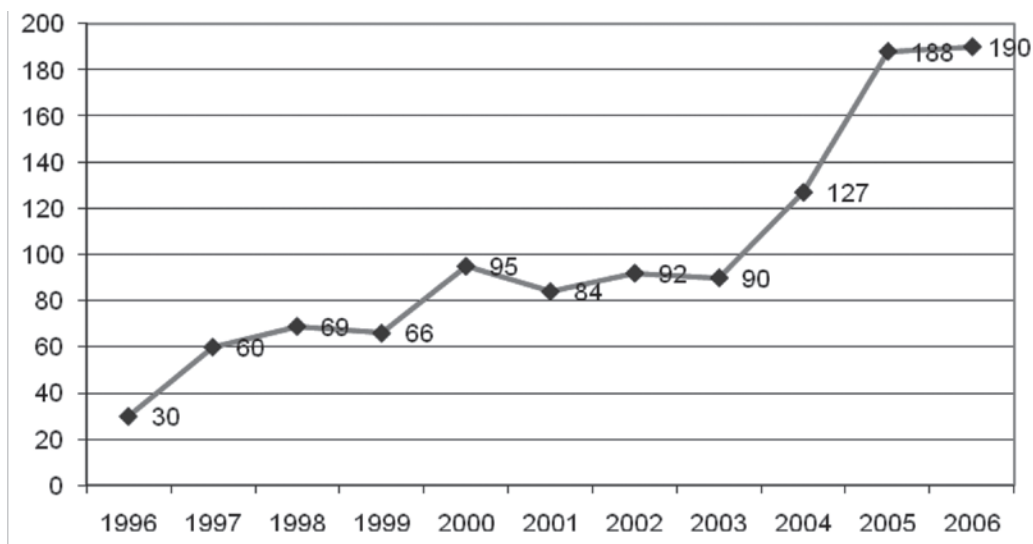
Analizując profil skarg, należy stwierdzić, że większość z nich dotyczy odmowy dostępu do informacji, niesprawiedliwego traktowania i nadużycia władzy, nieuzasadnionych opóźnień, dyskryminacji i błędów proceduralnych. Stosunkowo niewiele skarg dotyczy pomyłek prawnych i niedopełnienia obowiązków w rozumieniu art. 226 TWE.



Wykres 9. Profil skarg

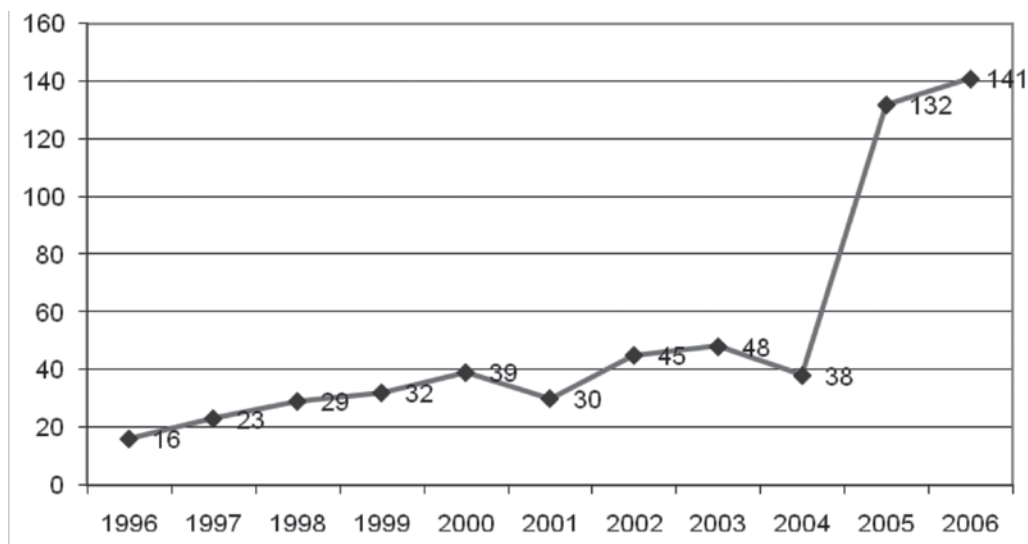
Liczba skarg odnosząca się do dominującego problemu – braku transparentności działania wspólnotowej administracji, polegającego na odmowie udzielania informacji – stale wzrasta. Jest to logicznym wynikiem wzrostu ogólnej liczby skarg, ale również nieprzewidywania nadal trudności w realizacji idei otwartości wspólnotowej administracji⁵⁸⁴.

⁵⁸⁴ Trafnie zwraca na to uwagę W. James, *European Union Ombudsman*, Institute for the Study Society, „Civitas”, 6/2006.



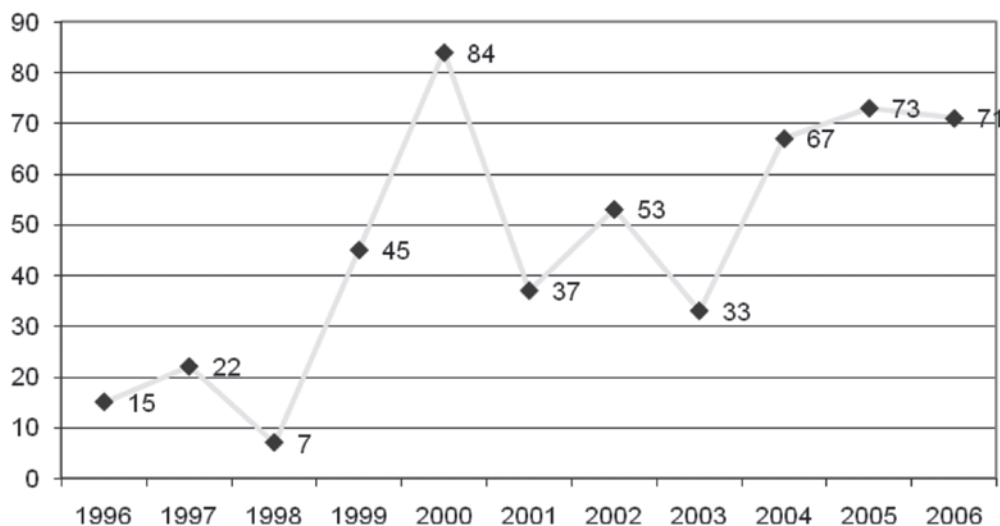
Wykres 10. Brak przejrzystości, w tym odmowa udzielenia informacji

Niesprawiedliwe traktowanie obywateli lub nadużycie władzy przez instytucje i organy wspólnotowe jest drugą, istotną kategorią przypadków niewłaściwego administrowania. Liczba tego typu wykroczeń wykazuje wyraźną tendencję wzrostową, zwłaszcza w ciągu ostatnich dwóch lat. Do roku 2004 skargi dotyczące tej kwestii nie przekraczały 50 rocznie, natomiast od roku 2005 nastąpił prawie trzykrotny wzrost ich liczby i tendencja ta utrzymuje się. Dotychczas Rzecznik ograniczył swoje rozważania dotyczące tej formy *maladministration* do stwierdzenia poważnego wzrostu tych naruszeń. Jak już wspomiano, w ostatnim czasie w kręgu zainteresowania Rzecznika znalazły się sprawy z zakresu umów i kontraktów instytucji i organów Unii z podmiotami gospodarczymi oraz przydzielania dotacji. W tych dziedzinach znaczny stopień dyskrecjonalności decyzyjnej Komisji Europejskiej często może przybierać formę niewłaściwego administrowania, szczególnie poprzez nieuzasadnione różnicowanie podmiotów. Zarysowuje się również tendencja do stosowania przez niektóre organy unijne podwójnych standardów postępowania obywateli i podmiotów ze starych i nowych państw członkowskich. W stosunku do tych ostatnich standardy te bywają bardziej rygorystyczne, a stopień uznania w podejmowanych decyzjach częściej jest nieuzasadniony racjonalnymi względami.



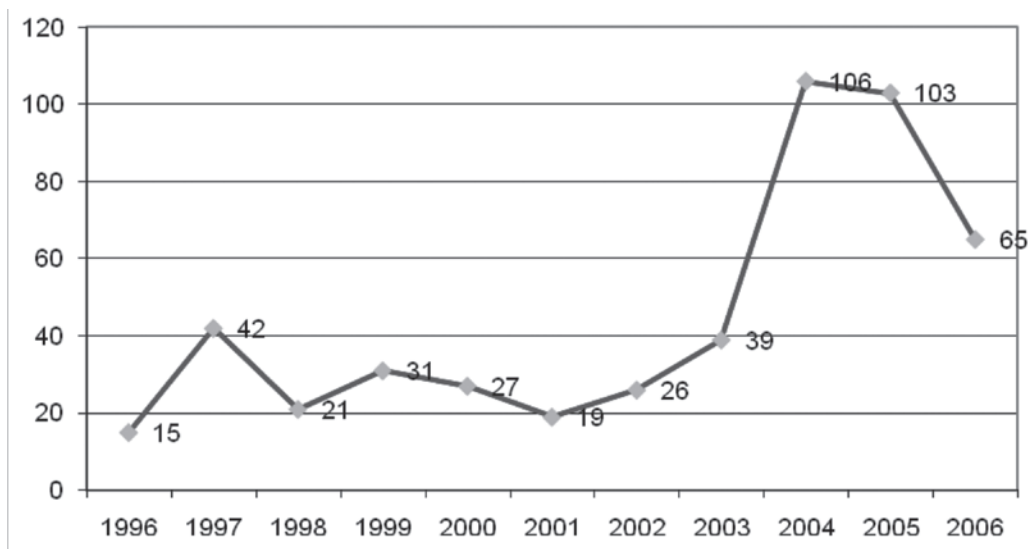
Wykres 11. Niesprawiedliwe traktowanie, nadużycie władzy

Formalną, ale w rzeczywistości ważną kategorię wykroczeń naruszających zasadę dobrej administracji stanowią te, które związane są z istotną zwłoką w udzielaniu odpowiedzi na zapytania i wnioski europejskich obywateli oraz innych podmiotów, kierowane do wspólnotowych instytucji. Ich liczba po dwóch latach formułowania krytycznych uwag Rzecznika wobec opieszałości organów administracji w latach 2001–2003 zmalała, jednakże po okresach wyraźnego sukcesu w przeciwdziałaniu tym pejoratywnym zachowaniom, począwszy od roku 2004, nastąpił ponowny ich wzrost. Było to prostą konsekwencją zwiększenia się liczby obywateli Unii i w ten sposób zwielokrotnienia liczby skarg.



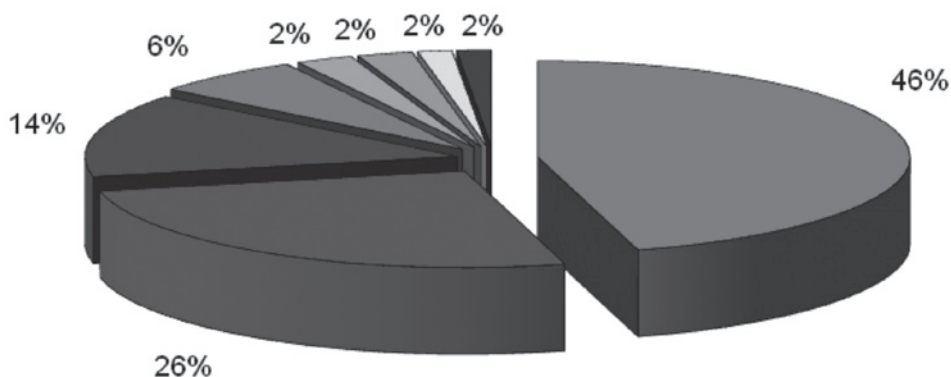
Wykres 12. Nieuzasadnione opóźnienie

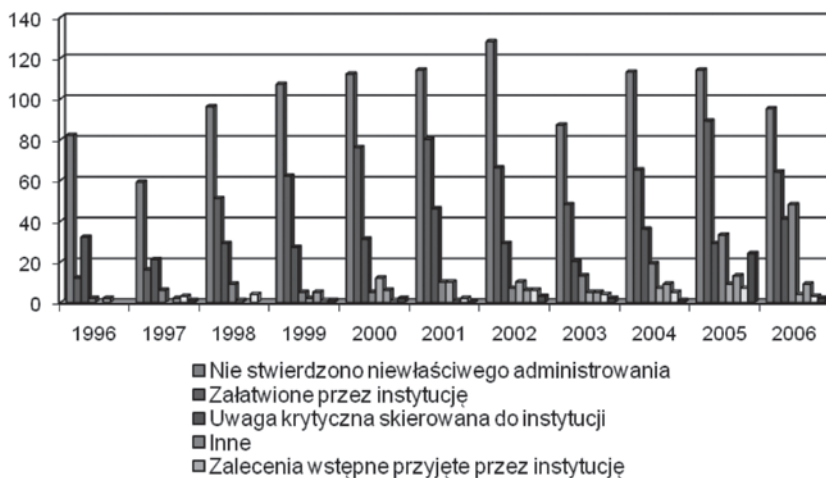
Czwartą najistotniejszą kategorię naruszeń praw obywatelskich stanowią udowodnione przez Rzecznika przypadki dyskryminacji w różnego rodzaju procedurach. Wyjaśnienie tych zmian wydaje się analogiczne, jak w przypadku niesprawiedliwego traktowania i nadużycia władzy. Na argumentację taką wskazuje treść raportów Rzecznika z lat 2004–2006.



Wykres 13. Dyskryminacja

Po przeanalizowaniu głównych aspektów i dynamiki skarg uprawnionych podmiotów zainteresowania wymagają rezultaty tego mechanizmu ochrony praw obywatelskich.





Wykres 14. Wyniki postępowań Rzecznika

Analiza raportów dowodzi, że corocznie około 50% badanych przez Rzecznika spraw nie wykazuje cech niewłaściwego administrowania w funkcjonowaniu instytucji i organów Unii Europejskiej. Po przeprowadzeniu postępowania w takich przypadkach zamyka on dochodzenie i podejmuje decyzję o niestwierdzeniu *maladministration*, co nie oznacza jednak, że zamyka w ten sposób możliwość przyszłej interwencji – o czym szerzej w następnym rozdziale. Wzrasta liczba postępowań zakończonych załatwieniem sprawy przez samą zainteresowaną instytucję, te można określić jako swego rodzaju „zadośćuczynienie” (średnio 27%). Mają one miejsce, gdy po otrzymaniu od Ombudsmána zawiadomienia o wpływie skargi, dana instytucja wspólnotowa stara się wyjaśnić lub rozwiązać sprawę polubownie. Wzrost liczby takich rezultatów postępowań Rzecznika świadczy o dwóch istotnych dla działalności tej instytucji tendencjach. Po pierwsze, we wspólnotowej administracji wzrasta zdolność samodzielnego eliminowania niewłaściwych zachowań, natychmiastowej poprawy i rozwoju autokontroli. Po drugie, oddziaływanie Ombudsmána na wspólnotową administrację i realizowanie przez nią zasad dobrej administracji odnosi coraz większy skutek. Świadczy to o rosnącym jego wpływie na unijne instytucje oraz wroście jego autorytetu i prestiżu. Można więc sformułować wniosek, że działalność Rzecznika pozytywnie wpływa na zmiany w ramach wspólnotowego systemu administrowania, poprawę jego jakości, budowanie transparentności i pozycji otwartej współpracy z obywatelami. Znaczenia nabiera rola Rzecznika Praw Obywatelskich Unii Europejskiej w ochronie praw podstawowych i wzmacnianiu poczucia przynależności europejskiej oraz obywatelstwa europejskiego, a dodatkowo ma wpływ na tendencje zmiany charakteru Unii z organizacji tylko gospodarczej w kierunku podmiotu o charakterze politycznym.

Kolejnym możliwym sposobem zakończenia sprawy są decyzje, w których formułuje on uwagi krytyczne. W ocenie samego Ombudsmána stanowią one klasyczny instrument jego oddziaływania wówczas, gdy nie istnieje możliwość naprawy skutków popełnionego naruszenia, ale wymagane jest wskazanie środków poprawy jakości administracyjnych procesów decyzyjnych i zwrócenie uwagi na popełnione błędy⁵⁸⁵.

Najmniej licznie występującą kategorią są sprawy zakończone rekomendacjami, wycofaniem skargi przez skarżącego, polubownym rozwiązaniem sprawy oraz sprawozdaniami specjalnymi. Wyjątkowość tych ostatnich występuje dlatego, że dotyczą one spraw o szczególnym znaczeniu merytorycznym oraz związane są z ich szczególną rangą.

⁵⁸⁵ J. Söderman, *European Ombudsman...*, s. 357.

Rozdział V

Prawne i pozaprawne instrumenty działania Rzecznika

1. Formalne i nieformalne środki działania – instrumenty statutowe i pozastatutowe

W świetle Traktatu i Statutu Rzecznik może podjąć trojkie rozstrzygnięcie: stwierdzić, że przypadek niewłaściwego administrowania nie miał miejsca i z uwagi na to zamknąć postępowanie; uznać, że nie wystąpił oczywisty przypadek *maladministration*, ale z okoliczności sprawy wynika, że pożądane jest ulepszenie działalności kontrolowanego organu; stwierdzić, że niewłaściwe administrowanie wystąpiło i podjąć odpowiednie do tego środki. Analiza Statutu i działalności Rzecznika pokazuje jednak większe zróżnicowanie stosowanych przez niego rozwiązań. Trafnie zauważa C. Mik, że „istnieją różne sposoby zakończenia postępowania kontrolnego”, zatem dobór właściwego środka, zależnego od szeregu różnych czynników, należy do Ombudsmána⁵⁸⁶. Przekonująca jest klasyfikacja wysunięta przez K. Heede, według której można wyróżnić pięć odmiennych sposobów zamknięcia prowadzonego przez Rzecznika dochodzenia, co świadczy o dokonywaniu przez niego elastycznej i twórczej interpretacji przepisów regulujących jego działalność⁵⁸⁷. Różnorodność środków reagowania Ombudsmána na przejawy *maladministration* wynika z położenia szczególnego nacisku w TWE i Statucie na koncyliacyjne eliminowanie naruszeń i uzyskanie satysfakcji skarżącemu. Jeżeli instytucja bądź organ, do których zwraca się Ombudsman nie zdecyduje się na rozwiązanie sporu ze skarżącym we własnym zakresie, a Rzecznik stwierdzi przypadek niewłaściwego administrowania, kieruje wówczas propozycję polubownego rozwiązania sprawy (*friendly solution* - art. 6 Statutu) do podmiotu, którego działanie zostało zaskarżone. Wykorzystywanie *friendly solution* w niewielkiej liczbie przypadków świadczy, zdaniem Rzecznika, nie tyle o nieefektywności tego środka, co o wzrastającej gotowości organów unijnej administracji do wcześniejszego naprawiania zakwestionowanych działań we własnym zakresie, ku satysfakcji bądź przynajmniej z kompromisem wobec skarżących. Dogodnym środkiem reagowania Ombudsmána – w sytuacji w której stwierdza on przypadek *maladministration* i jednocześnie dochodzi do wniosku, że brak jest formalnej drogi bądź merytorycznego uzasadnienia do naprawienia naruszenia – jest instytucja tzw. uwag krytycznych (*critical remarks* – art. 7 Statutu). Jej celem jest zwrócenie przez Ombudsmána uwagi organowi lub instytucji, której działalność analizował, na konieczność unikania w przyszłości pewnych błędów i wyraźnych przejawów niewłaściwego administrowania.

W sytuacji, w której Ombudsman nie dostrzega wyraźnego przypadku naruszenia zasad dobrej administracji, ale widzi niebezpieczeństwo pojawienia się takich zachowań w przyszłości, może w praktyce zwrócić się do organu z radą albo sugestią, jaki aspekt jego funkcjonowania należy usprawnić. Następuje to w drodze sformułowania uwag dodatkowych

⁵⁸⁶ Por. C. Mik, *Europejskie prawo...*, s. 781.

⁵⁸⁷ K. Heede, *European Ombudsman...*, s. 173 i nast., która stwierdza, że Rzecznik może zakończyć postępowanie poprzez: po pierwsze, nie podejmując żadnego dalszego działania; po drugie, wydanie decyzji, że nie wykrył przypadku niewłaściwego administrowania, możliwe z przedstawieniem dodatkowych uwag; po trzecie, kończąc sprawę polubownym rozwiązaniem; po czwarte, przedstawiając uwagi krytyczne, ewentualnie dodatkowymi zaleceniami; po piąte, wydając rekomendację.

(*further remarks*), poprzedzających zamknięcie postępowania. Warto zauważyć, iż wzrasta liczba przypadków, w których administracja odpowiada pozytywnie na te propozycje.

Kiedy Ombudsman stwierdza przypadek niewłaściwego administrowania, który może zostać naprawiony, informuje o tym właściwy organ unijny i zgodnie ze Statutem ma prawo przedstawić mu propozycje rozwiązań – rekomendacje (*draft recommendation* – art. 8 przepisów wykonawczych)⁵⁸⁸, które ogłaszane są publicznie. W postępowaniach kończących się rekomendacjami badanie spraw jest kompleksowe i dogłębne. W przypadkach, w których administracja unijna nie akceptuje rekomendacji Ombudsmána ani też nie jest skłonna do naprawienia przejawów niewłaściwego administrowania w inny sposób, Rzecznik może przedstawić sprawozdanie specjalne Parlamentowi Europejskiemu i zwrócić się do Parlamentu o wywarcie politycznej presji w celu usunięcia stwierdzonego naruszenia.

Analiza raportów rocznych (która zostanie przedstawiona w kolejnej części) pokazuje, że Rzecznik często unika formułowania ostrej krytyki i stanowczych ocen oraz konsekwentnie realizuje koncyliacyjny model swojego urzędu, dążąc do osiągnięcia polubownego rozwiązania sprawy, w ostateczności formułując stosowne zalecenia. Jest to zgodne nie tylko z założeniami Statutu (art. 3 ust. 5), ale również z głębokim przekonaniem Rzecznika o naturze jego instytucji.

Brak możliwości zakończenia postępowania na drodze polubownego rozwiązania implikuje wydanie przez Rzecznika decyzji merytorycznej, kończącej postępowanie co do istoty sprawy. W przeważającej liczbie przypadków, często na różnych etapach dochodzenia, gdy zebrany i dokładnie przeanalizowany w jego toku materiał dowodowy zostaje uznany przez niego za wystarczający do wydania rozstrzygnięcia merytorycznego, Rzecznik może zamknąć prowadzone dochodzenie, wskazując, że nie doszło do przypadku nagannego działania organu wspólnotowej administracji, które wypełniałoby znamiona niewłaściwego administrowania. Decyzja taka jest możliwa wówczas, kiedy działanie organu administracji nie naruszyło wiążących standardów – zasad i reguł postępowania administracyjnego, zasad dobrej administracji, norm wypływających z Traktatów czy też praw podstawowych i praw człowieka, a więc nie wypełniło przesłanek *maladministration*. Zamknięcie postępowania może również nastąpić, gdy sprawa po wszczęciu postępowania przez Rzecznika trafi na drogę postępowania sądowego, co wynika z omawianych już warunków dopuszczalności samej skargi. W obu przypadkach nie wyłącza to jednak możliwości sformułowania przez Rzecznika uwag dodatkowych (*further remarks*) wobec badanego działania wspólnotowej instytucji. Przedstawienie tego rodzaju uwag ma na celu wyeliminowanie ze sfery działań danej instytucji takich, które mogłyby w przyszłości stanowić potencjalną przyczynę skarg lub zażaleń. Praktyka pokazuje również, że w ich ramach Rzecznik może zasygnalizować potrzebę podjęcia dalszych działań w oparciu o dochodzenie prowadzone przez niego z własnej inicjatywy, aby poprawić skuteczność funkcjonowania administracji unijnej w określonym zakresie, czy też ujawniać problemy systemowe. Zgodzić się więc należy z M. Łuszczukiem, że w celu właściwej realizacji zasady dobrej administracji zakończenie postępowania bez stwierdzenia przypadku niewłaściwego administrowania nie musi oznaczać definitywnego zamknięcia badania przez Rzecznika określonej sfery działania wspólnotowej administracji⁵⁸⁹. Sugestie Rzecznika zmierzają więc nie tylko do krytycznej

⁵⁸⁸ Wprawdzie nazwa tego środka działania Rzecznika przetłumaczona z języków pierwotnych Traktatu brzmi z a l e c e n i a w s t ę p n e , ale używanie takiego terminu w sytuacji, gdy mamy do czynienia nie z początkiem, lecz w zasadzie zakończeniem postępowania Ombudsmána, wydaje się mylne. Z tego też powodu w mojej analizie posługuję się nazwą r e k o m e n d a c j a jako terminem lepiej oddającym sens i przedmiot wskazanego środka oddziaływania Rzecznika.

⁵⁸⁹ M. Łuszczuk, *op. cit.*, s. 47; por. skarga 132/21.9.95/AH/EN, w której Rzecznik co prawda nie stwierdził niewłaściwego administrowania, ale wskazując określone nieprawidłowości, poinformował Komisję Europejską, że może to zrobić w przyszłości; por. cyt. skarga 725/16.7.96/GD/FR/KH.

oceny działania danego organu lub instytucji, ale i do skłonienia ich do poszukiwania dróg modyfikacji tego działania, aby wykluczyć zagrożenie naruszenia istniejących standardów w podobnych przypadkach w przyszłości. Zaznaczyć należy, że uwagi te nie mają wyraźnej podstawy prawnej⁵⁹⁰. Niemniej jednak prestiż i autorytet Rzecznika wpływa na ich uwzględnianie, bądź co najmniej rozważenie przez instytucje unijne. Rzecznikowi zawsze pozostaje możliwość przedstawienia Parlamentowi Europejskiemu sprawozdania specjalnego, w którym będzie skłaniał ten organ do podjęcia rozwiązania stawianego problemu. Efektem może być przyjęcie przez Parlament stosownej rezolucji⁵⁹¹.

Dążenie w prowadzonym przez Rzecznika postępowaniu do zadowalającego rozstrzygnięcia sprawy (zgodnie z art. 3 ust. 5 Statutu) przesądza o tym, że możliwość polubownego zakończenia postępowania nie jest wyłączona nawet w przypadku, gdy Rzecznik ujawni w działaniu instytucji lub organu niewłaściwe administrowanie. W sytuacji więc, gdy wskazując określone naruszenie uzna on, że skarga była uzasadniona, może zawsze doprowadzić do polubownego załatwienia sprawy – art. 6 ust. 1 przepisów wykonawczych. Tym samym Rzecznik, nie przesądzając jeszcze o wyniku postępowania, daje zainteresowanemu podmiotowi i skarżącemu możliwość rozwiązania sporu w sposób satysfakcjonujący obie strony – bez ustalania winy. W tym kontekście trafne jest stwierdzenie K. Magliverasa, że Ombudsman jest bardziej pośrednikiem między stronami sporu niż arbitrem⁵⁹². Niemal w każdej sprawie, w której Rzecznik stwierdzi niewłaściwe administrowanie, zanim wystosuje uwagi krytyczne lub zwróci się z rekomendacją, podejmuje próbę uzyskania rozwiązania zadowalającego skarżącego i instytucję, bez angażowania się na tym etapie w dokonywanie ocen. Może to być na przykład sugestia zaoferowania skarżącemu stosownego odszkodowania, bez konieczności określania odpowiedzialności. Często dla skarżącego wystarczająca jest „satysfakcja moralna” i przyznanie się przez daną instytucję do błędu lub też deklaracja, że będzie ona unikać błędów w dalszej działalności⁵⁹³. Niemniej jednak nie można na tym etapie postępowania przeceniać roli Rzecznika i oczekiwać odeń zajmowania stanowczego stanowiska. W ewentualnym postępowaniu mediacyjnym odgrywa on głównie rolę obserwatora, a więc nie uczestniczy aktywnie w negocjacjach między stronami zainteresowanymi rozwiązaniem sporu. Trafnie stwierdza J. Giraud, że Rzecznik nie jest i nie powinien być postrzegany jako adwokat zgłaszającego skargę⁵⁹⁴. Jego rola ogranicza się jedynie do przekazywania wzajemnych stanowisk, ale dodać należy, że tego rodzaju praktyka nie jest obligatoryjna. Sam Rzecznik stwierdza, że w tej kwestii niektóre wersje językowe nazwy „Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich” (np. francuska *Médiateur européen*, włoska *Mediatore europeo*) mogą prowadzić do błędnego przekonania, że w zakres funkcji Rzecznika wchodzi prowadzenie mediacji, które mają na celu pomóc stronom zaangażowanym w spór w pokonaniu dzielących ich różnic bez badania istoty sporu⁵⁹⁵. W związku z tym Rzecznik jedynie aktywnie zachęca instytucje i organy wspólnotowe do wykorzystania mediacji przy rozwiązywaniu sporów⁵⁹⁶. Postawa

⁵⁹⁰ Pogląd taki wyraża także K. Heede, *European Ombudsman...*, s. 177.

⁵⁹¹ Por. wnioski końcowe prezentowane w sprawozdaniach specjalnych.

⁵⁹² K. Magliveras, *op. cit.*, s. 407.

⁵⁹³ Por. Por. M. Hirsch-Ziemińska, *op. cit.*, s. 608.

⁵⁹⁴ J. Giraud, *op. cit.*, s. 3.

⁵⁹⁵ Por. Raport roczny 2006, s. 38.

⁵⁹⁶ Por. chociażby wspomniane dochodzenie z własnej inicjatywy OI/1/2006/TN oraz sprawa 2601/2005/ID, Raport roczny 2006, s. 38, 52 i 61; W 2006 r. Rzecznik poprosił również Komisję o dostarczenie informacji na temat służb mediacyjnych dostępnych dla personelu Komisji oraz o związku pracy tych służb z procedurami opisanymi w art. 90 ust. 1 i 2 regulaminu pracowniczego. W odpowiedzi Komisja wskazała mediatora ds. pracowniczych, zespół ds. molestowania i doradców osobistych działających w DG ds. Personelu i Administracji, jak również wewnętrznego moderatora w DG ds. Energii i Transportu. Aby móc ocenić możliwość przeprowadzenia interwencji, mediator

Rzecznika jako obserwatora zakłada tylko następcze przeprowadzenie analizy podjętych przez strony sporu działań. Jeżeli więc Rzecznik uzna, że współpraca z instytucją, której skarga dotyczyła była skuteczna, zamknie sprawę, podejmując decyzję uzasadnioną właśnie polubownym zakończeniem sprawy (art. 6 ust. 2 przepisów wykonawczych). W przeciwnych okolicznościach, właściwe jest podjęcie przez Rzecznika dalszych działań o charakterze bardziej stanowczym. W przypadku, gdy uważa on, że polubowne rozwiązanie nie jest możliwe lub jego poszukiwanie okazało się nieskuteczne, Rzecznik albo zamyka sprawę, wydając decyzję zawierającą uwagi krytyczne, albo sporządza sprawozdanie wraz z rekomendacjami (art. 6 ust. 3 przepisów wykonawczych). Unikanie przez Rzecznika udziału w działaniach mediacyjnych i aktywnego angażowania się w trwający spór podkreśla obiektywny charakter wypracowanych rozwiązań.

Doprowadzenie do rozwiązania sporu przez zastosowanie *friendly solution* jest wprawdzie satysfakcjonujące zarówno dla skarżącego, jak i zainteresowanej instytucji, niemniej jednak, w kontekście generalnych celów działania Rzecznika, jest ono paradoksalnie mniej wartościowe. Prewencyjne oddziaływanie tego środka jest bowiem minimalne, a można nawet postawić tezę, że słabo służy zapobieganiu ewentualnym naruszeniom w przyszłości i w niewielkim stopniu zabezpiecza odpowiedni poziom ochrony praw podstawowych. Dopuszczenie każdorazowej możliwości negocjacji pomiędzy stronami na każdym w zasadzie etapie postępowania stawia organy administracji w dogodnej sytuacji, gdyż w każdym przypadku, pomimo dokonania określonego naruszenia, mają one możliwość, poprzez pewne ustępstwa względem obywatela, załatwienia sprawy bez narażania ich na wyraźną krytykę i tym samym uszczerbek prestiżu i zaufania. Z analizy raportów wynika, że nie przekraczają one 1% rozstrzygnięć, przez co ich znaczenie – statystycznie rzecz ujmując – jest niewielkie. Jednoprocentowy udział *friendly solution* wśród sposobów rozwiązywania problemów przez Rzecznika nie powinien jednak prowadzić do wniosku, że jest to środek o niższej od pozostałych randze czy też, że to brak bezpośredniego wpływu polubownego rozwiązania na profilaktyczną rolę działalności Rzecznika powoduje, że tego rodzaju rozwiązania występują dość rzadko. Jeżeli zważymy, iż wyjściowym i podstawowym celem aktywności Ombudsmána jest eliminacja przypadków niewłaściwego administrowania i uzyskanie satysfakcji przez skarżącego, to logiczne jest uznanie, iż najlepszym działaniem jest doprowadzenie w pierwszym rzędzie do zadowolającego stronę skarżącą porozumienia zawartego bezpośrednio z nią przez organ lub instytucję unijną z ich inicjatywy tzw. bezpośredniego rozwiązania (*direct settlement*). Znacząca liczba (27%) spraw znajdujących takie zakończenie postępowania w istotny sposób uzasadnia niski udział polubownego rozwiązania wśród środków, którymi posługuje się Rzecznik. Świadomość – po stronie instytucji i organów unijnych – rodzajów środków będących w dyspozycji Rzecznika, skłania je do kompromisowego rozstrzygania konfliktów z obywatelami i korygowania błędów, na jak najwcześniejszym etapie postępowania. Można więc postrzegać polubowne rozwiązanie jako element „wczesnego ostrzegania” w sytuacjach konfliktowych. Oznacza to, że brak bezpośredniego porozumienia skarżącego i organu administracji prawdopodobnie spowoduje zastosowanie przez Rzecznika np. *friendly solution*. Omawiany środek spełnia więc swą rolę głównie przez zagrożenie jego zastosowania, a nie przez faktyczne jego użycie⁵⁹⁷.

otrzymuje kopie wszystkich skarg dotyczących art. 90 ust. 2.5.

⁵⁹⁷ Por. skargi: 16/17.1.95/GS/IT, której przedmiotem była procedura rekrutacyjna w Komisji Europejskiej; 1038/25.11.96/WS/UK/JMA dotycząca opóźnionych płatności za usługi translatorskie świadczone przez skarżącego na rzecz Komisji Europejskiej, Raport roczny 1997, s. 199 i n.; 760/24.7.96/JC/UK/IJH złożona przez deputowanego do Parlamentu Europejskiego, wnosząca o uznanie za przejaw niewłaściwego administrowania przedstawionego skarżącemu żądania pokrycia kosztów podróży służbowej odbytej w ramach prac komisji parlamentarnej, Raport roczny 1998, s. 150 i n.; 1045/21.11.96/BH/IRL/JMA, w której skarżący podnosi zarzut niewłaściwego

Większość tego typu rozwiązań (zakończenia postępowania poprzez *friendly solution*) dotyczyła sporów wynikających z opóźnień płatności, ale niewykluczone wydaje się, przyjęcie ich do rozwiązywania spraw z zakresu dostępu do dokumentów⁵⁹⁸. K. Heede wskazuje, że mechanizm ten stanowi trwały ekwiwalent wobec postępowania sądowego⁵⁹⁹. Słuszne jest więc twierdzenie, że dla skarżącego polubowne rozwiązanie jawi się jako alternatywny wobec drogi sądowej, szybki sposób, by uzyskać rozstrzygnięcie sprawy z merytorycznym rezultatem podobnym do wyniku postępowania przed Europejskim Trybunałem Sprawiedliwości⁶⁰⁰.

Przypomnijmy, że charakter instytucji Rzecznika jest wyraźnie niejednorodny i złożony, o czym decyduje występowanie w niej dwojakich cech. P. Magnette wskazuje, że Ombudsman jest w założeniu organem zaprojektowanym, by wzmocnić kontrolę Parlamentu wobec unijnych instytucji, z drugiej zaś profil działania i rola, jaką wykonuje, wskazuje na realizowanie pewnych zadań właściwych organom sądowym⁶⁰¹. W odniesieniu do Rzecznika przyjęło się i ugruntowało określenie go jako „[wysokiego] urzędu wpływu” (*une magistrature d'influence, magistrature of influence*). Terminu tego w piśmiennictwie prawniczym używa m.in. M. Wyrzykowski⁶⁰², a sam Rzecznik niejednokrotnie posługuje się nim, by wyjaśnić różnice między Ombudsmanem a sądem: „autorytet Rzecznika jest moralny, jego skuteczność zależy od umiejętności pozostawiania niezależnym i bezstronnym, tak by zasłużyć i zdobyć zaufanie zarówno skarżącego, jak i administracji”⁶⁰³. Ombudsman

administrowania w decyzji Komisji Europejskiej o odmowie dostępu do dokumentów Komisji, Raport roczny 1998, s. 154 i n.; skarga 1109/18.12.96/IGL/UK/IJH przedłożona przez X. przeciwko Komisji Europejskiej zarzucająca niewłaściwe administrowanie w procedurze przetargowej związanej z programem Phare, Raport roczny 1998, s. 157-158; skarga 485/97/OY dotycząca niewłaściwego administrowania w przypadku nieprzedłużenia kontraktu z V. przez Komisję Europejską, Raport roczny 1998, s. 159 i n.; skarga 955/97/IJH złożona przez M. przeciwko Komisji Europejskiej w przedmiocie odmowy wyrównania w zapłacie za dodatkową pracę świadczoną przez skarżącego w trakcie pobytu w Palestynie w charakterze obserwatora wyborów do Rady Palestyny, Raport roczny 1999, s. 132 i n.; skarga 390/99/ADB przeciwko Komisji Europejskiej na odmowę zapłaty odsetek z tytułu opóźnionego przekazania środków finansowych, Raport roczny 2000, s. 129 i n.; 1795/2002/IJH, w której skarżący, który zwrócił się do Rady z prośbą o dostęp do dokumentów Konwentu Europejskiego, zaakceptował wyjaśnienie Rady, iż nie jest ona w posiadaniu przedmiotowych dokumentów. Skarżący przyznał również, iż pomocne było jasne przedstawienie zależności instytucjonalnych pomiędzy Radą i Konwentem. Ponadto złożenie tej skargi doprowadziło do opublikowania na stronie internetowej, po zakończeniu prac Konwentu, agent i protokołów Prezydium Konwentu Europejskiego, Raport roczny 2003, s. 89; 1166/2002/(SM)IJH, w której Komisja zgodziła się zapłacić skarżącej odszkodowanie *ex gratia* ze względu na wyjątkową naturę odnośnej sprawy, choć stwierdziła, iż nie jest do tego prawnie zobowiązana. Osoba skarżąca, pracująca dla Komisji zarzuciła, iż ta nie wypłaciła jej pełnej kwoty dodatku sekretarskiego, do którego była uprawniona, Raport roczny 2003, s. 127; 548/2002/GG, w której Komisja zgodziła się na ponowne rozpatrzenie żądania zwrotu ponad 37 000 euro przyznanych w ramach subwencji dla jednego ze stowarzyszeń niemieckich. Komisja wyraziła wolę osiągnięcia pozasądowego rozwiązania końcowego i zgłosiła gotowość do rezygnacji ze swoich roszczeń pod warunkiem, że możliwe będzie wykazanie, iż fundusze te użyte zostały w ogólnym interesie końcowych beneficjentów projektu. Stowarzyszenie ponownie zaprzeczyło jakiegokolwiek naruszeniu postanowień kontraktu, ale uznało jednocześnie, że umożliwione zostało rozwiązanie polubowne, Raport roczny 2003, s. 122.

⁵⁹⁸ Por. sprawa T-554/93 *Saint and Murray przeciwko Radzie i Komisji*, ECR 1997, s. II-563; sprawa T-124/96 *Interporc przeciwko Komisji*, ECR 1998, s. II-231 oraz skarga 1045/21.11.96/BH/IRL/JMA, Raport roczny 1998, s. 154-156, skarga 1109/18.12.96/IGL/UK/IJH, Raport roczny 1998, s. 157-158.

⁵⁹⁹ K. Heede, *European Ombudsman...*, s. 178.

⁶⁰⁰ Por. P. N. Diamandouros, *The European Ombudsman and the EU Constitution* [w:] A. Warleigh, *Understanding European Union Institutions*, London–New York 2002, s. 265-266.

⁶⁰¹ Na temat ogólnego znaczenia instytucji ombudsmana jako alternatywy dla organów wymiaru sprawiedliwości T. Utley, *Occasion for Ombudsman*, London 1961, rozdział II; w aspekcie europejskim tę kwestię rozważa P. Magnette, *Between parliamentary control and the rule of law: the political role of the Ombudsman in the European Union*, „Journal of European Public Policy”, vol. 10, 2003, s. 677.

⁶⁰² M. Wyrzykowski, *Social Rights In the Jurisprudence of the Commissioner for Citizens' Rights in Poland* [w:] *Social Rights as Human Rights: a European Challenge*, pod red. K. Drzewicki, C. Krause, A. Rosas, Turku 1994, s. 251.

⁶⁰³ P. N. Diamandouros, 'Good Administration in the European Union: the role of the European Ombudsman',

i sądy europejskie stanowią komplementarny system ochrony praw obywatelskich na poziomie europejskim – swego rodzaju system „naczyń połączonych”. Wprawdzie Rzecznik dysponuje kompetencjami, które ograniczają się jedynie do kontroli administracji, ale kontrola ta jest jednak bardziej elastyczna niż kontrola sądowa, gdyż nie jest związana sztywnymi regułami proceduralnymi, właściwymi dla typowego postępowania sądowego⁶⁰⁴. Mieszana natura Rzecznika wydaje się być kluczem do jego sukcesu. Brak kompetencyjno-proceduralnych ograniczeń właściwych dla organów sądowych daje mu możliwość swobodnego łączenia instrumentów szerokiej kontroli parlamentarnej i reguł sądowych (np. dowodowych). Taki dwuaspektowy profil funkcjonowania pozwala mu dodatkowo na badanie tych podmiotów, których sfera działania nie może być zarówno przedmiotem klasycznej kontroli parlamentarnej (gdyż naruszałoby to chociażby ich niezależność i zasady demokracji), ale również postępowania sądowego. Brak jednak uprawnień do władczego oddziaływania (stosowania sankcji skupionych i towarzyszących im kar finansowych lub odszkodowań) oznacza, że wykonanie założonej misji Rzecznika zależeć będzie przede wszystkim od wzajemnego zaufania i szacunku między Ombudsmanem a administracją, gdyż podmioty przez niego kontrolowane nie są formalnie związane jego sugestiami i zaleceniami. Niemniej jednak potencjalna możliwość publicznej krytyki, a nawet potępienia, podważenia dobrego wizerunku instytucji wydaje się minimalizować i zmieniać słabość oddziaływania na korzyść, zwłaszcza dzięki rozszerzeniu sfery oddziaływania Rzecznika. Dzięki temu skutek jego decyzji staje się świadomie rozproszony i wieloaspektowy, a przy tym Rzecznik nie musi trzymać się sztywnych formuł i umiarkowanego tonu, właściwych dla instytucji sądowych, nadając swoim wypowiedziom i opiniom większą wyrazistość, stanowczość, nie unikając czasami ich politycznego charakteru. Istotne jest także spojrzenie na postępowanie Rzecznika przez pryzmat jego kosztów. Dochodzenie Rzecznika nie wiąże się dla skarżącego z ponoszeniem żadnych opłat, obowiązujące przepisy nie nakładają na niego także obowiązku realizacji przymusu adwokackiego, czy też innego typu reprezentacji i zastępstwa procesowego. W związku z tym Ombudsman jako środek naprawczy i środek ochrony realizacji praw obywatelskich jest po prostu tańszy, przez co bardziej dostępny. Stanowi więc istotną alternatywę dla kosztownego, a przy tym zazwyczaj długotrwałego procesu przed Europejskim Trybunałem Sprawiedliwości czy też Sądem Pierwszej Instancji, którego koszty mogą być pokrywane przez korporacje, natomiast inna sytuacja występuje wobec obywateli⁶⁰⁵. Podziela więc pogląd I. Hardena, iż mimo że sądownictwo wspólnotowe jest głównym mechanizmem, dzięki któremu obywatele mogą dochodzić swoich praw, to istnienie Rzecznika jest użyteczne z dwóch głównych powodów. Po pierwsze jako tańszy, bardziej elastyczny i szybszy niż sądowy mechanizm zadośćuczynienia. Po drugie, jako instrument uruchamiający kontrolę o szerszym spektrum działania i jednocześnie nieporównywalnie mniej sformalizowany niż warunki wymagane do uruchomienia drogi sądowej⁶⁰⁶. Przyznać należy jednak, że Rzecznik jako alternatywa dla wspólnotowego sądownictwa jest jedynie uzupełniającym narzędziem ochrony praw obywatelskich. Zgodzić się więc należy ze stwierdzeniem J. Södermana, że „ombudsman to coś dodatkowego, środek ochrony w przypadkach, w których inne możliwości zawiodły”. Nie może więc być instytucją, do której skarżący zwracają się w pierwszej kolejności, a jedynie organem subsydiarnym – przyjmującym skargi i interweniującym, gdy inne sposoby dochodzenia

Speech by the European Ombudsman to the Heads of External Delegations of the European Commission, Brussels, 12 September 2007.

⁶⁰⁴ Por. M. Hirsch-Ziembińska, *op. cit.*, s. 608.

⁶⁰⁵ R. Davis wskazuje, że średnio postępowanie sądowe przed SPI trwa ok. 30 miesięcy, zaś prowadzone przez Rzecznika od 9 do 12 miesięcy, R. Davis, *Quasi-judicial...*, s. 11.

⁶⁰⁶ I. Harden, *The European Ombudsman's Efforts to Increase Openness In the Union* [w:] *Increasing Transparency in the European Union*, pod red. V. Deckym, Maastricht 2002, s. 124.

praw obywatelskich okazały się bezskuteczne. Z tego powodu zrozumiałe jest, że może on skutecznie rozwiązać jedynie dziesięć do piętnastu procent spraw⁶⁰⁷.

Brak możliwości załatwienia sprawy w toku prowadzonego postępowania poprzez propozycję polubownego rozwiązania implikuje, jak już wspomniano, wystosowanie uwag krytycznych lub rekomendacji. Uwagi krytyczne (*critical remarks*) są najczęstszym efektem przeprowadzonego postępowania⁶⁰⁸. Wydawane są, gdy nie istnieje możliwość wyeliminowania przez daną instytucję lub organ ujawnionego przypadku niewłaściwego administrowania bądź naruszenie nie ma ogólnych implikacji (art. 7 przepisów wykonawczych). Praktyka dowodzi również, że ta forma rozstrzygnięcia jest właściwa i stosowana w sytuacjach, gdy wprawdzie niewłaściwe działanie instytucji zostało zrewidowane i naprawione, ale wskazane jest sformułowanie pewnej formy krytyki w celu zwrócenia uwagi na popełnione przez administrację błędy i naruszenia. Występuje więc także wobec tych spraw, które sam Rzecznik uznaje za ważne⁶⁰⁹. I. Harden stwierdza, że uwagi krytyczne mają na celu zapewnienie skarżącemu moralnej rekompensaty, mimo że faktycznie nie jest możliwa naprawa zaistniałej sytuacji⁶¹⁰. Środek ten realizuje też funkcję profilaktyczną poprzez wskazanie zainteresowanemu organowi, co powinien zmienić w swoim działaniu, aby w przyszłości podejmowane przez niego decyzje spełniały wymogi dobrej administracji.

Istotne jest, że krytyczne uwagi są środkiem mniej radykalnym niż rekomendacje (*draft recommendation*). Zwrócić należy uwagę na pewne zasadnicze cechy różniące oba te rozwiązania. Przede wszystkim odmienna jest ich podstawa prawna: podczas gdy rekomendacje wynikają przede wszystkim z przepisów Statutu (art. 3 ust. 7), to możliwość posługiwania się uwagami krytycznymi znajduje swoje oparcie w przepisach wykonawczych (art. 7 przepisów wykonawczych), co zwiększa elastyczność stosowania tych środków⁶¹¹. Z przyjęcia takiego rozwiązania należy wnioskować, iż stanowią one pewną elastyczną, „miękką” alternatywę wobec rekomendacji, wypracowaną w drodze praktyki, nie zaś stanowiącą realizację ogólnych norm statutowych. Po drugie, odmienny jest cel i uzasadnienie faktyczne ich zastosowania. Uwagi krytyczne, jak wyżej wspomniano, wydawane są głównie wówczas, gdy analizowany przypadek niewłaściwego administrowania nie może być naprawiony, natomiast rekomendacja będzie środkiem właściwym, gdy – przeciwnie – wyeliminowanie *maladministration* jest możliwe. Ta druga różnica nie zawsze jest dostrzegalna, gdyż uwagi krytyczne mogą zawierać dodatkowe sugestie czy instrukcje, ale ma to miejsce wyjątkowo na przykład w wypadku postępowań z zakresu ograniczonego dostępu do dokumentów. Rzecznik jednakże w takich przypadkach nie formułuje

⁶⁰⁷ Materiał z przesłuchania Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich przed Izbą Lordów, House of Lords – session 1997–98, 4th Report Select Committee on the European Communities: *The European Ombudsman – with evidence*, HL Paper 18, London 22 July 1997, part. 2, s. 3, Rzecznik stwierdził, że nie może być jednak inaczej. Przyznanie mu, analogicznych do sądu, uprawnień do zmiany decyzji wspólnotowych organów spowodowałoby, że przestałby być rzecznikiem, a stałby się rodzajem despoty. Mając prawo wetowania podejmowanych rozwiązań czy ostatnie słowo w rozstrzyganiu spraw, przyjąłby rolę autorytarnego lidera wśród organów Unii, przestając być z pewnością obrońcą praw obywateli.

⁶⁰⁸ Zauważyć należy, że rozwiązanie konfliktu między obywatelem a administracją unijną w drodze bezpośredniego porozumienia (*direct settlement*) zawartego między tymi podmiotami z inicjatywy organu unijnego jest wprawdzie najczęstszym sposobem załatwienia sporu, ale nie wynika z przeprowadzonego w całości postępowania przez Rzecznika.

⁶⁰⁹ Por. skarga 709/9.7.96/TC/IRL/KT, Raport roczny 1997, s. 241 i nast.

⁶¹⁰ I. Harden, *A l'écoute...*, s. 597.

⁶¹¹ Świadczy o tym rozwinięcie w praktyce pochodnego (wobec uwag krytycznych) środka w postaci „uwag dodatkowych”. Jak stwierdza sam Rzecznik, używa on ich „pod pozorem rad związanych z zamknięciem postępowania”, J. Söderman, *The effectiveness of the Ombudsman In the oversight of the administrative conduct of government*, VIIth International Conference of the International Ombudsman Institute, Durban, 30 October – 2 November 2000.

jednoznacznej sugestii określonego działania wobec zainteresowanej instytucji⁶¹². Kolejną kwestią różniącą jest fakt, że rekomendacje są środkiem oddziaływania, gdy przypadek niewłaściwego administrowania powoduje skutki o charakterze ogólnym (art. 8 ust. 1 pkt b przepisów wykonawczych). Przede wszystkim należy jednak zwrócić szczególną uwagę na czwartą cechę różniącą obie formy decyzyjnej aktywności Rzecznika, odnoszącą się do skutku ich wydania dla dalszego toku dochodzenia. Uwagi krytyczne kończą dochodzenie, które po ich przedstawieniu zostaje zamknięte, a wobec sformułowanych w nich wniosków skarżona instytucja nie ma żadnych proceduralnych obowiązków. Inna sytuacja ma miejsce w przypadku rekomendacji. Prowadzone postępowanie trwa nadal i zgodnie z art. 8 ust. 3 przepisów wykonawczych instytucja lub organ ma przekazać Rzecznikowi szczegółową opinię (stanowisko) wobec przedstawionych w rekomendacji ustaleń. Może ona zaakceptować jego decyzję oraz określić środki podjęte w celu wdrożenia zaleceń. Wspólnotowa instytucja lub organ mają na przygotowanie opinii (odpowiedzi) trzy miesiące. Dalszym krokiem Rzecznika jest ocena przedłożonej opinii i wówczas, gdy nie jest ona satysfakcjonująca lub instytucja w ogóle jej odmówiła, może on sporządzić sprawozdanie specjalne dla Parlamentu Europejskiego, które z kolei może stać się przedmiotem prac plenarnych (art. 8 ust. 4 przepisów wykonawczych). Sytuacja procesowa instytucji lub organu wspólnotowego, którego dotyczy całe postępowanie, w przypadku rekomendacji jest więc inna niż w wyniku zastosowania *critical remarks*. Rekomendacja jako forma decyzji Rzecznika daje możliwość odniesienia się przez skarżoną instytucję do przedstawionych uwag i podjęcia środków zaradczych, mimo wstępnego stwierdzenia niewłaściwego administrowania.

Warto również wskazać na cechy wspólne powyższych form działania Rzecznika. Oba rozwiązania są konsekwencją stwierdzenia w toku przeprowadzonego postępowania działania wypełniającego znamiona *maladministration*. Ich adresatem będzie zawsze instytucja lub organ Unii, którego działanie zaskarżono, co wynika nie tylko z przepisów statujących podstawy działania Rzecznika, ale również z kilkuletniej już praktyki⁶¹³. Podmiotowy zakres przyjętych rozstrzygnięć nawiązuje więc wprost do zakresu mandatu Ombudsmana, który wyłącza jego aktywność wobec administracji państw członkowskich. W związku z tym, w sytuacji ujawnienia popełnienia błędów lub naruszeń przez inne niż organy wspólnotowe podmioty, Rzecznik powinien zawiadomienie o tym przekazać do Parlamentu Europejskiego, aby ten podjął stosowne działania w ramach własnych kompetencji. Nie wyłącza to jednak możliwości formułowania uwag dodatkowych, informowania o przypadkach naruszenia praw obywatelskich właściwych organów krajowych, na przykład przekazując sprawy krajowym rzecznikom w ramach funkcjonującej Europejskiej Sieni Rzeczników (European Ombudsman Liaison Network). Możliwość ta wydaje się wynikać z analogicznego rozwiązania funkcjonującego w przypadku petycji, która w sytuacji, gdy może być załatwiona poprzez mechanizmy państw członkowskich, przekazywana jest przez Parlament Europejski na poziom krajowy⁶¹⁴. Pamiętać należy, że ze względu na brak zamkniętego katalogu przypadków niewłaściwego administrowania oba środki nie mają ograniczonego zakresu przedmiotowego i wskazane w nich niewłaściwe działania administracji mogą wypełniać nie tylko dotychczas formułowane znamiona, ale dotyczyć nowych rodzajów naruszeń. Rzecznik musi jednak mieć przy tym na względzie przedmiotowe ograniczenia wynikające z charakteru jego mandatu, który wyłącza

⁶¹² Por. np. skargi: skarga 0948/2004/OV, Raport roczny 2005, s. 67; skarga 1798/2004/PB, Raport roczny 2006, s. 77; skarga 3442/2004/PB, Raport roczny 2005, s. 98; skarga 617/2003/IP, Raport roczny 2006, s. 77; skarga 1764/2003/ELB, Raport roczny 2006, s. 80; skarga 1463/2005/TN, Raport roczny 2006, s. 87.

⁶¹³ Teza ta była kwestionowana przez K. Heede, *Enhancing...*, s. 598-599, jednak I. Harden przyznaje jej rację, *A l'écoute...*, s. 599.

⁶¹⁴ Por. A. Łazowski, *Ochrona...*, s. 102-104; P. Pszczółkowski, *Prawo petycji do Parlamentu Europejskiego [w:] Ochrona praw jednostki...*, s. 52-56.

możliwość kontroli i krytykowania zasadności podjętych działań, oceny trafności przyjętych rozwiązań, czy też nie dopuszcza wyrażania sugestii natury politycznej. Zgodzić się również trzeba z tezą K. Heede, że w przypadku uwag krytycznych i rekomendacji należy wyłączyć możliwość powoływania się na naruszenie takich standardów działania, jak sprawiedliwość, zasady słuszności czy inne normy pozaprawne, co jest dopuszczone w przypadku zakończenia postępowania propozycją *friendly solution*⁶¹⁵.

Analiza raportów rocznych wskazuje, że Rzecznik częściej korzysta z formy uwag krytycznych – 14%, niż posługuje się rekomendacjami – jedynie 2%. Wynika to nie tylko z faktu, że większość ujawnionych przypadków *maladministration* nie ma implikacji generalnych i z reguły nie jest możliwe naprawienie zaistniałego naruszenia, ale również i z faktu, że Rzecznik po przeprowadzeniu dochodzenia częściej uznaje, że rekomendacja nie może mieć zastosowania, gdyż może być podjęte więcej niż jedno nowe rozwiązanie w danej sprawie. Rekomendacja zaś nie może zawierać propozycji alternatywnych rozstrzygnięć sporu, bowiem Rzecznik wykraczałby poza swój mandat, wypowiadając się w ten sposób na temat zasadności lub trafności takiej, czy innej decyzji⁶¹⁶. Należy również stwierdzić, że zastosowanie tego środka z reguły musi być poprzedzone przeprowadzeniem dłuższego, wszechstronnego i dogłębnego dochodzenia – co podkreślają Ombudsmeni.

Niemniej jednak, rekomendacja jest najpełniejszym wyrażeniem dezaprobaty Rzecznika wobec postępowania wspólnotowej administracji, zwłaszcza gdy dodatkowo połączona jest z przedstawieniem sprawozdania specjalnego. O wyjątkowości tego narzędzia świadczy fakt, że przez 12 lat działania instytucji Ombudsmana do końca roku 2006 wydał on jedynie 103 rekomendacje (dodatkowo do marca 2008 roku Rzecznik wydał kolejnych 11 rekomendacji), z czego 12 z nich zakończyło się przedstawieniem sprawozdań specjalnych (pozostałe 3 sprawozdania specjalne Rzecznik przestawił po przeprowadzeniu dochodzenia z własnej inicjatywy). Stanowią one mechanizm oddziaływania Rzecznika w najważniejszych sprawach – problemach o szczególnym znaczeniu dla funkcjonowania administracji unijnej. Okolicznością, która skłania Rzecznika do ich sporządzenia jest nie tylko doniosłość danego przypadku niewłaściwego administrowania, ale również fakt, że podjęta z określoną instytucją lub organem współpraca nie przyniosła, zdaniem Rzecznika, wystarczających efektów. Często brak jest reakcji na przedstawione rekomendacje, a postawa organu administracji wydaje się niekiedy lekceważąca. W takiej sytuacji – wobec pozbawienia działania Rzecznika charakteru wiążącego – instytucja sprawozdań specjalnych i możliwość odwołania się w ten sposób do poparcia oraz pomocy Parlamentu Europejskiego (co niewątpliwie wzmacnia siłę oddziaływania Ombudsmana), jest rozwiązaniem po części zapewniającym realizację wskazanych przez niego sugestii zawartych pierwotnie w *draft recommendation*. Rekomendacje przesyłane zainteresowanej instytucji przez Rzecznika w postaci sprawozdania stanowią bowiem ostatni środek umożliwiający znalezienie, przynajmniej częściowo, kompromisowego dla administracji i obywatela rozwiązania sporu. Negatywna ocena Rzecznika wobec opinii instytucji unijnej może skłonić go do sięgnięcia po ostateczny instrument forsowania jego stanowiska – w celu eliminacji przypadku niewłaściwego administrowania – w postaci sprawozdania specjalnego wraz z rekomendacjami, adresowanego do Parlamentu Europejskiego z sugestią, by ten uchwalił stosowną rezolucję⁶¹⁷. Przez pierwsze 2 lata swej działalności Rzecznik nie skorzystał z tego

⁶¹⁵ Szerzej K. Heede, *European Ombudsman...*, s. 182.

⁶¹⁶ Por. skarga 768/26.7.96/CP/UK/IJH, Raport roczny 1998, s. 199; skarga 142/97/PD, Raport roczny 1997, s. 262.

⁶¹⁷ W rekomendacjach dla Parlamentu Europejskiego Rzecznik często wskazuje, że koniecznym warunkiem uznania odpowiedzi danej instytucji za zadowalającą jest uwzględnienie przez nią w pełni (podkr. autora) przedstawionych przez Rzecznika rekomendacji, por. przykładowo rekomendacja ze sprawozdania specjalnego w sprawie skargi 713/98/IJH, s. 8; trafnie zwraca na to uwagę K. Hsieh, *The European Ombudsman's Role in EU Freedom of information protection*, The Third European Union Studies Association-Asia Pacific Conference,

środka. Uczynił to po raz pierwszy w 1997 roku i do końca 2007 roku zastosował go w piętnastu przypadkach.

Zanim dokonamy krótkiej charakterystyki tej instytucji, warto zwrócić uwagę, że ewolucja regulacji i praktyki tego rodzaju sprawozdań ad hoc, w przeciwieństwie do systematycznych raportów rocznych, stanowi dobry przykład dystansowania się Rzecznika (od początku jego działalności) od prób zakwalifikowania go – między innymi przez sam Parlament – jako jednego z organów Parlamentu, a później również jako dowód autonomizowania się Rzecznika wobec niego i innych instytucji unijnych.

Przepis art. 195 TWE zobowiązał Rzecznika do przedstawienia Parlamentowi sprawozdania, gdy stwierdza on przypadek *maladministration* i upłynął trzy-miesięczny termin dla danej instytucji do przedłożenia swej opinii. Przepis ten można było zinterpretować jako nakładający na Rzecznika obowiązek referowania Parlamentowi każdego ujawnionego przypadku niewłaściwego administrowania, by – po pierwsze, miał on bieżącą kontrolę (oraz wiedzę) nad poczynaniami Rzecznika, a – po drugie, by to on (PE) mógł wiążąco rozstrzygać, czy doszło do naruszenia zasad dobrej administracji⁶¹⁸. Powołanie na pierwszego Rzecznika (1995–2003) byłego ombudsmena fińskiego, reprezentującego tradycję nordycką, charakteryzującą się skoncentrowaniem ombudsmena na strzeżeniu legalności i praworządności działania władzy wykonawczej – administracji, przy ogólnikowym prawnym określeniu jego pozycji jako Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich, spowodowało, że już w pierwszej fazie regulowania i wykonywania swych uprawnień uznał się on za właściwego nie tylko do ostatecznego stwierdzenia wystąpienia bądź nie przypadku *maladministration*, ale także do swobodnej oceny potrzeby skorzystania ze wsparcia swych rekomendacji autorytetem Parlamentu⁶¹⁹. W posługiwaniu się sprawozdaniami specjalnymi dostrzec można nie tylko taktykę, zgodnie z którą ten środek może być uznany za skuteczny, o tyle o ile jest stosowany oszczędnie – a więc nie powszednie, ale i założenie, że Rzecznik winien – jak stwierdził J. Söderman⁶²⁰ – „świecić własnym światłem”, a nie „odbitym” od Parlamentu. Częste korzystanie z oręża w postaci sprawozdania specjalnego może być więc odbierane jako dowód słabości samego Rzecznika.

Wśród piętnastu sprawozdań specjalnych znajdują się dokumenty o bardzo zróżnicowanym znaczeniu dla kształtowania zasad właściwego administrowania instytucji Unii Europejskiej. Są wśród nich sprawozdania poruszające zagadnienia fundamentalne (systemowe), dotyczące np. dostępu obywateli i ich zrzeczeń do dokumentów czy wprowadzenia Kodeksu Dobrej Praktyki Administracyjnej lub mniej znaczące – dotyczące usprawnienia procedur administracyjnych, czy też drugorzędne – odnoszące się do obowiązków Rady w zakresie udzielania informacji obywatelom przez Internet w językach urzędowych. Przyczynami takiego zróżnicowania problematyki sprawozdań specjalnych są: po pierwsze, kierowanie się przez Rzecznika zasadą legalizmu, pozwalającą mu zwrócić się do Parlamentu w każdej sprawie, w której uzna, że wcześniejsze środki – *draft recommendations* – nie

Tokio, 8-10 December 2005, s. 15.

⁶¹⁸ Takie też dosłowne rozumienie sugeruje analiza roboczych dokumentów Komisji Bindi z 6 maja 1992 r., PE 200.788, ust. V.2. i wypowiedzi członków Parlamentu przed przyjęciem Traktatu z Maastricht, zob. P. Magnette, *Between...*, s. 680.

⁶¹⁹ Charakterystyczne w tej mierze jest, iż w pierwszej wersji przepisów wykonawczych do Statutu, przyjętych przez Rzecznika, wyraźnie wskazał on na swoje suwerenne władztwo posługiwania się sprawozdaniami *ad hoc* do Parlamentu, a w zmienionych przepisach (obowiązujących od kwietnia 2003) wyróżnił obok raportów rocznych i sprawozdań specjalnych „inne raporty”, których przedstawienie Parlamentowi uznaje za stosowne, por. L. Paivi, który przyczynę takiej postawy pierwszego ombudsmena upatruje w jego doświadczeniu jako silnego rzecznika krajowego, L. Paivi, *The wind is in the north: the first European Ombudsman (1995–2003)*, „European Public Law”, vol. 6, 2004, s. 43-44.

⁶²⁰ Będąc już na emeryturze J. Söderman użył takiej przenośni w rozmowie ze studentami Uniwersytetu Viadrina, latem 2004 roku.

spełniły zadania; po drugie, Rzecznik współtworząc segment europejskiego tzw. miękkiego prawa (*soft law*) ma dużą swobodę w sposobach formułowania swych sugestii i zaleceń, a nawet korzystania z konkretnej sprawy jako pretekstu do nagłośnienia swych poglądów lub szerszego stanowiska. I tak w wielu sprawach⁶²¹ kilkakrotnie powraca do kwestii dostępu do informacji i jawności procedur, co szczególnie odzwierciedla pogląd Rzecznika o systemowym znaczeniu tych kwestii⁶²². W sprawach 713/98/IJH⁶²³ i 242/2000/GG⁶²⁴, które nie wydają się z pozoru doniosłe, przedstawienie stanowiska Rzecznika Parlamentowi służy głównie upublicznieniu jego poglądu na temat konieczności pełnego respektowania jego zaleceń przez instytucje i organy wspólnotowe, jeżeli aprobują one wynik dochodzenia Rzecznika. W jednym przypadku sprawozdanie specjalne dotyczy nieprawidłowości w procedurach stosowanych przez sam Parlament Europejski – zasad jawności procedury konkursowej. Trudno znaleźć w jego przypadku obiektywną konieczność sięgnięcia przez Rzecznika do tego radykalnego środka oddziaływania. Jeżeli jednak zważymy, że sprawozdanie to zostało skierowane do Parlamentu na krótko przed rezygnacją J. Södermana z pełnionej funkcji i zwrócimy uwagę na edukacyjną rolę urzędu Rzecznika, to można zaryzykować wniosek, że Rzecznik chciał w ten sposób zaakcentować, iż żaden organ unijny nie jest wyłączony spod jego kontroli i winien stosować się do zaleceń, jeżeli uzna ich słuszność.

Każdy rezultat oddziaływania Rzecznika ma wykluczać arbitralności unijnej administracji. J. Söderman, podsumowując w roku 2002 dotychczasowe efekty swojej działalności, stwierdził, że „każde postępowanie ma w dużej mierze charakter prewencyjny, pomagając kształtować lepszą administrację i ograniczając konieczność składania skarg w przyszłości”⁶²⁵. Przyjęcie określonej formy zakończenia postępowania zależy nie tylko od wyniku dochodzenia (wykrycia lub braku niewłaściwego administrowania), ale również od tego, jaki ma być jego cel – korygujący albo zapobiegawczy. Skarżący jest oczywiście najbardziej zainteresowany działaniem korygującym, stąd środkami najbardziej mu odpowiadającymi będą polubowne rozwiązanie lub rekomendacja. Z perspektywy celu szerszego oddziaływania Rzecznika tego rodzaju doraźne rozwiązania wydają się nie być tym, czego sam Ombudsman wyłącznie oczekuje. Naprawienie szkody w wyniku zastosowania *friendly solution* czy rekomendacji w konkretnej sprawie, może, ale nie musi odnieść

⁶²¹ skarga 0948/2004/OV, Raport roczny 2005, s. 67; skarga 1368/2004/GG, Raport roczny 2005, s. 93; skarga 1756/2004/MF, Raport roczny 2005, s. 84; skarga 1798/2004/PB, Raport roczny 2005, s. 77; skarga 2066/2004/TN, Raport roczny 2005, s. 69; skarga 2821/2004/OV, Raport roczny 2005, s. 70; skarga 3381/2004/TN, Raport roczny 2005, s. 77; skarga 3442/2004/PB, Raport roczny 2005, s.98; skarga 2097/2003/PB, Raport roczny 2005, s. 73, skarga 2191/2003/TN, Raport roczny 2005, s. 60; skarga 2229/2003/MHZ, Raport roczny 2005, s. 87; skarga 0140/2004/PB, Raport roczny 2005, s. 97; skarga 0274/2004/JMA, Raport roczny 2005, s.61; skarga 0538/2004/TN, Raport roczny 2005, s. 91; skarga 1875/2005/GG, Raport roczny 2005, s. 86; skarga 1435/2003/MF, Raport roczny 2005, s. 100; skarga 2395/2003/GG, Raport roczny 2005, s.105; skarga 0948/2004/OV, Raport roczny 2005, s. 67; skarga 2821/2004/OV, Raport roczny 2005, s. 70; skarga 0116/2005/MHZ, Raport roczny 2005, s.101; skarga 3501/2004/PB, Raport roczny 2006, s. 66; skarga 0582/2005/PB, Raport roczny 2006, s.83; skarga 2787/2005/OV, Raport roczny 2006, s. 96; skarga 1363/2006/MF, Raport roczny 2006, s. 68; skarga 2172/2005/MHZ, Raport roczny 2006, s. 94; skarga 0472/2006/DK, Raport roczny 2006, s. 65; skarga 0817/2006/TN, Raport roczny 2006, s. 76; skarga 1919/2005/GG, Raport roczny 2006, s. 75; skarga 2523/2005/TN, Raport roczny 2006, s.62; skarga 0163/2006/MHZ, Raport roczny 2006, s. 87; skarga 0786/2006/JF, Raport roczny 2006, s. 91, por. również Special Report from the European Ombudsman to the European Parliament following the draft recommendation to the Council of the European Union in complaint 2395/2003/GG, Dz. Urz. WE C 293E/2006, s. 146.

⁶²² Raport roczny 2002, s. 12.

⁶²³ Special report from the European Ombudsman to the European Parliament following the draft recommendation to the European Commission in complaint 713/98/IJH, A5-0267/02, Raport roczny 2000, s. 208.

⁶²⁴ Special report from the European Ombudsman to the European Parliament following the draft recommendation to the European Commission in complaint 242/2000/GG, A5-0355/02, Dz. Urz. WE C 126/2002, s. 21.

⁶²⁵ Raport roczny 2002, s. 12.

pozytywny skutek w postaci zmodyfikowania przyszłych zachowań administracji w kierunku dostosowania do standardów dobrej administracji. Podczas gdy polubowne rozwiązanie może odnieść pozytywny skutek w postaci zmodyfikowania przyszłego zachowania administracji, to już rekomendacje bez dodatkowych zaleceń nie do końca ten cel realizują. Najczęściej więc naprawienie uszczerbku bywa doraźne, co nie zapobiega wystąpieniu podobnych sytuacji w przyszłości i w związku z tym skarg opartych na identycznych podstawach. W zasadzie więc skuteczność szerszego oddziaływania Rzecznika poprzez polubowne rozwiązanie, a niekiedy również rekomendacje, nie jest duża⁶²⁶. Z drugiej strony, uwagi krytyczne zawierają wprawdzie dezaprobatę dla działania wspólnotowej instytucji, ale ich znaczenie dla skarżącego może być wątpliwe. Ich skutek polega bowiem w zasadzie na skłonieniu zainteresowanego organu do przedstawienia powodów swojej decyzji oraz ewentualnie zrewidowania dotychczasowego stanowiska poprzez wydanie nowej decyzji (nie oznacza to, że pozytywnej dla skarżącego). Praktyka działania Rzecznika dowodzi, że z punktu widzenia generalnego oddziaływania na administrację lepszym środkiem oddziaływania są sprawozdania specjalne i prewencyjne oddziaływanie argumentów zawartych w raportach rocznych, a także te jego środki, w których przedstawione zalecenia są przez organy realizowane, tworząc w ten sposób określone precedensy i praktykę reguł dobrego administrowania.

Podsumowując dotychczasowe rozważania, cele i rodzaje działań podejmowanych przez Rzecznika można przedstawić następująco:

	Brak stwierdzenia (konkretnego) przypadku <i>maladministration</i>	Stwierdzenie przypadku <i>maladministration</i>
Naprawa (<i>redress</i>)	bezpośrednie porozumienie instytucji ze skarżącym – niepodjęcie dalszego postępowania	– propozycja polubownego rozwiązania sprawy (<i>friendly solution</i>) – rekomendacja (<i>draft recommendation</i>) – sprawozdanie specjalne do PE (<i>special report</i>)
Zapobieganie (<i>control</i>)	dodatkowe uwagi (<i>further remarks</i>) poprzedzające zamknięcie postępowania	uwagi krytyczne (<i>critical remarks</i>)

Opracowanie autora na podstawie raportów rocznych Rzecznika; K. Heede, *Enhancing...*, s. 596–597 i *European Ombudsman...*, s. 189; European Parliament, *European Ombudsman and national ombudsmen or similar bodies*, Luksemburg 2001; K. Hsieh, *op. cit.*, s. 15 i n.

Skutkiem działania Rzecznika i zastosowania poszczególnych środków użytych w trakcie postępowania w zależności od charakteru sprawy i reakcji uczestników postępowania może być:

- 1) załatwienie sprawy na drodze porozumienia między organem, którego skarga dotyczy, a skarżącym, bez potrzeby ustalania przez Rzecznika przypadku *maladministration*;
- 2) uzyskanie polubownego i jednocześnie satysfakcjonującego obie strony sporu rozwiązania w wyniku *la mediation* Rzecznika;
- 3) zamknięcie sprawy, kiedy postępowanie nie daje w efekcie podstaw do stwierdzenia *maladministration*, skarżący jest informowany o przyczynach takiego ustalenia

⁶²⁶ Por. ustalenia w Raportach rocznych 2004–2006.

Rzecznika, a organ objęty skargą może być adresatem dodatkowych (prewencyjnych) uwag Rzecznika dotyczących jego działania. Jest to forma wymiany poglądów między nimi na temat właściwego administrowania i należy odnotować skłonność instytucji do odpowiadania na te uwagi Rzecznika;

- 4) sformułowanie *critical remarks*, kiedy Rzecznik stwierdza przypadek *maladministration*, który nie ma ogólnych implikacji bądź nie jest możliwe konkretne przeciwdziałanie w tej mierze; Rzecznik stosuje często tzw. uwagi krytyczne, na które nie tylko oczekuje odpowiedzi od właściwych instytucji, ale również od roku 2006 podejmuje kompleksową ocenę rozpatrywania tych uwag przez administrację;
- 5) w przypadku poważnych naruszeń zasad dobrej administracji bądź takich, które implikują ogólne konsekwencje, a użyte wcześniej środki naprawczo-zaradcze zawiodły, stosuje on rekomendacje; jeżeli nie są one w pełni zaakceptowane przez daną instytucję, Rzecznik może skorzystać z przedstawienia ich Parlamentowi w formie sprawozdania specjalnego.

Przyznać trzeba, że skuteczność wszystkich stosowanych przez Rzecznika środków zależeć będzie po pierwsze od dobrej woli i współpracy ze strony instytucji, której działanie zostało zaskarżone, a to wymaga lat praktyki, a po drugie od reakcji Parlamentu Europejskiego i tego, czy jest on gotowy, by wspomagać działanie Rzecznika. To z kolei zakłada respektowanie wśród organów unijnych wysokiej pozycji ustrojowej Rzecznika⁶²⁷.

Przedstawiając ogólną charakterystykę środków, w które wyposażony jest Rzecznik, należy skonstatować, że po 12 latach stosowania instrumentów kontroli i eliminacji *maladministration* przez Rzecznika brak jest zarzutów czy istotnej krytyki co do katalogu i przydatności poszczególnych środków. W istocie środki te tworzą system – uporządkowany układ – dobrze dopasowanych do siebie rozwiązań prawnych. Są one zróżnicowane, a jednocześnie tworzą całość (kompleks) dopełniających się instrumentów. Mają one charakter elastyczny i przystosowują się do zmieniających się sytuacji (*open-ended*). Dzięki tym walorom dobrze współgrają z tworzonym, w znaczącym stopniu przez prawotwórczą praktykę organów unijnych stosujących prawo, europejskim *case-law*. Stworzenie – w ramach regulacji Statutu – praktycznego i wystarczająco efektywnego katalogu środków to bez wątpienia zasługa pierwszego Rzecznika J. Södermana, którego doświadczenie jako fińskiego rzecznika krajowego, reprezentującego model silnego ombudsmana, miały w tej mierze istotne, jeżeli nie decydujące, znaczenie.

2. Formy oddziaływania Rzecznika na wspólnotową administrację

Dyskusje o instytucji Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich w początkowym okresie jego działania skupiały się najczęściej na jego roli jako organu pomagającego uzyskać obywatelom rekompensatę w przypadku naruszenia ich praw podstawowych, pozostawiając jego ogólną kompetencję kontrolną na marginesie rozważań. Wynikało to przede wszystkim z tego, że Europejski Ombudsman, zgodnie z przyjętymi rozwiązaniami w aktach statuujących podstawy prawne jego działania, wzorowany był na modelu instytucji skierowanej głównie na realizację funkcji naprawczej (*redress*). Rzecznik realizuje w tej mierze przede wszystkim założenia modelu duńskiego stanowiącego najbardziej wyraźne źródło jego ustrojowych rozwiązań, różniąc się od wzorców hiszpańskiego, brytyjskiego czy szwedzkiego, uważanych raczej i nastawionych zwłaszcza na oddziaływanie kontrolno-prewencyjne⁶²⁸. Przypomnieć

⁶²⁷ S. Tierney, *op. cit.*, s. 527.

⁶²⁸ Na temat różnic między brytyjskim a europejskim ombudsmanem N. Hawke, N. Parpworth, *Introduction to Administrative Law*, London 2000, s. 273-274.

należy, że instytucja Europejskiego Rzecznika była pomyślana w głównej mierze jako mechanizm kompensacyjny dla unijnych obywateli, chociaż realizując funkcję kontrolną (*control*), wyposażony jest on w pełne kompetencje, a podstawy prawne jego działania umożliwiają elastyczne skorelowanie tych obydwu aspektów funkcjonowania. Także oba przyjęte tryby wszczynania postępowania – skarga i możliwość podjęcia dochodzenia z własnej inicjatywy – pozwalają w wystarczający sposób kształtować faktyczny profil instytucji Rzecznika w zależności od tego, która ze sfer jego oddziaływania ma uzyskać pierwszeństwo. Pokusić się więc można o tezę, że podstawy działania w jednakowy sposób zapewniają realizację modelu ombudsmana kompensującego i kontrolującego, a od samego Rzecznika, jego postawy wobec skarg, własnego przekonania o pełnionej misji będzie zależeć kształtowanie jego faktycznej roli. Na wyraźnie kontrolny charakter wskazuje możliwość prowadzenia postępowania z własnej inicjatywy w celu ulepszania wspólnotowej administracji czy też sugerowanie modyfikowania jej działalności; formalnie przewidziana w TWE na drugim miejscu, ale pojawiająca się w szczególnie doniosłych sprawach. Z drugiej strony, mandat Rzecznika skupia się na ujawnianiu niewłaściwego administrowania przede wszystkim w ramach realizacji skarg obywateli – funkcji naprawczej – w konkretnych, jednostkowych sprawach⁶²⁹.

Na funkcjonowanie Rzecznika należy również spojrzeć z innej, szerszej perspektywy. Obok działalności zmierzającej do eliminowania niewłaściwego administrowania i zapobiegania mu, jego aktywność realizowana jest także przez tworzenie nowych standardów wspólnotowej administracji oraz procedur prawodawczych Komisji Europejskiej.

Na wstępie trzeba przyznać, że w żadnym z państw członkowskich rzecznik praw obywatelskich nie jest wyposażony w funkcję legislacyjną, a analogiczne regulacje unijne wyłączają również ewolucję Rzecznika Europejskiego w kierunku wspólnotowego prawodawcy z wyjątkiem regulacji o charakterze wykonawczym jego kompetencji. Jednakże poprzez elastyczne mechanizmy decyzyjne, koncyliacyjny charakter działania i odpowiedni autorytet, Rzecznik może skłaniać organy wspólnotowe, wyposażone w odpowiednie kompetencje władcze, do modyfikowania prawa wspólnotowego i działania zgodnego z zasadami dobrej administracji. Dzięki temu faktycznie przyczynia się on do tworzenia nowych standardów funkcjonowania administracji. Głównie – poprzez przysługujące mu środki działania – Rzecznik bezpośrednio sugeruje oraz zachęca instytucje i organy unijne do określonego sposobu postępowania. Często występuje również działanie pośrednie, będące wynikiem analizy przez kontrolowaną administrację linii postępowania Rzecznika, zwłaszcza konsekwencji z powodu braku realizacji proponowanych przez niego reguł postępowania w podobnych sprawach. W rezultacie uruchamiany zostaje mechanizm samoregulacji (usprawniania i naprawy) funkcjonowania administracji publicznej.

Mechanizmami służącymi bezpośredniemu tworzeniu nowych reguł i zasad, w jakie wyposaża Rzecznika prawo wspólnotowe, są przede wszystkim uwagi krytyczne i rekomendacje. Dotyczą one dotychczas głównie problemów dostępu do informacji, dyskryminacji i niesprawiedliwego traktowania, procedur rekrutacyjnych do organów i instytucji unijnych. Skupiają się więc na proceduralno-organizacyjnych aspektach funkcjonowania administracji wspólnotowej. W innych obszarach działalności Wspólnot Rzecznik był w większym stopniu powściągliwy w stosowaniu tych bardziej stanowczych środków swojego oddziaływania. W zachowaniu Ombudsmana można zauważyć większą skłonność do tworzenia nowych reguł odnoszących się do praktyki postępowania organów, a także unikanie lub ostrożne zwracanie uwagi na możliwość zmian założeń proceduralnych.

⁶²⁹ Zob. również C. Harlow, *European administrative law and the global challenge*, „EUI Working Paper RSC”, 98/23, s. 13; Tę cechę podkreśla L. Reif, stwierdzając, że mandat Ombudsmana skupia się na kontroli administracji wspólnotowej w celu wzmacniania jej otwartości, odpowiedzialności i efektywności, L. Reif, *The Ombudsman, Good Governance and the International Human Rights System*, Leiden-Boston 2004, s. 374.

Na podstawie wpływających skarg Rzecznik, powołując się na nie i korzystając z zasad dobrej administracji, przedstawiał sugestie dotyczące realizacji reguły szerokiego dostępu do dokumentów publicznych czy też wyników postępowań konkursowych na stanowiska urzędnicze. Ta praktyka stała się zgodna z wysuniętą przez C. Harlow tezę, że „miękkie prawo” (którego źródłem jest działalność Rzecznika) stwarza równie skuteczne jak klasyczne formy prawa, komplementarne instrumenty ochrony praw obywatelskich w relacjach obywateli z administracją publiczną. Następuje to poprzez wykorzystanie indywidualnych skarg oraz decyzji wydawanych na podstawie przeprowadzonych w ich przedmiocie postępowań (w tym z własnej inicjatywy), do osiągnięcia szerokiego skutku, w znacznie większym zakresie niż tego można było oczekiwać⁶³⁰. Obok więc korzystania przez Rzecznika z dorobku *case-law* Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości stworzył on własny segment „miękkiego” prawa unijnego. Tylko w początkowym okresie działania Rzecznika można było odnotować jego powściągliwość w formułowaniu bezpośrednich sugestii odnośnie do działania administracji i w stosowaniu radykalniejszych środków, np. w postaci sprawozdań specjalnych⁶³¹. Dość szybko Rzecznik zaczął korzystać z całej gamy przysługujących mu środków, w tym ze sprawozdań specjalnych, zwłaszcza w sprawach, w których jego reakcja mogła przyczynić się do wyeliminowania błędów systemowych w działaniu wspólnotowej administracji.

Regularne raporty roczne i coraz częściej przedstawiane Parlamentowi Europejskiemu sprawozdania specjalne są bogatym źródłem informacji o działalności Rzecznika – przede wszystkim o wynikach realizacji prawa do skargi – będącej ważną formą wpływania na wspólnotową administrację. Raporty i sprawozdania stanowią nie tylko mechanizm zaznajamiania obywateli z nieprawidłowościami w pracy unijnych instytucji i organów, ale również formę informowania obywateli o przysługujących im prawach. Znajduje w nich swój wyraz rola Rzecznika jako propagatora modernizacji administrowania, wzmacniania legalności i praworządności, ale również zwiększania przekonania do efektywności i bezstronności samej instytucji Ombudsmana. Obowiązek przedstawiania raportów rocznych z wyników przeprowadzonych kontroli wypływa z przepisu art. 195 ust. 1 TWE, który precyzuje art. 3 ust. 8 Statutu, nakładając na Rzecznika zobowiązanie prezentowania Parlamentowi wyników swojej działalności na zakończenie każdej sesji rocznej. Szczegółowe uregulowania precyzujące charakter sprawozdań specjalnych zawierają przyjęte przez Rzecznika przepisy wykonawcze do Statutu. Z jednej strony sprawozdania te mogą być opracowywane w sytuacji ujawnienia niewłaściwego administrowania, a stanowisko instytucji lub organu wspólnotowego, którego działalność jest przedmiotem skargi, nie jest uznana przez Rzecznika za satysfakcjonującą (art. 8 ust. 4 przepisów wykonawczych). Z drugiej strony, przyczyna przedstawienia takiego specjalnego dokumentu z wyników prac Ombudsmana wynika z chęci szerszego wypełniania przez niego obowiązków określonych w Traktacie i Statucie (art. 11 ust. 2 przepisów wykonawczych) – wykrywania i reagowania na niewłaściwe administrowanie. Wydaje się, iż ten typ aktywności Rzecznika może służyć formułowaniu przez niego różnego rodzaju propozycji zmierzających do zmiany funkcjonujących przepisów prawa wspólnotowego i praktyki ich realizacji, dotyczących zarówno wspólnotowej administracji, jak i samego Rzecznika. Należy podkreślić, iż raporty i sprawozdania, a także szereg innych informacji prezentuje strona internetowa Rzecznika, co jest przykładem realizacji przez niego zasady transparentności działania⁶³². W opinii samego Rzecznika raport roczny jest najważniejszym przez niego publikowanym dokumentem. Podsumowuje działalność Rzecznika w ciągu całego roku, szczegółowo opisuje

⁶³⁰ Szerzej C. Harlow, *Accountability in the European Union*, Oxford 2002, s. 171-188.

⁶³¹ Niestosowanych np. w pierwszych 2 latach działania.

⁶³² <http://www.euro-ombudsman.eu.int>.

wyniki dochodzeń i ich skutki dla skarżących, zarówno dla obywateli Unii Europejskiej, jak i innych osób zamieszkujących na jej terytorium. Przedstawianie raportów i dyskusja nad nimi podkreśla wagę współpracy między Rzecznikiem i Parlamentem Europejskim, który podczas ich analizy i debaty nad nimi ocenia oraz wspomaga działania Rzecznika. Jednocześnie zawarty w raporcie materiał – dane o sposobie wykonywania kompetencji przez organy Wspólnot daje Parlamentowi podstawę do formułowania stanowiska zawierającego ocenę działalności tych organów. Z kolei dla administracji raporty są wartościowym źródłem wiedzy i podstawą refleksji na temat ich sposobów administrowania, gdyż w raporcie wskazane są te obszary działania administracji, gdzie konieczna jest, w opinii Rzecznika, zmiana reguł działania lub dokonanie ulepszeń⁶³³. Raporty roczne i sprawozdania pozwalają na w miarę pełne identyfikowanie występujących problemów. Nie mogą one pozostać niezauważone, gdyż prezentowane są publicznie, na forum Parlamentu, poprzedzone są uwagami Komisji ds. Petycji i towarzyszy im merytoryczna dyskusja. Takiej szansy upublicznienia nie ma w przypadku decyzji w konkretnych, indywidualnych sprawach, mimo że ich waga może być znaczna.

Rzecznik wypracował także inne mechanizmy wpływu na wspólnotową administrację. Samokontrola i zmiana sposobu postępowania administracji dokonywana z jej własnej inicjatywy, ale w wyniku działań i sugestii Ombudsmana, odnosi często większy skutek, przynosi większe korzyści niż narzucanie pewnych standardów i rozwiązań. W ten sposób uwidaczniają się pozytywne cechy koncyliacyjnej natury instytucji Rzecznika. Łagodna perswazja nie powoduje bowiem konfrontacji z instytucją lub organem unijnym, w którego działaniu dopatruje się on niewłaściwego administrowania. Zamiast tego prowadzone w umiejętny sposób uzgadnianie wzajemnych stanowisk zmierza w wielu przypadkach do zmiany niewłaściwej decyzji lub wydania nowej, czyniącej zadość żądaniom skarżącego, bez potrzeby używania bardziej stanowczych środków takich, jak rekomendacje czy też sprawozdania specjalne. Najlepszym przykładem tego rodzaju oddziaływania Rzecznika było dochodzenie we wspomnianej już sprawie 616/PUBAC/F/IJH, dotyczące funkcjonowania we wspólnotowej administracji przepisów regulujących dostęp do dokumentów publicznych. Postępowanie to, w konsekwencji przeprowadzonych przez Rzecznika ustaleń i ocen prawa wspólnotowego oraz aktów wydanych przez instytucje unijne, doprowadziło do przyjęcia przez nie odpowiednich przepisów, które zabezpieczyły realizację obywatelskiego prawa dostępu do informacji i dokumentów publicznych oraz jasno precyzowały wyjątki od tej zasady⁶³⁴. Rzecznik nie stworzył żadnych reguł samodzielnie, ale w oparciu o swoją opinię zaapelował do odpowiednich władz, by uregulowały te kwestie i przyjęły powszechne, jawne reguły określające dostęp do dokumentów. Efekt oddziaływania Rzecznika wzmacniany jest powołaniem się przez niego, co jest generalną praktyką jego działalności, na europejskie *case-law*, zwłaszcza orzecznictwo Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości⁶³⁵.

Rzecznik skupia swoją uwagę często na obszarach, w których wobec instytucji lub organu wspólnotowego nie istniał żaden obowiązek prawny nakładający na nią przyjęcie określonych regulacji, ale w opinii Rzecznika istnieje konieczność rozważenia, czy takie normy powinny być przyjęte. W takim przypadku Rzecznik stosuje dwie formy, wykorzystując możliwość otwarcia postępowania z własnej inicjatywy lub przedstawienia danej instytucji dodatkowych uwag (*further remarks*). Z analizy dotychczasowej praktyki wynika, że te dwie formy mogą być używane na zasadzie wyłączości lub kumulatywnie, tzn. wówczas, gdy kilka sugestii odnoszących się do skargi przyjmie formę dodatkowych uwag, a następnie w celu zaakcentowania ważności, znaczenia systemowego badanej problematyki, Rzecznik dojdzie do

⁶³³ Por. Raport roczny 2003, s. 3.

⁶³⁴ Szerzej por. Raport roczny 1996, s. 81-87.

⁶³⁵ W szczególności na omawianą już sprawę C-58/94 *Holandia przeciwko Radzie*.

wniosku, że sprawa wymaga uruchomienia kompleksowego postępowania, do którego właściwe jest wszczęcie dochodzenia z własnej inicjatywy⁶³⁶. Z uwag dodatkowych Ombudsman korzysta zwłaszcza, by wskazać wspólnotowej instytucji, że przyjęcie proponowanej nowej reguły lub zmiana w zakresie dotychczasowej polityki funkcjonowania może przynieść określoną korzyść, przyczyniając się do dalszego rozwoju demokracji działania wspólnotowej administracji, relacji z obywatelami i zmniejszenia dystansu w kontaktach z nimi. W ostatnich latach mechanizm ten był stosowany przez Rzecznika kilkanaście razy, zwłaszcza w sprawach z zakresu postępowań konkursowych na stanowiska we wspólnotowej administracji. Wspomnieć można chociażby o skardze 794/5.8.1996/EAW/SW/VK⁶³⁷ przeciwko Komisji, której przedmiotem była realizacja prawa swobody wypowiedzi urzędników jako prawa fundamentalnego, skardze 1304/2003/(ADB)PB⁶³⁸ przeciwko Komisji dotyczącej ograniczenia dostępu do dokumentów, skardze 1986/2002/OV⁶³⁹ w sprawie nieuzasadnionej odmowy zwrotu kosztów świadczonych usług, skargach 2097/2003/(ADB)PB i 839/2004/MHZ⁶⁴⁰ przeciwko Europejskiemu Biuru Selekcji Kadr, które odnosiły się do uniemożliwienia kandydatom uzyskania dostępu do dokumentów rekrutacyjnych, arkuszy ocen. W tych i podobnych sprawach uwagi Rzecznika spowodowały przyjęcie odpowiednich regulacji, które w przyszłości miały zabezpieczyć przed wskazanymi w sformułowanym przez Rzecznika stanowisku nieprawidłowościami. Przekonywanie administracji do przyjmowania nowych reguł jest najbardziej wyraźne w związku z dochodzeniami podejmowanymi przez Rzecznika z własnej inicjatywy, kończącymi się z reguły rekomendacjami lub sprawozdaniami specjalnymi. W przypadku postępowań z własnej inicjatywy, w przeciwieństwie do mechanizmu stosowania uwag dodatkowych, Rzecznik, wyrażając swoje zastrzeżenia, obszernie argumentuje swoje stanowisko krytyczne, nie zamykając sprawy w oparciu jedynie o zapewnienie zaskarżonego organu, że zostaną podjęte przez niego niezbędne kroki w celu realizacji sformułowanych uwag, a wręcz przeciwnie, oczekuje działania z określonym skutkiem⁶⁴¹. Jak dotychczas, Rzecznik stosował dochodzenie z własnej inicjatywy w przypadku stwierdzenia potrzeby ulepszenia jakości administracyjnych procedur czy też eliminacji dyskryminacji ze względu na wiek⁶⁴².

Praktyka Rzecznika wskazuje, że preferuje on pośrednie oddziaływanie na wspólnotową administrację. Przyjmowanie przez nią nowych reguł postępowania to bardzo często wynik działania Ombudsmana, stosowanych przez niego metod analizy skarg oraz przypadków rozpoznawanych w toku postępowania z własnej inicjatywy, jak i formułowania w wyniku wymiany z kontrolowaną instytucją informacji, argumentów i opinii – stosowanych wniosków, sugestii czy propozycji rozwiązań instytucjonalnych. W ten sposób następuje realizacja teorii Hertogha, polegająca na politycznym wpływie decyzji Ombudsmana⁶⁴³. Sedno wskazanej teorii sprowadza się do wyróżnienia refleksowego sposobu, w jaki może działać władza publiczna. Polega on na podejmowaniu decyzji w wyniku dialogu, procesie naradzania się i negocjowania pomiędzy podmiotem kontrolującym a kontrolowaną instytucją. Systemowy wpływ polityki decyzyjnej ombudsmana i jej prowadzenie polega na tym, że stara się on unikać narzucania swojej woli czy proponowanych rozwiązań, a szeroko

⁶³⁶ Por. sprawa OI/1/98, Raport roczny 1998, s. 19.

⁶³⁷ Raport roczny 1997, s. 129-133.

⁶³⁸ Raport roczny 2004, s. 63-64.

⁶³⁹ Raport roczny 2004, s. 78-79.

⁶⁴⁰ Raport roczny 2005, s. 73-74.

⁶⁴¹ Por. przebieg dochodzeń 303/97/PD, Raport roczny 1997, s. 270-294 czy 626/97/BB, Raport roczny 1998, s. 259-268.

⁶⁴² Omawiane postępowanie OI/1/98.

⁶⁴³ M. L. M. Hertogh, *Consequenties van controle, de bestuurlijke doorwerking van het oordeel van de administrative rechter en de Nationale ombudsman*, Haga 1997, s. 10.

korzysta z mechanizmów mediacji i uzgadniania, przekonywania, inspirowania i pośredniego nacisku na administrację. Dotychczasowi Rzecznicy umiejętnie wykorzystują przy tym swą legitymację prawnopolityczną, manifestują swą bezstronność i upubliczniają badaną problematykę, nie traktując tego wyłącznie w kategoriach „sankcji” dla administracji, ale jako dodatkowe forum dyskusji dla poszukiwania stosownego rozwiązania⁶⁴⁴. Taką postawę Rzecznika dostrzec można w wielu jego wystąpieniach i wywiadach. W jednej z ostatnich swoich wypowiedzi dla Unioncamere Bruxelles, 17 grudnia 2007 roku, P. N. Diamandouros stwierdził, że „pomyłki zdarzają się w każdej administracji i nie ma nic wstydliwego w przyznaniu się do błędu. Pomyłka staje się problemem, gdy się jej zaprzecza. Powodem tego może być arogancja, ale częściej to rezultat obawy, a nawet ignorancji. Skupiam się na podnoszeniu kultury funkcjonowania administracji, a nie szukam winnych (...)”.

Efekty takiego podejścia Rzecznika do przeprowadzanej kontroli wydają się odnosić szczególnie sukces w pokonywaniu trudności w realizacji zwłaszcza profilaktycznej funkcji Rzecznika. Regularne kontakty między Rzecznikiem a urzędnikami administracji unijnej powodują, że rozumieją oni pobudki, jakimi kieruje się on przy analizie zgłaszanych przez obywateli zarzutów. Dodatkowo należy wskazać, że formułowane zalecenia, uwagi i rekomendacje mają często naturę ogólną bądź, gdy jest to możliwe, mają charakter wariantowy, co pozwala instytucjom i organom wybrać rozwiązanie najlepsze z punktu widzenia bieżącej i perspektywicznej polityki danej instytucji. Pozwala to jednocześnie Rzecznikowi na zmianę jego stanowiska – podjęcia środków bardziej stanowczych – gdy organ nie wyraża woli współpracy i kompromisu. Konsultacja i dialog Rzecznika z administracją pozwalają usunąć część napięcia, jakie powstaje między nimi. Taka jest metoda działania Europejskiego Ombudsmána, zwłaszcza w odniesieniu do dochodzeń własnych, skierowanych na adaptowanie nowych reguł postępowania. Kluczowe znaczenie dla przezwyciężenia trudności związanych głównie z perswazyjnym oddziaływaniem Rzecznika ma budowanie przez niego poparcia społecznego dla swoich działań. W związku z tym publiczny wizerunek instytucji nabiera najwyższego znaczenia. Nie tylko jest on środkiem budowania autorytetu i prestiżu Rzecznika, ale istotnie wpływa na skuteczność podejmowanych przez niego decyzji. Ombudsman może zyskiwać zaufanie publiczne i reputację poprzez kreowanie atmosfery zrozumienia dla metod i celów jego działania. W społeczeństwie demokratycznym, w którym rola mediów i nowoczesnych form komunikowania jest ważna, publiczne wystąpienia Rzecznika nie mogą być niedoceniane. Formułowanie krytyki – pełnej szacunku i zrozumienia, zarówno dla obywateli, jak i administracji jest bardziej konstruktywne niż stygmatyzacja biurokracji. Budowanie wśród wspólnotowego aparatu administracyjnego świadomości konieczności poprawy działania instytucji i organów, których aktywność spotyka się z zarzutami Rzecznika dotyczącymi niewłaściwego administrowania, wpływa istotnie na zwiększanie jego roli. Służą temu przede wszystkim wywiady i oświadczenia prasowe, wygłaszane referaty i stanowiska, ale również publiczna debata w Parlamencie Europejskim i mediach dotycząca przedstawianych raportów i sprawozdań, która może przyczyniać się do uwzględniania formułowanych przez niego zaleceń.

Poprzez umiejętne korzystanie z przysługujących mu narzędzi i mechanizmów kontroli Rzecznik stara się podnosić efektywność funkcjonowania wspólnotowej administracji. Istotne jest, że pomimo tego, iż jego propozycje, polecenia i opinie koncentrują się w przeważającej mierze wokół indywidualnych problemów, często mają bardziej generalną naturę. Nie tylko więc odnoszą się do nieprawidłowych zachowań w jednostkowych przypadkach, ale, wskazując na pewne podobieństwa, skierowane są na wymuszanie zmian konstrukcji wspólnotowych polityk, procedur albo rozwiązań organizacyjnych w administracji publicznej. Trafnie więc

⁶⁴⁴ H. Abromeit, *Democracy in Europe – Legitimising Politics in a non-state polity*, New York 1998, s. 127.

zauważa I. Bizjak, że w swojej pracy Rzecznik może zidentyfikować dużą liczbę społecznych problemów, często takich, których decydenci zauważyć nie potrafią lub celowo nie chcą. Przy tym może on zaoferować więcej niż jedno alternatywne rozwiązanie badanej kwestii⁶⁴⁵.

Analizując formy działania Rzecznika, nie można zapominać o jego roli odnoszącej się do politycznej działalności organów wspólnotowych, która jest problemem złożonym. Instytucja Rzecznika z zasady powinna być apolityczna, jednakże pomimo konieczności realizacji tego wymogu nie można zaprzeczyć, że Rzecznik jest aktorem na arenie politycznej, będąc jednym z „trybów” wspólnotowej maszyny władzy. Słusznie stwierdza więc P. Magnette, że traktatowe zdefiniowanie funkcji Rzecznika wyłącza odgrywanie przez niego znaczącej roli politycznej, jednak z drugiej strony znajduje się pod bezpośrednią kontrolą Parlamentu Europejskiego, który mógłby być skłonny do określenia jego bardziej politycznego profilu działania⁶⁴⁶. Ponadto, od początku funkcjonowania Rzecznika można doszukać się w nim bardziej cech narzędzia parlamentarnej kontroli nad Komisją – analogicznego do nordyckiej tradycji konstytucyjnej – niż wyznaczników niezależnego strażnika praw obywateli. Polityczne konsekwencje jego działania dostrzegamy w wielu proponowanych i inspirowanych przez niego rozwiązaniach. Poprzez działanie w indywidualnych sprawach i edukację, wskazywanie istotnych społecznie problemów, propagowanie zmian wspólnotowego ustawodawstwa, krytykowanie alienacji administracji – przedstawianie raportów, sprawozdań, rekomendacji i zaleceń – Rzecznik staje się jednym z mechanizmów ustrojowego oddziaływania na wspólnotowy aparat administracyjny. Odpowiednie jednak realizowanie przez niego zasady niezależności i bezstronności będzie przeciwdziałać stworzeniu w osobie Rzecznika narzędzia *stricto* politycznego i postrzeganiu go jako politycznego gracza. Konsekwentnie więc Rzecznik wykazuje, dzięki jednoosobowemu, wysoce spersonifikowanemu charakterowi urzędu oraz doświadczeniu dotychczasowych ombudsmenów jako rzeczników krajowych, umiejętność łączenia bezstronnego prowadzenia kontroli z uznaniem, że jego działalność może prowadzić do politycznych implikacji. Generalnie więc Rzecznik wykazuje powściągliwość w sprawach, w których dopatruje się wyłącznie politycznego charakteru. Trafnie więc stwierdza J. Christensen, że podobnie jak rzecznik krajowy, Europejski Ombudsman stroni więc od problemów, w których jego działalność przypominałaby „wtykanie ręki w gniazdo śmiertelnych, politycznych szerszeni”⁶⁴⁷. Nie oznacza to, że Rzecznik wycofuje się z prowadzenia spraw, gdy odkrywa ich polityczne konotacje. Respektowanie zasady legalizmu skłania go do nieróżnicowania podejścia do mało znaczących przypadków *maladministration*, wymagających prostych i *ad hoc* stosowanych środków naprawczych i złożonych problemów z politycznymi reperkusjami. W tym ostatnim przypadku odsłania je nawet wtedy, gdy wymaga to „naświetlenia” i wskazania generalnego wymiaru problemu, początkowo niedostrzeganego⁶⁴⁸. Pozwala mu to na podejmowanie inicjatyw rozwiązywania problemów o znaczeniu ustrojowym, np. kreowanie nowego podejścia administracji wobec obywateli, gdyż jak sam Rzecznik twierdzi: „administracja Unii Europejskiej nadal nie jest dostatecznie skoncentrowana na jej służebnej wobec obywateli roli”⁶⁴⁹. Powtarzalność przypadków określonego rodzaju niewłaściwego administrowania staje się wówczas

⁶⁴⁵ I. Bizjak, *The Ombudsman between legislator, administration and citizen – political angle*, 50th Anniversary of Danish Ombudsman, Copenhagen 2005.

⁶⁴⁶ P. Magnette lakonicznie stwierdza w tej mierze, że „status i rola Europejskiego Rzecznika pozostają niejasne”, P. Magnette, *Between...*, s. 678-680.

⁶⁴⁷ J. Christensen, *Is the Ombudsman a political institution?*, referat na 50th Anniversary of Danish Ombudsman, Copenhagen 2005.

⁶⁴⁸ P. Magnette, *Between...*, s. 683.

⁶⁴⁹ Wypowiedź P. N. Diamandourosa, Ombudsman: EU administration still not citizen-centred enough, „The European Ombudsman Press Release”, 4/2007.

podstawą do wskazywania obszarów aktywności wspólnotowej administracji, które muszą być zreformowane. Rolę Rzecznika charakteryzuje tu duży dynamizm, wskazujący na ewolucję od organu o działaniu naprawczym, rekompensującym w kierunku ambitnego reformatora. Poprzez staranny dobór przypadków *maladministration* naświetlających sfery działania administracji, wymagających ulepszeń lub innych zmian i dzięki budowaniu w oparciu o swą wiedzę i praktykę własnego *case-law*, realizowana jest polityka Rzecznika.

Rzecznik dość szybko stał się dla obywateli Unii i ich organizacji atrakcyjną, w porównaniu do sądowej drogi, alternatywą dochodzenia swych praw⁶⁵⁰. Wprawdzie Rzecznik nie jest sędzią⁶⁵¹, nie ma czynnej legitymacji procesowej przed sądami europejskimi, nie może egzekwować prawnie swych decyzji, a jego *case-law* nie ma równorzędnego znaczenia w odniesieniu do aktów prawnych, to trzeba stwierdzić, że ma jednak atrybuty rekompensujące te braki. Rzecznik ma prawo, co jest niemożliwe w przypadku sądów, wszcząć i prowadzić postępowanie z własnej inicjatywy, ma dużą swobodę podejmowania działań, nawet gdy nie stwierdza przypadku niewłaściwego administrowania a jedynie gdy dostrzega potrzebę zmian funkcjonowania administracji. Może on efektywniej niż sądy współtworzyć europejskie *case-law*, gdyż z jednej strony bazuje na orzecznictwie Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości⁶⁵², z drugiej, rozwija w oparciu o swoje decyzje i inne formy działania własną „jurysprudencję”, tworząc nowe reguły dobrej praktyki administracyjnej. Rzecznik może również, czego dał dowód przedstawiając Parlamentowi Europejskiemu projekt Kodeksu Dobrej Praktyki Administracyjnej, kodyfikować wypracowane przez siebie zasady. Nie musi on jak sąd powściągliwie komunikować swych rozstrzygnięć i opinii. Wręcz przeciwnie – medialne nagłośnienie sprawy jest mu często pomocne. Dotychczasowi Rzecznicy do perfekcji doprowadzili upublicznianie prowadzonych spraw i rozstrzygnięć, zarówno by „karac”, jak i „nagradzać” zachowania administracji. Wyższość środków i procedur przysługujących Rzecznikowi wynika: z możliwości wykroczenia w prowadzonej przez niego kontroli poza aspekt legalności, z braku obowiązku sztywnego trzymania się ram proceduralnych, szybkości i bezpłatności postępowania. Bez wątplenia zakres spraw, z którymi obywatel może zwracać się do Rzecznika jest szerszy niż w przypadku skargi sądowej i jednocześnie samo uznanie skargi za niedopuszczalną nie jest równoznaczne z tym, że w sprawie, którą skarga była objęta, Rzecznik nie podejmie określonych działań. Należy również uwzględnić fakt, że przez kompleksowość oddziaływania Rzecznika i wielość stosowanych środków może on w niektórych przypadkach skuteczniej niż orzeczenie sądu przeciwdziałać *maladministration*⁶⁵³.

Zależnie od typu sprawy i decyzji Rzecznika jego oddziaływanie może być zarówno *quasi*-sądowe, jak i *quasi*-polityczne. Naprawcze i korygujące działanie Ombudsmána z reguły będzie implikowało, poza proceduralnymi podobieństwami, skutek jego decyzji zbieżny z orzeczeniem sądowym, mającym na celu uzyskanie zadośćuczynienia przez skarżącego. Z kolei decyzje o zastosowaniu propozycji polubownego rozwiązania czy możliwość wystąpienia do Parlamentu Europejskiego ze sprawozdaniem specjalnym kładą nacisk na budowanie kontrolno-inspirującego wymiaru działania Rzecznika. Przykładowo, przedstawienie jego zaleceń do rozważenia przez Parlament i uchwalenie ich w formie

⁶⁵⁰ Zwraca na to uwagę m.in. R. Davis, *Quasi-judicial...*, s. 2 i P. Magnette, *Between...*, s. 683-684.

⁶⁵¹ Chociaż *quasi*-sądowa rola Rzecznika nie była obca Parlamentowi Europejskiemu w trakcie prac przygotowawczych do utworzenia tego urzędu, zob. Resolution on the appointment of a Community Ombudsman by the European Parliament, 11 May 1979.

⁶⁵² Przypomnieć należy, że Rzecznik od początku swej działalności podkreśla, że Trybunał jest najwyższym autorytetem w sprawach prawa wspólnotowego i że opiera się na jego orzecznictwie. Zob. np. sprawozdanie specjalne 616/PUBAC/F/IJH.

⁶⁵³ Np. w sprawie przyznania dostępu obywateli do dokumentów *quasi*-sądowa kontrola Ombudsmána prowadziła do lepszych skutków niż sądowa kontrola Sądu Pierwszej Instancji, por. R. Davis, *Quasi-judicial...*, s. 9.

rezolucji oznacza możliwość przyjęcia przez ten organ aktu o charakterze politycznym i w ten sposób zrealizowania swobodnego nacisku politycznego w sytuacji, gdy wskazany w decyzji Rzecznika organ nie realizuje jego sugestii i zaleceń. Pewnym mankamentem w tej mierze jest sama pozycja Parlamentu wśród organów wspólnotowych, gdyż brak politycznej odpowiedzialności członków Komisji Europejskiej przed tym ciałem osłabia istotnie jego oddziaływanie. Europejskiemu Rzecznikowi nie jest także dostępna możliwość włączenia sądownictwa do realizowania zaleceń z jego rekomendacji, niemniej jednak wielu narodowych rzeczników również nie jest wyposażonych w tego rodzaju mechanizmy oddziaływania i w tej sytuacji ich praktyczna realizacja następuje poprzez prestiż i autorytet samej instytucji. Z pewnością oddziaływanie Rzecznika byłoby większe, gdyby przyznano mu legitymację do bezpośredniego występowania przez ETS w sprawach z zakresu ochrony praw podstawowych obywateli, ale otwarta pozostaje kwestia, w jakim stopniu pozbawiłoby to urząd unikatowego charakteru i wynikającej stąd siły oddziaływania. W doktrynie rozważana jest w związku z tym celowość przyznania mu legitymacji procesowej przed sądami. Przypomnieć należy, że dyskutowane jest również przyznanie skarżącemu pomocy prawnej ze strony Rzecznika, gdyby wymagał tego jego usprawiedliwiony interes, jako alternatywy dla ekspensywnego z zasady pełnomocnictwa fachowych prawników⁶⁵⁴.

Charakteryzując instrumenty oddziaływania Rzecznika, należy zwrócić uwagę na szczególne znaczenie działania Rzecznika wobec dyskrejonalnej i często arbitralnej aktywności Komisji Europejskiej, a zwłaszcza jej roli prawotwórczej. Ta problematyka nabiera szczególnej wagi ze względu na fakt, co widać z przedstawionej już analizy postępowań skargowych i dochodzeń własnych, że aktywność decyzyjna Komisji jest dominującym elementem zainteresowania Rzecznika. Zgodnie z normami traktatowymi, mechanizmy kontroli procesów tworzenia prawa wspólnotowego są podzielone pomiędzy Komisję, Radę Unii Europejskiej i Parlament Europejski, które są współustawodawcami i stąd nadzorują realizację reguł wspólnotowego prawotwórstwa. Mechanizm ten bardziej przypomina amerykański system *checks and balances* niż tradycyjny system parlamentarnej kontroli i odpowiedzialności funkcjonujący w państwach członkowskich⁶⁵⁵. Wynika to przede wszystkim z tego, że sama Wspólnota nie jest tradycyjną formą administracji, dlatego też inne zasady rządzą panującymi w niej wewnętrznymi mechanizmami odpowiedzialności⁶⁵⁶. System ten zawiera wiele różnorodnych mechanizmów rządzenia – ponadnarodowych, *quasi*-parlamentarnych, spośród których dominujące są instrumenty funkcjonalne. Związane jest to z przyjętym systemem stosunków między organami i instytucjami wspólnotowymi, w których mało jest cech tradycyjnego parlamentaryzmu, a dodatkowo w bieżącym funkcjonowaniu Wspólnot nie widać żadnego zainteresowania rozwijaniem

⁶⁵⁴ Problem przyznania legitymacji procesowej przed sądami wspólnotowymi była wielokrotnie podnoszona w wystąpieniach pierwszego Rzecznika J. Södermana, szerzej na ten temat V. Knutelska, *The Impacts of the Activities of the European Ombudsman on the Decision-Making In the European Union. Another way to democratise the EU?* [w:] *Crucial Problems of International Relations through the Eyes of Young Scholars*, pod red. J.M. Rolenc, VŠE v Praze, Nakladatelství Oeconomica, Praha 2007, s. 227-256; por. również A. Tsadiras, *The position...*, s. 620-626. Zagadnienia te były również przedmiotem dyskusji w czasie tworzenia instytucji Rzecznika, por. analiza w Rozdziale I.

⁶⁵⁵ F. Bignami, *The Administrative State in a Separation of Powers Constitution: Lessons for European Community Rulemaking from the United States*, „Jean Monnet Working Paper”, 5/1999, s. 1-2; także K. Lenaerts, *Some Reflections on the Separation of Powers in the European Community*, „Common Market Law Review”, vol. 28, 1991, s. 13-14; T. Georgopoulos, *The ‘Checks and Balances’ Doctrine in Member States as a Rule of EC Law: The Cases of France and Germany*, „European Law Review”, vol. 5, 2003, s. 530-543.

⁶⁵⁶ Por. J. Shaw, A. Wiener, *The paradox of the ‘European Polity’*, „Jean Monnet Working Paper”, 10/1999, s. 1-8; R. Bellamy, D. Castiglione, *‘A Republic, if you can keep it’: The Democratic Constitution of the European Union* [w:] *The European Union and its Order*, pod red. Z. Bankowski, A. Scott, Oxford 2000; także P. Kirchof, *The Balance of Powers Between National and European Institutions*, „European Law Review”, vol. 3, 1999, s. 225-232.

znanych modeli ustrojowych⁶⁵⁷. W system wspólnotowych mechanizmów ustrojowych wpisuje się Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich, który działając bezpośrednio, kontroluje działanie instytucji unijnych z punktu widzenia istniejących standardów albo inspiruje określone zmiany. Działając z kolei pośrednio, może informować Parlament i Radę o nieprawidłowościach w ustawodawczej i decyzyjnej działalności Komisji, aby w ten sposób uzupełniać i wzmacniać instytucjonalne mechanizmy kontroli. Ponadto, oddziałując również pośrednio, może umożliwiać obywatelom angażowanie się w kontrolę właściwego wykonywania kompetencji przez Komisję i dzięki temu niwelować odseparowanie samej Unii od jej obywateli oraz wzmacniać jej demokratyzm.

Kontrola działalności Komisji przeprowadzana w wyniku dużej liczby skarg indywidualnych jest także impulsem do podjęcia szerszego rodzaju analizy jej decyzyjnych uprawnień. W takich przypadkach Rzecznik konfrontuje efekt podjętych przez Komisję regulacji z zasadami dobrej administracji i przestrzeganiem praw podstawowych. Uznaje jednak, że nie jest władny, by oceniać ich efektywności albo stosowność prowadzonej polityki, tym samym nie angażuje się w spory natury politycznej. Jego działalność ogranicza się więc do badania spraw pod kątem zgodności z przyjętymi zasadami i regułami, bez kwestionowania zasadności podejmowanych środków, co powoduje wyłączenie Rzecznika od oceny przesłanek będących podstawą określonych aktów ustawodawczych i sfery prawotwórczej działalności Komisji. Jeżeli bowiem przyjmowałyby bardziej aktywną merytoryczną rolę, to nie tylko narażałyby się na sprzeciw wspólnotowych organów, ale również nie byłoby to zgodne z przyjętym modelem instytucji Rzecznika. Do uznania prawa za „dobre” Rzecznikowi musi wystarczyć stwierdzenie, że zostało ono wydane zgodnie z procedurą i obowiązującymi w tej mierze zasadami i regułami.

Wspomaganie przez Rzecznika instytucjonalnych mechanizmów kontroli Parlamentu i Rady wydaje się z kolei istotne z powodu braku, analogicznego jak w państwach członkowskich, instrumentu nadzoru nad wykonawczymi kompetencjami Komisji. W praktyce więc wątpliwa kontrola Parlamentu wynikająca ze stosunkowo słabej jego pozycji wśród wspólnotowych organów wydaje się być w pewien sposób rekompensowana przez Rzecznika, który działa jako dodatkowe, specjalne narzędzie parlamentarnej kontroli wobec tych spraw ze sfery działalności Unii, wobec których w zasadzie bezpośrednio aktywność Parlamentu jest wyłączona⁶⁵⁸. A. Pliakos, analizując tę kwestię, stwierdza nawet, że Rzecznik jest pomocniczym organem Parlamentu, analogicznie jak Komisja ds. Petycji⁶⁵⁹. Dlatego też wydaje się teoretycznie możliwe użycie uprawnień Parlamentu do korzystania z instytucji Ombudsmana jako stałego narzędzia kontroli nad działalnością Komisji. Także Rada mogłaby zwracać się do Rzecznika, by sprawdzał poszczególne procedury decydowania realizowane przez Komisję. Przeciwdziałają jednak temu wszystkie mechanizmy (omówione w Rozdziale II), które gwarantują samemu Rzecznikowi wysoki stopień jego niezależności oraz wykluczają ewolucję tej instytucji w kierunku „super-nadzorcy”. Praktyka pokazuje więc, że Rzecznik nie jest skłonny do przyjęcia pozycji „oreża” w rękach Parlamentu czy

⁶⁵⁷ Por. S. Andersen, T. Burns, *The European Union and the Erosion of Parliamentary Democracy: A Study of Post-parliamentary Governance* [w:] *The European Union: How Democratic Is It?*, pod red. S. Andersen, K. Eliassen, London 1996, s. 237; G. Majone, *Regulatory Legitimacy* [w:] G. Majone, *Regulating Europe*, London 1996, s. 284; J. Dehauss, *European Institutional architecture after Amsterdam* „parliamentary system or regulatory structure”, „Common Market Law Review”, vol. 35, 1998, s. 595-627; P. Craig, *The Nature of the Community: Integration, Democracy and Legitimacy* [w:] *The Evolution of EU Law*, s. 42-50; J. Weiler, *European Models: Polity, People and System* [w:] *Lawmaking in the European Union*, pod red. P. Craig, C. Harlow, Dordrecht 1998, s. 21 i nast.

⁶⁵⁸ Por. Komentarz do art. 138e TEWG [w:] *Kommentar zur Europäischen Union*, pod red. E. Grabitz, M. Hilf, Monachium 1992, s. 621.

⁶⁵⁹ A. Pliakos, *La protection des droits de la défense et les pouvoirs de vérification de la Commission des Communautés européennes: une issue heureuse?*, „Revue trimestrielle de droit européen”, vol. 3, 1995, s. 465.

Rady, kontrolującego każde działanie Komisji. Skargi przekazywane przez deputowanych Parlamentu czy Radę występowały dotychczas wyjątkowo lub nie były podstawą wszczęcia postępowania. Wydaje się więc, że organy te nie postrzegają Rzecznika jako źródła powiększania sfery ich kontroli, a sam Rzecznik uważa się za instytucję służącą przeciwdziałaniu konkretnym przypadkom *maladministration* oraz reformującą zasady działania administracji Unii, nie zaś jako środek mający istotnie przynosić korzyści wspólnotowym organom w ich relacjach międzyinstytucjonalnych.

Funkcja systemowa Rzecznika jest szczególnie ważna w kontekście tworzenia przez niego elementów europejskiego *case-law*. C. Harlow słusznie przestrzega przed zakusami zupełnego i wyczerpującego regulowania prawa wspólnotowego aktami prawotwórczymi, gdyż skodyfikowane procedury mogą paraliżować dalszy rozwój Unii i wskazane jest raczej ustanawianie pewnych ogólnych wiążących reguł⁶⁶⁰. Dlatego też wydaje się, że rola Rzecznika w tym zakresie jest nie tylko istotna, ale powinna również wzrastać. Jeżeli reguły prawne są ustalone, uwaga Rzecznika powinna skupiać się na zapewnieniu ich realizacji w indywidualnych przypadkach. Z kolei jednak, jeżeli reguł brakuje bądź są one niedostatecznie określone, Rzecznik ma możliwość tworzenia nowych standardów. W ten sposób nie tylko kontroluje, ale przy tej okazji samodzielnie tworzy on nowe prawne reguły postępowania.

Warto zauważyć, że wykonując uprawnienia kontrolne, Rzecznik często odwołuje się do swoich wcześniejszych dochodzeń. W ten sposób oczywistym skutkiem realizowania przez Rzecznika kompetencji kontrolnych jest konfrontacja ujawnionego przypadku niewłaściwego administrowania z identycznym bądź zbliżonym problemem, jaki miał miejsce w przeszłości. Jednakże efektywność takich działań, choć wydaje się zagadnieniem interesującym, nie jest szczegółowo znana, gdyż Rzecznik dopiero zaczyna prowadzić badania wpływu wyników swoich wcześniejszych postępowań na późniejszy sposób postępowania instytucji wspólnotowych. Niemniej jednak powtarzalność pewnych decyzji Rzecznika może wpływać na utrwalenie wśród zainteresowanych instytucji lub organów pewnych modelowych schematów postępowania poprzez realizowanie zaleceń Rzecznika. Ponadto, konsekwentne promowanie przez niego określonych reguł i zasad postępowania prognozuje jego reakcję na ujawnione przypadki niewłaściwego administrowania, co z kolei w instytucji wspólnotowej powinno skutkować rozwijaniem samokontroli⁶⁶¹.

Tradycyjną instytucjonalną kontrolę uznano we współczesnym świecie za niewystarczającą. Rozwój innych mechanizmów ochrony praw obywateli – takich jak ombudsmeni – jest konieczny. Rzecznik Praw Obywatelskich pomaga obywatelom brać udział w życiu publicznym, sprzyja demokratyzacji procesów decyzyjnych, ale również transparentności funkcjonowania administracji i odciąża wspólnotowe sądownictwo. Pomimo że instytucja Rzecznika była tworzona raczej jako „narzędzie” rekompensaty dla unijnych obywateli i środek mający na celu rozwiązywanie sporów wynikających z prawa administracyjnego oraz czynnik praworządności, istnieją inne obszary kontroli na poziomie Unii, w których okazał się on użyteczny, chociażby w zakresie tworzenia standardów dobrego administrowania w sferze prawotwórstwa.

Realizując swoją ambitną misję reformowania europejskiego modelu rządzenia, Rzecznik promuje ogólne zasady, które w jego rozumieniu stanowią część składową pojęcia dobrej praktyki administracyjnej. Broni w ten sposób koncepcji ustroju demokratycznego i założeń praworządności. Wszystkie jego działania bez względu na to, czy podejmowane na wniosek skarżących, czy z własnej inicjatywy, wydają się reprezentować tę samą ideę.

⁶⁶⁰ C. Harlow, *European administrative...*, s. 12.

⁶⁶¹ Por. J. Weiler, *The European Union Belongs to its Citizens 'Three Immodest Proposals'*, „European Law Review”, vol. 4, 1997, s. 150-156; H. Abromeit, *op. cit.*, s. 134-135.

Celem działalności Rzecznika jest realizowanie i rozwijanie politycznej odpowiedzialności administracji poprzez zachęcanie obywateli do jej kontrolowania i czuwania nad przestrzeganiem przez nią praw podstawowych. Wiodącymi zasadami systemowymi, o których realizację Rzecznik szczególnie dba, są: transparentność, gdyż obywatele i Rzecznik mogą tylko wtedy kontrolować proces podejmowania decyzji, jeżeli mają dostęp do stosownych dokumentów i informacji; zasady dobrej administracji, gdyż istnienie jasnych kryteriów właściwego administrowania umożliwia dopiero stwierdzenie i kontestowanie nieprawidłowych działań; uczestnictwo obywateli w procesach decyzyjnych, które jest fundamentalną gwarancją demokracji.

Rozdział VI

Współpraca Rzecznika z organami Unii i rzecznikami krajowymi

1. Relacje Rzecznika z Parlamentem Europejskim i Komisją Europejską

Obywatele europejscy mają wiele możliwości, by wyrażać swoje niezadowolenie ze stosowania prawa europejskiego przez instytucje i organy wspólnotowe oraz w przypadku niekorzystnych dla nich decyzji poszukiwać rekompensaty. Europejski Rzecznik jest, jak już zauważono, tylko jednym z elementów złożonego systemu, który, posługując się pewną metaforą, można porównać z mechanizmem zegarka mającego funkcjonować prawidłowo. Sprawne działanie tego systemu wymaga więc także od Rzecznika, aby wykonywanie przez niego przewidzianych w prawie wspólnotowym kompetencji i funkcji nie kolidowało z zakresem aktywności innych podmiotów, ewentualnie uzupełniało ich działania. Rzecznik podkreśla przy tym, że szczególnie zależy mu na podtrzymywaniu i wspieraniu konstruktywnego dialogu z instytucjami i organami Unii Europejskiej, bowiem dzięki temu może najlepiej spełniać swoje obowiązki wobec obywateli⁶⁶². Unikanie sporów kompetencyjnych i konfliktu na rzecz elastycznej współpracy stało się immanentną cechą instytucji Europejskiego Ombudsmana. Należy zauważyć, że konstruktywna współpraca Rzecznika z instytucjami i organami Unii ma zasadnicze znaczenie dla zapewnienia szybkiego i skutecznego rozpatrywania skarg obywateli, a jej efektywność jest większa właśnie dlatego, że nie polega na antagonistycznym przedstawianiu własnych stanowisk, lecz na stałym dążeniu do osiągnięcia kompromisowych rozwiązań. Rzecznik korzysta więc w swoim działaniu z okazji, którą zapewniają spotkania z deputowanymi oraz urzędnikami instytucji i organów w celu informowania o sposobach reagowania na składane do niego skargi oraz wyjaśniania motywów, jakim kieruje się podejmując decyzje⁶⁶³. Jest to pomocne w wypełnianiu jego podwójnej roli. Z jednej strony jest on podmiotem zewnętrznej kontroli, z drugiej instytucją wspierającą poprawę jakości administracji i zapewniającą coraz szersze praktyczne realizowanie przez wspólnotową administrację zasady dobrego administrowania. Ze względu na brak opatrzonych w sankcje uprawnień decyzyjnych istotne jest – dla zwiększenia oddziaływania Rzecznika – stosowanie środków, które zwiększają ogólną aprobatę dla funkcjonowania tej instytucji. W tym celu Ombudsman zachęca przedstawicieli instytucji i organów do kontaktów roboczych, do spotkań ze swoim personelem, w celu omawiania z nim aktualnych informacji o politycznych i prawodawczych zmianach zachodzących w Unii. Uczestnikami tego międzyinstytucjonalnego dialogu są przede wszystkim Parlament Europejski i Komisja Europejska.

Na plan pierwszy spośród wspólnotowych organów wysuwa się współpraca Rzecznika z Parlamentem Europejskim. Przypomnieć należy, że specjalne relacje z tym organem wynikają ze sposobu powoływania Rzecznika oraz omówionych już obowiązków dotyczących przedstawiania sprawozdań z rocznej działalności Ombudsmana. Utworzenie nowej instytucji, którą początkowo postrzegano jako konkurencyjną wobec Parlamentu, wymagało rozstrzygnięcia podnoszonych wątpliwości co do wzajemnego usytuowania Parlamentu i Rzecznika. Traktat o Unii Europejskiej określał podstawy wcielania w życie idei budowy kompleksowego systemu ochrony praw obywateli i wzmocnienia z nimi więzi. W tym systemie dwa ciała – Parlament

⁶⁶² Por. Raport roczny 2006, s. 105.

⁶⁶³ Por. Raport roczny 2005, s. 111.

i Rzecznik miały koegzystować i efektywnie współpracować. Pamiętać należy, że Parlament był ostrożny w akceptacji koncepcji, które ograniczałyby jego rolę w kontrolowaniu instytucji Wspólnoty, szczególnie Komisji Europejskiej. Rzecznik jawił się tu bowiem jako potencjalny rywal Parlamentu⁶⁶⁴. Wielu ówczesnych deputowanych przewidywało pojawienie się napięcia między Parlamentem a Rzecznikiem, który pragnął szeroko ukształtować zakres swoich kompetencji, zarówno w odniesieniu do przedmiotu rozpatrywanych skarg, jak i podejmowania środków reagowania. Mógł tym samym wkraczać w kompetencje Komisji ds. Petycji. Istotne jest, że początkowa nieufność Parlamentu została przełamana, na co niewątpliwie wpłynęła udana współpraca pomiędzy pierwszym Rzecznikiem J. Södermanem i przewodniczącym Komisji ds. Petycji E. Newmanem. Byli oni świadomi potencjalnych trudności i napięć, ale chęć ich przewyciężenia spowodowała wypracowanie praktycznego podziału zadań. Podczas gdy Rzecznik stał się instytucją profesjonalnej kontroli administracji, Parlament pozostał europejskim kontrolerem politycznym. Przy tym mechanizmy działania Ombudsmana w zasadzie ograniczone są do przyjmowania skargi i postępowania z własnej inicjatywy, zaś organ przedstawicielski stosuje znacznie więcej złożonych sposobów oddziaływania. Obejmują one tradycyjne środki parlamentarnego wpływania na administrację poprzez formułowanie na forum plenarnym pytań, rezolucji, krytyki oraz działania jego wewnętrznych komisji, szczególnie Komisji ds. Petycji. W porównaniu jednak do nich, Rzecznik ma często więcej możliwości kompleksowego badania przedkładanych mu problemów. Dzięki temu Rzecznik i Komisja ds. Petycji wzajemnie się uzupełniają, a to z kolei powoduje, że stosunki między nimi, mimo że bardzo złożone, układają się poprawnie. Zarówno Parlament, jak i Rzecznik starają się dostarczyć obywatelom europejskim niekonkurencyjnych instrumentów ochrony praw, przez co petycja i skarga stały się elastycznymi i komplementarnymi instrumentami chroniącymi przed naruszeniami ze strony organów wspólnotowych. Słusznie więc stwierdza S. Baviera, że obok funkcji gwaranta indywidualnych praw obywatelskich ich podstawowym celem jest ulepszanie działania i efektywności instytucji wspólnotowych, przy zachowaniu ich wzajemnej autonomii⁶⁶⁵. Nie wyklucza to jednak potrzeby uwzględniania przypadków występowania sytuacji konfliktowych pomiędzy petycją i skargą.

Aktualnie osiągnięty poziom współpracy przeciwdziała, przynajmniej w założeniu, częstemu występowaniu takich sytuacji. Pole działania petycji jest określone bardziej przez jej formę niż przez jej przedmiot i stanowi punkt wyjścia politycznych debat o naturze raczej ogólnej niż wyspecjalizowanej⁶⁶⁶. Skarga jawi się natomiast jako instrument oddziaływania w sytuacji, gdy naruszenie ze strony wspólnotowej administracji nie ma charakteru *stricte* politycznego. Zakres prawa do petycji jest bardzo szeroki. Jej przedmiot może dotyczyć spraw odnoszących się do kompetencji Wspólnot, indywidualnych skarg, wniosków zbiorowych lub też próśb o podjęcie interwencji czy wszczęcie procedury ustawodawczej⁶⁶⁷. Petycje dotyczą aktywności administracji wspólnotowej oraz działalność państw członkowskich. Pamiętać przy tym należy, że petycja jest uwzględniana, gdy dotyczy bezpośrednio naruszenia praw podmiotu wnoszącego, niemniej jednak w związku z tym, że pozostałe kryteria jej dopuszczalności są szerokie, petycje nie ograniczają się tylko do zarzutów pochodzących od mieszkańców Wspólnoty. Powód tego rozwiązania jest polityczny. Parlament kreuje swój obraz jako podmiotu reprezentatywnego dla europejskiego społeczeństwa, równoważąc tym samym niepokoje i niezadowolenie, jakie powstają nie tylko na poziomie unijnym. Petycje przyczyniają się więc zarówno do demokratyzacji funkcjonowania struktur Unii, jak

⁶⁶⁴ E. Newman, *op. cit.*, s. 144.

⁶⁶⁵ S. Baviera, *Parallel Functions and Co-operation: The European Parliament's Committee on Petitions and the European Ombudsman* [w:] *The European Ombudsman. Origins, Establishment, Evolution*, s. 134-135.

⁶⁶⁶ S. Baviera, *op. cit.*, s. 134.

⁶⁶⁷ Por. I. Harden, *When Europeans Complain...*, s. 211.

i wpływają na realizację zasad demokratycznego państwa prawnego na poziomie krajowym. Oddziaływanie Rzecznika obejmuje natomiast kontrolę niewłaściwego administrowania wyłącznie instytucji i organów wspólnotowych, natomiast zakres przedmiotowy petycji nie jest tak dalece ograniczony. Rzecznik od samego początku swojego funkcjonowania postrzegał Komisję ds. Petycji jako podmiot o charakterze politycznym, realizujący polityczne zadania Parlamentu. Mając ten fakt na uwadze, Rzecznik stanął na stanowisku, że zgłaszane w petycjach problemy nie wchodzą w zakres jego mandatu i jeżeli skarga ich dotyczy, należy ją uznać za niedopuszczalną⁶⁶⁸. Warto także zauważyć, że Rzecznik wyłączył swoje działanie wobec spraw dotyczących sfery ustawodawczej Parlamentu, stwierdzając, że ten aspekt politycznej działalności Parlamentu w żadnym wypadku nie może być utożsamiany z jego działalnością administracyjną⁶⁶⁹.

Szczególnie ważne jest wzajemne uzupełnianie się działalności Komisji ds. Petycji i Rzecznika, wynikające z istniejących relacji pomiędzy petycją i skargą. Już w początkowej fazie działania Rzecznika nie starano się ustalić sztywnej granicy pomiędzy tymi dwoma instrumentami, zamiast tego przyjmując pragmatyczne podejście skutkujące wzajemnym przekazywaniem sobie przedkładanych petycji i skarg, które w ocenie Ombudsmana lub Komisji ds. Petycji nie należą do ich właściwości. Praktyka ta upoważnia do sformułowania tezy, że oba podmioty nie postrzegają się tylko jako konkurenci, ale jako sprzymierzeńcy⁶⁷⁰.

Podczas gdy Rzecznik koncentruje swoje zainteresowanie na problemach związanych z realizacją zasady dobrego administrowania, Komisja ds. Petycji bada materie, w których aktywność Ombudsmana jest wyłączona, związane z ogólnym sferami działalności Unii, na przykład z odpowiednią implementacją prawa wspólnotowego przez kraje członkowskie czy też podejmuje systematyczne działania w celu ulepszenia wspólnotowych polityk⁶⁷¹. Potwierdzają to sprawozdania roczne Komisji ds. Petycji dotyczące działalności Rzecznika, w których stwierdza się, że „należy stale wzmacniać konieczną współpracę między tą Komisją a Rzecznikiem, budować odpowiedni i szybki system ochrony praw obywateli, mając jednak na względzie niezależność i autonomię obu tych instytucji”⁶⁷². Pojawiające się trudności są niewątpliwie wynikiem odmienności metod działania Rzecznika i Komisji ds. Petycji⁶⁷³. Współpraca jest jednak jednym z „kamieni węgielnych” systemu ustrojowego Unii, którego zasadniczym celem jest dostarczenie obywatelom skutecznego, pozasądowego mechanizmu zapewnienia realizacji ich praw podstawowych. Koegzystencja tych dwóch mechanizmów nie jest wprawdzie unikatowa, bo można ją znaleźć w niektórych państwach członkowskich, ale jej nowum polega na ponadnarodowym charakterze.

Dzięki przyjaznej współpracy Komisji ds. Petycji z Rzecznikiem Parlament stał się trwałym jego sprzymierzeńcem. Miało to swe źródło nie tylko w podstawach natury prawnej i możliwości formalnego zwiększania oddziaływania Ombudsmana poprzez zabezpieczenie

⁶⁶⁸ Speech to the European Parliament on the occasion of the presentation of the Annual Report for 1997, Strasbourg, 16 July 1998.

⁶⁶⁹ Por. J. Söderman, *The Role of the European Ombudsman*, 6th Meeting of European National Ombudsmen, Jerusalem, 9–11 September 1997.

⁶⁷⁰ Z analizy raportów rocznych wynika, że w pierwszych latach funkcjonowania instytucji Rzecznika rocznie kilka petycji kierowanych było do Rzecznika przez Komisję ds. Petycji jako skargi, tendencja ta w ostatnich latach jednak maleje i liczba takich petycji nie jest duża. Natomiast sam Ombudsman w ostatnim czasie kieruje do Parlamentu rocznie ok. 20 skarg, uznanych przez niego za niedopuszczalne, ale merytorycznie kwalifikujące się jako petycje.

⁶⁷¹ Przemówienie E. Newmana na forum Parlamentu Europejskiego w dniu 20 lipca 1996 r.

⁶⁷² Por. European Parliament Resolution on the annual report on the activities of the European Ombudsman for the year 2001, Dz. Urz. WE C 273E/2003, s. 247, par. 21 i European Parliament Resolution on the annual report on the activities of the European Ombudsman for the year 2002, Dz. Urz. WE C 77E/2003, s. 403, par. 17.

⁶⁷³ Por. Sprawozdanie w sprawie sprawozdania rocznego z działalności Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich za rok 2003, Komisja Petycji, sprawozdawca P. De Rossa, A6-0030/04, PE 346.943/def, s. 14.

realizacji jego decyzji w postaci rezolucji Parlamentu, ale także w wyniku faktycznego aprobowania przez Parlament różnych sfer działalności Rzecznika. Dość często Parlament broni Rzecznika przed zarzutami innych organów Unii, iż odrzuca on dużą liczbę skarg. Dzięki ścisłej współpracy Rzecznika z Komisją ds. Petycji Parlament dobrze orientuje się w powodach takiego stanowiska Rzecznika. W większości przypadków wynika to z rzeczywistego braku kognicji Rzecznika⁶⁷⁴. Z istotnym poparciem spotykają się, ze względu na użyteczność dla Parlamentu, także inicjatywy Ombudsmana w zakresie zwiększania transparentności działania wspólnotowej administracji, dostępu do dokumentów i informacji będących w posiadaniu unijnych instytucji, które to problemy także przez Parlament postrzegane są jako zagadnienia kluczowe⁶⁷⁵. Poparcie więc Rzecznik znajdował w przypadku prowadzenia postępowań, w których skarżący zarzucali brak przejrzystości w postępowaniu administracji i dostatecznego informowania czy też utrudniania dostępu do dokumentów publicznych. Wówczas Parlament, wspierając Rzecznika, dostarczał mu dodatkowych argumentów, stwierdzając, że zapewnienie swobodnego dostępu do dokumentów niezbędne jest nie tylko dla prawidłowego wykonywania kompetencji Rzecznika i prowadzenia przez niego dochodzeń, ale jest obowiązkiem wspólnotowych instytucji i organów⁶⁷⁶.

Odmiennej charakter mają relacje między Rzecznikiem a Komisją Europejską. Szczególne zainteresowanie Rzecznika wynika z szerokiego zakresu kompetencji Komisji dotyczących kształtowania polityki unijnej i podejmowania decyzji. Rozległa działalność Komisji związana jest z jej wyjątkową pozycją ustrojową i specjalnymi uprawnieniami, w które Traktaty wyposażyły ten organ, w szczególności sytuując ją jako tzw. „strażnika Traktatów”. Relacje Ombudsmana z tym wspólnotowym organem wpływają istotnie nie tylko na rozwiązywanie indywidualnych problemów ochrony praw podstawowych i eliminowanie związanych z tym przypadków niewłaściwego administrowania, ale także na rozwijanie zasad dobrej administracji. Z analizy skarg jasno wynika przyczyna, dla której dominującym przedmiotem aktywności Rzecznika jest działalność Komisji. Od powstania instytucji Europejskiego Ombudsmana liczne przejawy wykonywania uprawnień Komisji stanowiły główną grupę prowadzonych przez Rzecznika dochodzeń. W zasadzie większość kierowanych do niego skarg związana jest właśnie z kompetencjami decyzyjnymi Komisji Europejskiej, co stwierdził sam Rzecznik już w Raporcie rocznym za rok 1995⁶⁷⁷.

Zobrazowanie wzajemnych relacji łączących Rzecznika i Komisję Europejską wymaga przypomnienia przedmiotu jego modelowych postępowań, prowadzonych wobec działań Komisji, co do których sformułowany został zarzut niewłaściwego administrowania. Rzecznik postrzegany jest w takich przypadkach jak podmiot, który czuwa nad przestrzeganiem przez Komisję jako „strażnika Traktatu” wspólnotowych zasad ochrony praw obywatelskich. Praktyka pokazała, że obywatele Unii w swoich kontaktach nawet z najwyższymi organami wspólnotowymi potrzebują pomocy. Administracja publiczna nie może się bowiem emancypować od przestrzegania tych zasad, które statuują pojęcie europejskiej praworządności i legalności funkcjonowania aparatu państwowego – w tym przypadku instytucji i organów Unii Europejskiej. Zgodzić się należy z M. Hedemann-Robinsonem, że obywatele, aby realizować swe prawa, muszą zrozumieć metody i efekty

⁶⁷⁴ Por. E. Newman, *op. cit.*, s. 147.

⁶⁷⁵ Por. European Parliament Resolution on the annual activity report 1995 of the European Ombudsman, Dz. Urz. WE C 198/1996, s. 215; także Report on the Annual Activity Report 1995 of the Ombudsman of the European Union, Committee on Petitions, Rapporteur N. Ahern, A4-0176/1996, PE 217.098/def.

⁶⁷⁶ Por. European Parliament resolution on the annual report for the year 1998.

⁶⁷⁷ Raport roczny 1995, s. 30, porównaj również zaprezentowaną w Rozdziale V analizę danych statystycznych z następnymi raportami rocznymi.

działania wspólnotowej administracji poprzez udział w procesach decyzyjnych⁶⁷⁸. Warto przy tym dodać, że postęp w tej dziedzinie odbywa się powoli. Jeszcze w 2003 roku J. Söderman na Konwencji na temat przyszłości Europy mówił: „obywatele nie wiedzą, jak chronić swoje prawa, których źródłem jest prawo wspólnotowe, jeżeli nie są one ustanowione w aktualnym Traktacie”⁶⁷⁹. Tak więc działalność Rzecznika ma im służyć jako środek zapewniający podejmowanie decyzji przez wspólnotową administrację przy udziale samych obywateli, dzięki urzeczywistnieniu transparentności i innych zasad dobrej administracji. Wpisuje się ona zatem w strukturę mechanizmów kontrolnych podejmowania decyzji na poziomie wspólnotowym⁶⁸⁰. Ombudsman tworzy i wdraża proceduralne standardy kontroli procesów decyzyjnych Komisji. Ma również możliwość informowania Parlamentu Europejskiego i Rady o pojawiających się problemach związanych z respektowaniem praw podstawowych w decyzyjnej i legislacyjnej aktywności Komisji. W ten sposób Rzecznik staje się akcesoryjnym narzędziem instytucjonalnych mechanizmów kontrolnych Parlamentu i Rady. Rzecznik może także uruchamiać kontrolę na skutek skarg dotyczących działania Komisji przekazywanych mu przez europejskich obywateli. Pamiętać należy jednak, że w każdym z tych przypadków nawet przy wykazaniu przez Rzecznika podstaw odpowiedzialności Komisji za nieprawidłowe działania, jej uruchomienie na przykład w postaci politycznej odpowiedzialności przed Parlamentem, które mogłoby być zrealizowane wobec organu władzy wykonawczej w demokracjach parlamentarnych – jest utrudnione w związku z odmiennym charakterem ustroju Wspólnot⁶⁸¹.

Rządy prawa są fundamentalną zasadą Unii Europejskiej i jednym z najważniejszych obowiązków Komisji jest jej rola jako „strażnika Traktatów”. Przepis art. 226 TWE statuuje ogólne procedury, zgodnie z którymi Komisja może badać i skarżyć do Trybunału Sprawiedliwości przypadki naruszenia prawa Wspólnoty przez państwa członkowskie. Inicjatywy Rzecznika jako kontrolera Komisji działającej w roli „strażnika Traktatów” stanowią dobitny przykład jego działalności na rzecz otwartości i transparentności wspólnotowej administracji⁶⁸². W praktyce najwięcej przypadków badania przez Komisję działania państw członkowskich, którym zarzucane jest naruszenie prawa wspólnotowego, ma miejsce w wyniku skarg obywateli. O ile procedura uruchamiana na podstawie art. 226 TWE jest decydującym źródłem informacji o braku wykonywania przez kraje członkowskie zobowiązań nałożonych na nie przez prawo wspólnotowe, to skargi obywateli pozostają dominującym i najważniejszym czynnikiem, na którym Komisja opiera swoje zadanie kontrolowania stosowania prawa unijnego. Podejście do nich przez Komisję często wykazuje wysoki stopień uznaniowości, dlatego też jedynym „lekarstwem” w przypadku, gdy obywatele nie są zadowoleni z rozpatrzenia ich skarg przez ten organ, staje się skarga do Europejskiego Rzecznika. Proceduralne gwarancje w przypadku wdrożenia postępowania z art. 226 TWE dotyczą jedynie państw członkowskich, przeciwko którym Komisja prowadzi dochodzenie i podejmuje określone działania. Natomiast dla samych inicjujących postępowania obywateli przewidziano jedynie możliwość uzyskania informacji o przebiegu dochodzenia, zaprzeczając w ten sposób częściowo celowi tej procedury. W praktyce więc skarżący uzyskiwali tylko możliwość dostępu do informacji o wynikach przeprowadzonego przez Komisję postępowania wyjaśniającego, jednakże bez możliwości kwestionowania

⁶⁷⁸ M. Hedemann-Robinson, *op. cit.*, s. 610; zob. także Ch. Soulard, *Le médiateur européen: indépendance et privilèges* [w:] *The European Ombudsman*, pod red. E.A. Marias, Maastricht 1994, s. 93-99.

⁶⁷⁹ Wypowiedź J. Södermana na Convention on the Future of Europe, *European Ombudsman Newsletter* 28/2003.

⁶⁸⁰ H. Abromeit, *op. cit.*, s. 27.

⁶⁸¹ Szerzej na ten temat S. Andersen, T. Burns, *op. cit.*, s. 237; G. Majone, *op. cit.*, s. 114; P. Craig, *The Nature...*, s. 42-50.

⁶⁸² Por. I. Harden, *The European...*, s. 126.

przesłanek, jakimi kierowała się Komisja, odrzucając możliwość wszczęcia stosownego postępowania przed Europejskim Trybunałem Sprawiedliwości.

Kierując do Rzecznika swoje skargi, skarżący zwracali w nich szczególną uwagę na te aspekty działania Komisji Europejskiej, które w ich opinii naruszały podstawowe prawa obywateli, wynikające nie tylko z ogólnych zasad prawa wspólnotowego, ale także z aktów je rozwijających. Z reguły twierdzili oni, że niewłaściwe administrowanie przez Komisję przejawia się często w dyskrecjonalnym decydowaniu o tym, czy należy wszcząć postępowanie przeciwko państwom członkowskim, naruszającym wynikające z Traktatów obowiązki wobec obywateli czy bez podania wystarczających przyczyn – zaniechać takiego działania. Waga tych problemów uzasadniała wszczynanie przez Rzecznika postępowań nie tylko na skutek wniesienia skarg, ale również z własnej inicjatywy. W tych przypadkach Rzecznik uzasadniał swoją interwencję brakiem realizacji przez organy wspólnotowej administracji zasad właściwego administrowania odnoszących się do budowania i wzmacniania relacji między instytucjami i organami Wspólnot a europejskimi obywatelami. Rzecznika zaktywizowała również duża liczba skarg dotyczących procedur wykonywania kompetencji Komisji z art. 226 TWE. W skargach tych obywatele akcentowali aroganckie i lekceważące zachowanie Komisji. Zauważyć należy, że wraz z rozwojem Wspólnot także w świadomości obywateli państw członkowskich wzrastały oczekiwania wobec instytucji unijnych – aby działały one transparentnie i zapewniały odpowiedni poziom dostępu obywateli do stosowanych przez nie procedur. Wiązało się to ze stałym deklarowaniem ulepszania działania administracji wspólnotowej, sprawności i wydajności jej funkcjonowania, zgodnego nie tylko z zasadami prawa, a więc legalności, ale również z zasadami wynikającymi z praw człowieka. Skutkiem tych działań miało być także, wspomniane już, pogłębianie właściwych relacji między administracją a obywatelami.

Naruszenia praw obywateli związane ze stosowaniem procedury z art. 226 TWE polegały więc na znacznych opóźnieniach postępowania i nieuzasadnionych przedłużeniach prowadzonych dochodzeń, odmowie udzielania szczegółowej informacji lub objaśnień, zamykaniu dochodzeń bez opublikowania szczegółowego uzasadnienia czy też w końcu na podejrzaniach o polityczne ingerowanie zainteresowanych państw członkowskich w procedury Komisji. Obywatele domagali się często szerszego dostępu do poczynionych ustaleń, traktując art. 226 jako źródło ich prawa do informacji, mimo że jest ono pozbawione sankcji proceduralnych⁶⁸³. W wyniku wystąpienia takich naruszeń ingerencja Rzecznika wydawała się w pełni uzasadniona. Z tego powodu Rzecznik decydował się z własnej inicjatywy wszczynać dochodzenia, których przedmiotem było wyjaśnienie, czy podczas realizacji procedur uruchamianych na podstawie skarg obywateli Komisja nie narusza zasad dobrej administracji i dopuszcza się niewłaściwego administrowania⁶⁸⁴. Skutkiem przeprowadzonych przez Rzecznika dochodzeń i sformułowanych zaleceń było przyjęcie przez Komisję zmian w regułach procedowania: wprowadzenie obowiązku Komisji informowania zgłaszającego skargę o podjęciu wstępnej decyzji i jej motywach, tak aby skarżący miał możliwość zajęcia stanowiska wobec podjętych ustaleń i ewentualnego przedstawienia uwag przed podjęciem decyzji ostatecznej⁶⁸⁵. Rzecznik zasugerował jednocześnie przyjęcie przez Komisję jasnych i publicznie dostępnych reguł proceduralnych dotyczących realizacji jej kompetencji wynikających z art. 226 TWE. Stanowisko Rzecznika zostało poparte rezolucją Parlamentu Europejskiego wzywającą Komisję do realizacji rekomendacji Ombudsmana i przyjęcia ogólnych zasad traktowania skarg obywateli na państwa członkowskie⁶⁸⁶.

⁶⁸³ Por. P. Bonnor, *op. cit.*, s. 47.

⁶⁸⁴ Por. postępowanie w sprawie 206/27.10.95/HS/UK *Newbury Bypass* i w sprawie 303/97/PD.

⁶⁸⁵ Por. I. Harden, *When Europeans Complain...*, s. 224-225.

⁶⁸⁶ Resolution on the special report by the European Ombudsman to the European Parliament following his own-initiative inquiry into public access to documents, Dz. Urz. WE C 292/1998, s. 170.

Prowadząc dochodzenia, Rzecznik zasugerował, iż każda procedura badania przez Komisję skarg obywateli i podmiotów gospodarczych powinna być realizowana według prawnie określonych i opublikowanych reguł, tak aby skarżący byli świadomi ich statusu oraz wynikających z niego uprawnień⁶⁸⁷. Zwrócił on ponadto uwagę, że – mimo iż Komisja posiada szerokie uprawnienia decyzyjne i dużą swobodę uznania – jej dyskrecjonalne kompetencje powinny być jednak limitowane⁶⁸⁸. Zauważyć należy, że przedstawiając powyższe zalecenia, Rzecznik posługiwał się formą szeroko uargumentowanej sugestii, wiedząc, że ostre stanowisko mogłoby spowodować wyłączenie czynnika dobrej woli ze strony Komisji, który jest ważnym elementem, decydującym o efektywności decyzji Rzecznika.

Kolejne przykłady oddziaływania Rzecznika na decyzyjną działalność Komisji znajdujemy przede wszystkim w pozostałych modelowych postępowaniach, które zostały także przeanalizowane w Rozdziale IV. Przypomnijmy, że najważniejsze problemy dotyczące działalności Komisji koncentrowały się przede wszystkim wokół problematyki transparentności procedur stosowanych przez wspólnotową administrację (sprawy: *Newbury Bypass*, 303/97, OI/1/98/OV), dostępu do dokumentów (sprawa 616/PUBAC/F/IJH), rekrutacji i procedur konkursowych, zwłaszcza w odniesieniu do funkcjonujących w nich ograniczeń wiekowych oraz dyskryminacji (sprawy: 674/COMLA/F/PD, 626/97/BB, OI/2/2001/(BB)OV, OI/4/2003/ADB, OI/3/2006/BB), swobody wypowiedzi (sprawa OI/1/2001/GG), interesów pracowniczych (sprawa 1150/97/OI/JMA), umów i opóźnień w realizacji płatności (sprawy: OI/4/99/OV i OI/5/99/(IJH)/GG, stypendia Thorntona, OI/2/2002/IJH). Z dostępnych danych wynika, jak już wspomniałem, że działalność Komisji Europejskiej jest dominującą sferą zainteresowania Rzecznika, na co wskazuje waga i liczba spraw tego rodzaju. Tendencja ta nadal się utrzymuje. Powodem takiego stanu jest fakt, że w świetle skarg Komisja będąc onnipotentna w wielu sferach stosowania i tworzenia prawa wspólnotowego, narusza zasady dobrej administracji wynikające z całokształtu prawa wspólnotowego, a w szczególności z Kodeksu Dobrej Praktyki Administracyjnej czy Karty Praw Podstawowych. Należy jednak stwierdzić, że Rzecznik w przeważającej liczbie spraw usiłuje najpierw doprowadzić do samokorekty w postępowaniu Komisji i dokonania przez nią stosownych zmian. Stroni więc od stanowczego tonu formułowanej krytyki, uznając, że często łagodniejsza perswazja odniesie bardziej pożądaný skutek. Kontakty z Komisją to w opinii Rzecznika dodatkowy „poligon doświadczalny” polityki wpływu między instytucjami i organami Unii⁶⁸⁹. W swoich działaniach wobec Komisji, ze względu na jej szczególnie ważną rolę wśród organów Unii, Rzecznik stara się zawsze stosować sposoby, które są swoistym połączeniem przysługujących mu instrumentów prawnych z oddziaływaniem psychologicznym, opierając swój wpływ głównie na mechanizmach „miękkiego prawa”⁶⁹⁰. Tak więc, obok wykorzystania formalnych środków działania Rzecznik przy prowadzeniu dochodzeń wobec działalności Komisji Europejskiej odwołuje się często do opinii publicznej, przedstawicieli doktryny czy też poparcia Parlamentu Europejskiego (które jak należy pamiętać nie było obserwowane od początku)⁶⁹¹. Dzięki temu skutek działania Rzecznika wobec Komisji jest wzmacniany i osiąga on lepsze efekty niż zakładano, tworząc urząd Ombudsmana.

Rzecznik poprzez swoje działania zachęca Komisję do rozważenia możliwości przyjmowania określonych środków, zwłaszcza takich, które miałyby charakter trwałych

⁶⁸⁷ Por. postępowanie w przypadku skargi 161/99/IJH, decyzja z 13 września 2000 r.

⁶⁸⁸ Por. skargi 175/97/JMA, Raport roczny 1998, s. 95; skarga 176/97/JMA, Raport roczny 1998, s. 97; skarga 0995/98/OV, decyzja z 30 stycznia 2001 r., Raport roczny 2001, s. 116.

⁶⁸⁹ Por. P. Bonnor, *op. cit.*, s. 50.

⁶⁹⁰ Por. uwagi zaprezentowane przez Rzecznika w sprawie *Newbury Bypass*.

⁶⁹¹ Por. Resolution on the annual report of the activities of the European Ombudsman in 1996.

zasad, do przestrzegania których Komisja sama by się zobowiązywała. Warte odnotowania jest – co podkreśla Rzecznik w swych sprawozdaniach – szczególne znaczenie, jakie ma dla właściwej jego współpracy z Komisją zawieranie instytucjonalnych porozumień. Dodatkowe znaczenie mają dwustronne kontakty z komisarzami w celu omawiania prowadzonych przez Rzecznika dochodzeń. Współpraca ta realizowana jest na podstawie wewnętrznej procedury reagowania, którą Komisja wprowadziła w listopadzie 2005 roku⁶⁹². Przewiduje ona monitorowanie każdego przypadku prowadzonego przez Rzecznika przez właściwego merytorycznie Komisarza, przy jednoczesnym utrzymaniu wiodącej, ogólnej roli Sekretariatu Generalnego. Służyć to ma zapewnieniu spójności i jakości odpowiedzi udzielanych przez Komisję, jak również szybkiemu reagowaniu na zalecenia i uwagi Rzecznika. „Istotne jest, aby Komisja, której dotyczy około 70% dochodzeń prowadzonych przez Rzecznika, przejęła wiodącą rolę w rozpatrywaniu przypadków niewłaściwego administrowania, jak również w propagowaniu kultury obsługi obywateli”⁶⁹³. Sprawne działanie tej procedury ma znaczenie także dla samych urzędników, gdyż współpraca nabiera również znaczenia edukacyjnego – jest wartościowym źródłem pomocy dla instytucji doskonalących swoje metody funkcjonowania w celu poprawy relacji z obywatelami⁶⁹⁴. Skutkiem omawianej współpracy jest demokratyzacja procedur stosowanych przez administrację wspólnotową, zwłaszcza Komisji Europejskiej, oraz zmiany strukturalne. Wśród tych ostatnich znalazło się zwiększenie kompetencji poszczególnych komisarzy do prowadzenia spraw, wzmocnienie koordynacji działań Rzecznika i funkcjonariuszy Komisji, zwiększenie wysiłków zmierzających do przyjmowania rozwiązań polubownych proponowanych przez Rzecznika. W celu zagwarantowania tych zmian w roku 2006 wiceprzewodnicząca Komisji, M. Wallstrom, zaproponowała, aby urzędnicy z sieci koordynatorów Komisji odpowiedzialni za dochodzenia prowadzone przez Rzecznika oraz urzędnicy z Biura Rzecznika spotykali się regularnie i odbywali szkolenia z zakresu stosunków i systemu współpracy tych dwóch instytucji⁶⁹⁵.

Wskazane formy współdziałania urzędu Rzecznika i funkcjonariuszy Komisji Europejskiej stwarzają interesującą możliwość kształtowania procedur i przesłanek podejmowania decyzji w toku swoistych negocjacji między instytucjami Unii, dla których interes i prawa obywateli winny stanowić nadrzędną dewizę. Doświadczenie najbliższych lat pokaże, w jakim stopniu eksperyment ten się powiedzie.

2. Europejska Sieć Rzeczników a współpraca z ombudsmenami krajowymi

Implementacja prawa wspólnotowego należy do kompetencji państw członkowskich. Przy realizacji tego zadania pojawić się może problem naruszenia praw obywatelskich przez władze krajowe, regionalne lub lokalne. Skargi obywateli krajów członkowskich, którzy zarzucają naruszenie tych praw poprzez określone działanie krajowej administracji publicznej, pozostają jednak poza mandatem Europejskiego Rzecznika i w związku z tym odmawia on ich rozpatrywania⁶⁹⁶. W wielu przypadkach skargi takie są lub mogą być przedmiotem badania w postępowaniach prowadzonych przez narodowych

⁶⁹² Por. Raport roczny 2005, s. 18.

⁶⁹³ Raport roczny 2005, s. 18.

⁶⁹⁴ Por. Raport roczny 2006, s. 105.

⁶⁹⁵ Por. Raport roczny 2006, s. 105.

⁶⁹⁶ Szersza analiza tego zagadnienia została zaprezentowana w Rozdziale poświęconym zakresowi kontroli Rzecznika. W kontekście kooperacji Europejskiego Ombudsmena z krajowymi rzecznikami kwestie te rozważa I. Harden, *When Europeans Complain...*, s. 228.

lub regionalnych ombudsmanów lub też ciał podobnych, takich jak komisje ds. petycji parlamentów w państwach członkowskich. Adaptowanie prawa wspólnotowego przez kraje członkowskie Unii nie pozostaje jednak poza zainteresowaniem Europejskiego Rzecznika, który dostrzega jego znaczenie i potrzebę budowania szerszego modelu współpracy rzeczników państw członkowskich w celu kompleksowego przeciwdziałania nieprawidłowościom w funkcjonowaniu administracji publicznej na obszarze całej Unii Europejskiej. Harmonizacja systemu ochrony praw obywatelskich we wszystkich krajach powinna być konsekwentna i oparta na w miarę jednolitych regułach. Przy tym wskazane jest, by ustanowione standardy ochrony obowiązywały na jednakowym poziomie, tak aby wspólnotowi obywatele mogli korzystać na równych, niedyskryminacyjnych zasadach z mechanizmów, bez względu na to, w którym państwie przebywają. Wymaga również podkreślenia faktu, że Europejski Rzecznik od początku swojego funkcjonowania starał się realizować ideę promowania wypracowanych i przyjętych przez siebie standardów dobrej administracji nie tylko wśród instytucji i organów wspólnotowych, ale również w strukturach administracji państw członkowskich. Budowanie takiego szerokiego obszaru oddziaływania mogło wpływać nie tylko na promowanie idei ochrony praw obywatelskich, ale również wspomagało upowszechnianie świadomości obywateli europejskich w kontekście zadań, jakie stoją przed Europejskim Rzecznikiem, i wiedzy, w jakich sprawach mogą oni korzystać z pomocy swoich lokalnych obrońców.

Rzecznik już w pierwszym roku swojego funkcjonowania dostrzegł potrzebę zbudowania narzędzia współpracy ze swoimi odpowiednikami w państwach członkowskich⁶⁹⁷. Spowodowane to było m.in. otrzymaniem dużej liczby skarg dotyczących stosowania prawa wspólnotowego przez narodowe władze, podczas gdy jego mandat wyraźnie wyłączał podjęcie bezpośrednich działań zaradczych w tej mierze. Blisko 2/3 ogółu skarg corocznie zawierało zarzut *maladministration* w zakresie działalności organów administracji państw członkowskich. Efektywne rozstrzyganie stawianych w tych skargach problemów i zarzutów niewłaściwego administrowania wymagało stworzenia mechanizmu, dzięki któremu obywatele mieli jasność, do kogo kierować skargi⁶⁹⁸. W związku z tym, nawiązywanie odpowiednich kontaktów i wymiana informacji ze wszystkimi europejskimi ombudsmanami były niezmiernie pożądane⁶⁹⁹. Rzecznik podkreślał również, że bliskie i trwałe relacje Europejskiego Rzecznika i krajowych ombudsmanów są konieczne, gdyż obywatele nie zawsze odróżniają sfery działania administracji krajowej i wspólnotowej, postrzegając je raczej ogólnie – jako niewłaściwe działanie ze strony administracji publicznej. W wielu krajach Europy obywatele w praktyce nie wiedzą, do którego organu należy się odwołać w przypadku niekorzystnego dla nich rozstrzygnięcia administracji publicznej, której zarzucają niewłaściwe administrowanie. Ponadto narodowi rzecznicy są coraz częściej aktywni w sprawach z zakresu problematyki wspólnotowej⁷⁰⁰. Obok podstaw *stricte* faktycznych, wynikających ze wskazanej wyżej sytuacji, do rozwijania szerszej

⁶⁹⁷ W odpowiedzi na pytanie członków brytyjskiej Izby Lordów o przyczyny ustanowienia Europejskiej Sieci Rzeczników, Rzecznik stwierdził: „European Ombudsmen Liaison Network” powstała, by ułatwić wolny przepływ informacji o prawie wspólnotowym i jego stosowaniu oraz umożliwić przekazywanie skarg do organów najbardziej predystynowanych do ich rozpatrywania”, *The Work of the European Ombudsman*, European Union Committee, House of Lord, 22nd Report of Session 2005-06, 6 March 2006, London, s. 7-8.

⁶⁹⁸ *The Prevention of Human Rights Violations. Contribution on the occasion of the Twentieth Anniversary of the Marangopoulos Foundation for Human Rights*, pod red. L. Sicilianos, Ch. Bourloyannis-Vrailas, Athens 2001, s. 220.

⁶⁹⁹ Por. J. Söderman, *The Ombudsman Concept and Types of Control of Maladministration in Greece and Europe*, Athens, 11 November 1996.

⁷⁰⁰ Por. Raport roczny 1995, s. 32; podobną opinię wyraża J. Giraud, stwierdzając, że narodowe administracje są bardzo często zaangażowane w stosowanie prawa wspólnotowego, gdyż rosnąca interakcja między prawem wspólnotowym a krajowym jest oczywista i dlatego wszyscy europejscy rzecznicy powinni połączyć swoje siły w celu ochrony praw obywateli, *op. cit.*, s. 16.

współpracy z innymi ombudsmanami Europejski Rzecznik może korzystać z podstawy prawnej określonej w Statucie. Przepis art. 5 Statutu dał mu bowiem taką możliwość, stwierdzając, że może on „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”.

Podstawa ta stała się dodatkową, normatywną przyczyną nawiązania dialogu z rzecznikami działającymi na poziomie narodowym, regionalnym oraz komisjami parlamentarnymi ds. petycji w Niemczech i Luksemburgu⁷⁰¹. Przy tym należy zauważyć, że przepis Statutu powinien być interpretowany w takim kierunku, z którego wynika, że Europejski Ombudsman nie stoi ponad narodowymi rzecznikami, ale posiadają oni taki sam, równy status, bez możliwości wzajemnego narzucania poglądów. W związku z otwartym podejściem Rzecznika, a także aprobującym odzewem ze strony swoich odpowiedników⁷⁰² koncepcja powołania sieci ombudsmanów europejskich – *European Liason Network* – systemu łącznikowego została zaprezentowana podczas seminarium „The respective role of the Community and National institutions and bodies in the supervision of the application of European Community law”⁷⁰³, które odbyło się we wrześniu 1996 roku w Strasburgu⁷⁰⁴. Jej naczelnym założeniem było rozwijanie efektywnego i ścisłego systemu współpracy pomiędzy rzecznikami funkcjonującymi w państwach członkowskich w celu ochrony praw obywateli. Zwrócono również uwagę na to, że konieczna jest promocja ochrony praw obywatelskich, transparentności działania administracji publicznej, idei Europejskiego Rzecznika oraz wprowadzenie w życie mechanizmów transferu skarg pomiędzy poziomem wspólnotowym a poziomem narodowym (do instytucji najbardziej właściwych, by rozstrzygnąć formułowane w nich problemy)⁷⁰⁵. Rzecznik stwierdzał, że promowanie wiedzy o prawie europejskim oraz wskazywanie obywatelom organu, który jest najbardziej odpowiedni, by zajmować się ich sprawami, będzie wpływało nie tylko we właściwy sposób na wzrost świadomości społeczeństwa o funkcjonujących na terenie Unii mechanizmach ochrony praw jednostek, ale także przyczyni się do usprawnienia (i skuteczności) działania zarówno ombudsmanów w krajach członkowskich, jak i samego Rzecznika Europejskiego⁷⁰⁶. Istotne jest, że w opinii pierwszego Europejskiego Rzecznika krajowi i regionalni ombudsmani, mając z zasady wieloletnie doświadczenie w procedowaniu we własnych krajach, legitymują się odpowiednią wiedzą fachową, by radzić sobie także z prawem europejskim i problemami dotyczącymi ochrony praw człowieka i obywatela w szerszym, ponadnarodowym ujęciu. Elastyczna forma współpracy na równych warunkach wydała się właściwa, aby realizowanie praw obywateli w ramach Wspólnoty było pełniejsze, i to zarówno na poziomie europejskim, jak i w poszczególnych państwach. Zinstytucjonalizowana współpraca międzynarodowa rzeczników państw członkowskich jawiła się również jako narzędzie bezpośredniej informacji obywateli, w szczególności w zakresie podejmowania odpowiednich kroków w przypadku konfliktowej sytuacji w ich relacjach z instytucjami wspólnotowymi. Sieć łącznikowa miała być pierwszym krokiem w rozwijaniu współpracy rzeczników. Początkowo ogólnie określoną koncepcję rozwijano w kolejnych latach podczas

⁷⁰¹ Por. I. Harden, *When Europeans Complain...*, s. 228.

⁷⁰² W większości krajów członkowskich instytucja ombudsmana funkcjonowała od wielu lat.

⁷⁰³ Wspólna rola Wspólnotowych i krajowych instytucji i organów w nadzorowaniu wprowadzania europejskiego prawa wspólnotowego.

⁷⁰⁴ Raport roczny 1996, s. 92.

⁷⁰⁵ Raport roczny 1996, s. 92.

⁷⁰⁶ J. Söderman, *The Early...*, s. 103.

seminariów w Brukseli, w czerwcu 1997 roku i w latach następnych⁷⁰⁷. W czasie końcowej sesji seminarium z 1997 roku rzecznicy z ówczesnych państw członkowskich zwracali uwagę na potrzebę ich włączenia w poprawę stosowania prawa wspólnotowego i sformułowali propozycję dotyczącą praktycznych możliwości przyszłej współpracy, włączając w nią regularne komunikowanie się i organizowanie dalszych konferencji i seminariów. Łączność między nimi miał podkreślać „European Ombudsmen Newsletter” wydany po raz pierwszy pod koniec października 1997 roku i zgodnie z założeniem publikowany następnie w formie elektronicznej⁷⁰⁸. Obecnie więc w okresie między spotkaniami Sieć działa w ramach inicjatyw komunikacyjnych Europejskiego Rzecznika w dwóch formach: „European Ombudsmen Newsletter” – ukazującego się dwa razy w roku, wydawanego wspólnie z europejskim oddziałem Międzynarodowego Instytutu Rzecznika i „Ombudsman Daily News” – elektronicznego serwisu informacyjnego publikowanego przez instytucję Europejskiego Rzecznika oraz zawierającego artykuły, informacje dla prasy i ogłoszenia urzędów z każdego z krajów należących do Sieci – wraz z interaktywnym forum internetowym służącym wymianie myśli i poglądów. Aktualnie obok ombudsmanów krajowych do sieci współpracy należą również funkcjonariusze łącznikowi, mianowani w każdym krajowym urzędzie rzecznika jako osoby pierwszego kontaktu z innymi członkami Sieci. Rozwiązanie to w dalszym stopniu usprawnia bieżące kontakty w ramach systemu współpracy.

Sieć łącznikowa europejskich ombudsmanów stanowi więc mechanizm ich współpracy w różnych sferach: transferu niewłaściwie adresowanych skarg, popularyzacji ochrony praw człowieka, edukacji, wzajemnej pomocy w zakresie wykładni prawa wspólnotowego czy też wymiany poglądów i doświadczeń.

Pierwszym wymiernym efektem tworzącej się współpracy europejskich rzeczników praw obywatelskich było stworzenie systemu bieżącego przekazywania skarg w sytuacjach, gdy w związku z ograniczonym zakresem mandatu Europejskiego Rzecznika skargi na organy państw członkowskich musiałyby być uznawane przez niego za niedopuszczalne. Wydawało się bowiem jednak, że sens budowania wspólnego, spójnego europejskiego systemu ochrony praw obywatelskich byłby zakłócony, gdyby tego rodzaju system wzajemnego przekazywania spraw nie funkcjonował. Dzięki niemu, mimo wniesienia skargi do organu niewłaściwego, obywatele nie są pozbawiani ochrony, a wnoszone przez nich skargi mogą w ten sposób stanowić skuteczną podstawę wszczęcia postępowania. Z kolei sami ombudsmani zostali wyposażeni w możliwość kompleksowego wyjaśniania problemów w sprawach zawisłych przed nimi wówczas, gdy pojawiała się wątpliwość, czy dana skarga powinna być przekazana do Ombudsmana Europejskiego. Tego rodzaju działania występowały od samego początku funkcjonowania Sieci, najczęściej jednakże kierunek transferu odpowiednich dokumentów następował z poziomu wspólnotowego na krajowy⁷⁰⁹. Było to związane z brakiem dostatecznej świadomości obywateli co do zakresu działania Europejskiego Rzecznika. Niemniej jednak niedopuszczalność wszczęcia dochodzenia przez Rzecznika nigdy nie oznaczała automatycznie zamknięcia drogi realizacji

⁷⁰⁷ Raport roczny 1997, s. 281.

⁷⁰⁸ Por. Raport roczny 1997, s. 282.

⁷⁰⁹ W roku 1996 Europejski Rzecznik praw obywatelskich w przypadku trzech skarg, które były wniesione przeciw narodowym władzom i dlatego nie mieściły się w jego mandacie, doradził skarżącym wniesienie ich do narodowych rzeczników: skarga 17/97/BB (poufna), 1006/97/BB była przekazana do fińskiego Parlamentarnego Rzecznika Praw Obywatelskich, i skarga 650/97/PD, która została przekazana do krajowego rzecznika praw obywatelskich Holandii. Podobnie miało to miejsce w przypadku skargi 705/97/VK przekazanej do Parlamentu Luksemburga jako petycja, Raport roczny 1997, s. 282; Już w roku 2004 Rzecznik doradził 906 skarżącym, aby zwrócili się do rzecznika krajowego lub regionalnego oraz przekazał 54 skargi bezpośrednio do właściwego rzecznika. W latach następnych ta tendencja utrzymuje się, por. dane statystyczne w Raportach rocznych 2005 i 2006.

ochrony naruszonych praw obywatelskich. Dzięki rozpoczęciu funkcjonowania Sieci pomoc w nadaniu prawidłowego biegu skargi usprawniła postępowania krajowych ombudsmanów.

Sieć łącznikowa szybko przekształciła się w sprawne narzędzie współpracy. Następowало to jednak stopniowo, w toku często mozolnych, wieloletnich działań, zarówno Europejskiego Rzecznika, jak i rzeczników krajowych. Proces współpracy, o którym mowa, ma rozwojowy charakter, zarówno co do liczby jego uczestników, jak i przedmiotu. Świadczy o tym chociażby rezolucja przyjęta przez ombudsmanów krajowych (i podobne instytucje) w Atenach 7 kwietnia 2003 roku (i ponawiana w następnych latach), niektóre wywiady Europejskiego Rzecznika czy podnoszenie tej kwestii w przesłuchaniach kandydatów na urząd Europejskiego Ombudsmana. W pierwszym ze wskazanych dokumentów rzecznicy podkreślają, że są „świadomi potrzeby wzmocnienia i pogłębienia ich współpracy na rzecz rozwoju zasady państwa prawnego, demokracji, praw człowieka i dostępu do sądu”, poprzez m.in. wymianę informacji drogą tzw. *liason letters*, wyznaczania urzędników łącznikowych i regularnych spotkań plenarnych⁷¹⁰. Na pojawiające się nowe obszary współdziałania P. N. Diamandouros wskazał na przykład w przemówieniu na forum Parlamentu Europejskiego 25 września 2003 roku⁷¹¹, w którym podkreślił, że nowym wyzwaniem dla państw członkowskich i jego samego jest ochrona praw człowieka, a więc szersze spojrzenie na prawa obywateli Unii – z perspektywy Karty Praw Podstawowych. Nie bez wpływu na zakres i formy współdziałania ma pojawienie się od 1 maja 2004 roku 10 nowych członków Unii, a wraz z nimi wielomilionowej rzeszy potencjalnych skarżących. Charakterystyczna dla pojmowania znaczenia porozumiewania się i wspólnego działania Rzecznika z ombudsmanami krajowymi jest wypowiedź P. Monette’a (kandydata na urząd EO), który stwierdził, że wśród priorytetów Europejskiego Ombudsmana winno się znajdować powiększanie i ciągłe odnawianie współpracy i współdziałania rzeczników i innych podobnych instytucji⁷¹². Aktualnie Europejski Rzecznik współpracuje z rozbudowaną siecią rzeczników i podobnych instytucji w Europie, obejmującą 90 urzędów na poziomie krajowym i regionalnym w 30 krajach. Sieć nie dotyczy więc jedynie krajów członkowskich, ale włącza także kraje stowarzyszone (Norwegię i Islandię) i kandydujące⁷¹³. Szczególnie widoczna jest doraźna rola Sieci w sytuacjach, gdy skarżący zwracają się do Europejskiego Rzecznika z problemami dotyczącymi administracji krajowej, regionalnej lub lokalnej. Skargi takie, jak już stwierdzono, pozostają poza zakresem kompetencji Rzecznika, jednak w wielu przypadkach rzecznik danego państwa członkowskiego może udzielić pomocy tym efektywniejszej, im szybciej dotrze do niego treść skargi. Europejski Rzecznik konsekwentnie wykazuje dużą dbałość o pokierowanie odpowiednimi czynnościami. W związku z tym sprawy przekazywane są w miarę możliwości bezpośrednio do rzeczników krajowych lub regionalnych, a także często udzielana jest skarżącemu odpowiednia porada. Istotne jest, że rzecznicy współpracujący ze sobą w ramach Sieci również są z reguły dobrze przygotowani do informowania obywateli o ich prawach wynikających z prawa wspólnotowego i ustawodawstwa europejskiego oraz o możliwościach egzekwowania i ochrony tych praw⁷¹⁴. Sieć to także element pomocy rzecznikom krajowym i regionalnym,

⁷¹⁰ The European Convention, The Secretariat, 28 kwietnia 2003, Brussels, Conv 699/03, Annex, s. 2.

⁷¹¹ Przemówienie Rzecznika do Parlamentu Europejskiego, Strasbourg 25 września 2003 r.

⁷¹² Public hearing of candidates for the position of European Ombudsman, Opening Statement by Mr Y. Monette.

⁷¹³ P. N. Diamandouros, *The European Ombudsman...*, s. 271; Na potrzebę budowania szerokiego zakresu działania sieci zwracano uwagę już od samego początku funkcjonowania instytucji Europejskiego Rzecznika. Przewodniczący Parlamentu Europejskiego J. M. Gil-Robles y Gil-Delgado stwierdził, że w świetle przyszłego rozszerzenia Unii Europejskiej na wschód, do współpracy w ramach powstającego systemu łącznikowego powinni być włączeni wschodnio-europejscy rzecznicy, zob. J. M. Gil-Robles y Gil-Delgado, Discussion report, 4th European Ombudsman Conference „Consolidation of Legal Rights Establishment in Europe”, Berlin 1994.

⁷¹⁴ Por. Raport roczny 2002, s. 227.

w którym Europejski Rzecznik pomaga im także, jeżeli zostanie o to poproszony, w ich dochodzeniach, udzielając odpowiedzi w zakresie prawa wspólnotowego lub kierując pytania do odpowiedniej instytucji lub organu unijnego. Rzecznik podkreśla, że stale współpracuje ze swoimi odpowiednikami w celu właściwego implementowania prawa wspólnotowego⁷¹⁵. Może im więc służyć w roli eksperta znajdującego tę część europejskiego systemu prawa, która rzecznikom może stwarzać określonej natury problemy interpretacyjne. Obecnie została stworzona specjalna procedura, która pozwala krajowym lub regionalnym rzecznikom praw obywatelskich wnioskować o udzielenie pisemnych odpowiedzi na pytania dotyczące prawa UE i jego interpretacji, w tym pytania związane z rozpatrywaniem konkretnych spraw⁷¹⁶. Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich udziela odpowiedzi bezpośrednio lub w stosownych przypadkach kieruje wnioski do innej instytucji lub organu Unii⁷¹⁷. Odpowiedź uzyskana od organów lub instytucji wspólnotowych w przypadku, gdy nie zostanie uznana za wystarczającą lub po prostu za niewłaściwą, może stać się przyczyną uruchomienia przez Europejskiego Rzecznika postępowania z własnej inicjatywy, gdy uzna on, że istnieją ku temu podstawy⁷¹⁸.

Intensywna współpraca między rzecznikami to także rozwijanie promocji ochrony praw obywatelskich przy okazji spotkań rzeczników krajowych i regionalnych państw członkowskich oraz kandydackich⁷¹⁹. Seminaria krajowych i regionalnych rzeczników praw obywatelskich organizowane są co dwa lata przez Rzecznika Europejskiego wspólnie ze swoimi krajowymi i regionalnymi odpowiednikami⁷²⁰. W czasie tych obrad dyskutowane są aktualne problemy, przed którymi stają rzecznicy podczas wykonywania swoich kompetencji (m. in. kierunków ewolucji „Wspólnej Europy”, spraw dotyczących imigracji i azylu oraz ochrony środowiska). Analiza przez rzeczników bieżących problemów ma miejsce także na forum wspomnianego biuletynu, który na przykład w roku 2004 obydwie wydania poświęcił takim tematом, jak: nowa Konstytucja dla Europy i jej skutki dla rzeczników, problemy osób pragnących korzystać z prawa do swobodnego przemieszczania się, a także przeszkody i bariery prawne napotymane przez osoby niepełnosprawne. W roku 2006 tematyka skupiła się na zagadnieniach wzajemnego uznawania kwalifikacji na obszarze Unii, ochronie środowiska, dostępie do informacji, dostępie do zatrudnienia, wolności słowa, praw dzieci oraz problemów związanych z migracją i prawem do azylu. Elektroniczne forum dyskusyjne Rzecznika nabrało rozmachu i stało się ważnym miejscem wymiany opinii, które umożliwia wymianę informacji poprzez zamieszczanie pytań i odpowiedzi. W ramach tej inicjatywy

⁷¹⁵ P. N. Diamandouros, *The European Ombudsman...*, s. 271.

⁷¹⁶ L. Sicilianos, Ch. Bourloyannis-Vrailas, *op. cit.*, s. 220.

⁷¹⁷ Por. Raport roczny 2006, s. 113.

⁷¹⁸ Por. I. Harden, *When Europeans Complain...*, s. 229 oraz postępowanie z własnej inicjatywy OI/3/99, Raport roczny 2000, s. 197.

⁷¹⁹ Por. IV Konferencja Krajowych Rzeczników UE i podobnych Instytucji zatytułowana „Rzecznicy Praw Obywatelskich a ochrona praw w Unii Europejskiej” została zorganizowana wspólnie przez Europejskiego i Greckiego Rzecznika Praw Obywatelskich w kwietniu w Atenach. Również w kwietniu miało miejsce w Walencji IV Spotkanie Rzeczników Regionalnych i podobnych Instytucji UE, por. Raport roczny 2003, s. 231-232.

⁷²⁰ Np. Rzecznicy spotkali się na piątym seminarium w czerwcu 2006 r. w Strasburgu, noszącym tytuł „Na straży praw podstawowych — wymiana najlepszych praktyk”. Jego celem było stworzenie forum do wymiany poglądów między uczestnikami na temat najlepszych praktyk w ich instytucjach, jak również do dyskusji o działaniach na rzecz wspierania praw podstawowych. Dokonano wówczas oceny funkcjonowania sieci i zaproponowano sposoby jej usprawnienia. Rzecznicy spotkali się również na seminarium regionalnych rzeczników praw obywatelskich z państw członkowskich, zorganizowanym przez brytyjskiego rzecznika praw obywatelskich T. Redmonda. Odbyło się ono w Londynie w dniach 19–21 listopada 2006 roku. W wydarzeniu tym udział wzięło kilkudziesięciu uczestników, którzy obradowali nad takimi zagadnieniami, jak wspólna praca na rzecz wspierania dobrej administracji i obrony praw obywateli w Unii, promowanie dobrej administracji, rozpatrywanie skarg i wspólnych działań rzeczników praw obywatelskich, por. Raport roczny 2006, s. 113-114.

zapoczątkowano kilka owocnych dyskusji obejmujących tak różnorodne tematy, jak na przykład odbiór społeczny instytucji rzeczników praw obywatelskich czy zakres i prawa rzeczników do wizytowania więzień.

Ścisła kooperacja z innymi rzecznikami na szczeblu krajowym, regionalnym i lokalnym stanowi, jak stwierdza sam Rzecznik w swoich corocznych raportach, jeden z priorytetów działalności. Wypracowane w toku jej rozwoju mechanizmy pomagają w szybkim i skutecznym rozpatrywaniu skarg obywateli. Rola współpracy jest także ważna dla śledzenia wydarzeń w środowisku rzeczników, wymiany informacji o prawie wspólnotowym i dzielenia się zróżnicowanymi doświadczeniami, zarówno dotyczącymi bezpośredniej ich aktywności, jak i funkcjonowania struktur ich własnych państw⁷²¹.

Europejski Ombudsman dostrzega szczególną potrzebę edukacji społeczeństw w krajach, z których skargi wpływające do niego najczęściej kwalifikowane są jako niedopuszczalne w związku z tym, że nie dotyczą działalności organów i instytucji wspólnotowych i pozostają w gestii krajowych ombudsmanów⁷²². Sytuacja ta ma miejsce przede wszystkim w krajach kandydujących lub w tych, w których nie istnieje długa tradycja funkcjonowania mechanizmów ochrony praw człowieka. Najważniejszym celem do osiągnięcia jest tu zwiększenie wiedzy obywateli na temat ich praw, procedur ich realizacji, a w szczególności prawa do składania skarg do Rzecznika. W związku ze współpracą w ramach Sieci, począwszy od roku 2004, Rzecznik zintensyfikował wizyty informacyjne. Umożliwiły one spotkania i wymianę informacji na temat nowych sposobów współpracy dla dobra obywateli. Podczas tych wizyt szczególnego znaczenia nabrały kontakty z obywatelami – potencjalnymi skarżącymi, przedstawicielami władzy sądowniczej i przedstawicielami elit politycznych. Okazały się znakomitym środkiem pogłębiania wiedzy obywateli o przysługujących im prawach, podniosły także znaczenie działalności Rzecznika wśród przedstawicieli administracji na szczeblu krajowym i regionalnym oraz wzbogaciły współpracę Rzecznika z rzecznikami innych państw. Wykraczały one często poza ramy działalności europejskiej sieci rzeczników. Jako aktywny członek wielu organizacji zrzeszających ombudsmanów Europejski Rzecznik uczestniczył w konferencjach i seminariach w Europie i poza jej granicami. Włączył się więc aktywnie w działania polegające na propagowaniu idei i zasady rządów prawa, poszanowania praw podstawowych i praw człowieka oraz zasad dobrej administracji, mając na względzie przede wszystkim oddziaływanie społeczne w krajach takich jak Turcja oraz Serbia i Czarnogóra, w których zamierzano dopiero wprowadzić instytucję rzecznika⁷²³.

Współpraca w ramach Sieci uzupełniana jest przez dużą aktywność medialną Rzecznika, której celem jest edukacja w zakresie zasad demokracji i środków ochrony praw obywatelskich. Służą temu konferencje prasowe, briefingi, spotkania i obiady robocze⁷²⁴. Szeroko rozpowszechniane są również materiały na temat pracy Rzecznika, nie tylko w formie drukowanej, ale również poprzez publikacje udostępnione na stronie internetowej Rzecznika wraz z zamieszczanymi tam regularnie decyzjami, komunikatami dla prasy, danymi statystycznymi oraz szczegółowymi informacjami na temat jego działalności informacyjnej. Większość informacji jest publikowana we wszystkich językach oficjalnych, a dodatkowo często w językach krajów kandydujących.

⁷²¹ Por. Raport roczny 2003, s. 32.

⁷²² Por. W maju Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich wziął udział w konferencji rzeczników krajowych z państw kandydackich, zorganizowanej w Warszawie przez polskiego Rzecznika, Andrzeja Zolla. Spotkanie to nosiło tytuł „Rzecznik a prawo Unii Europejskiej”, Warszawa 29–30 maja 2003 roku, por. Raport roczny 2003, s. 237.

⁷²³ Corocznie Rzecznik przeprowadza kilkadziesiąt tego rodzaju spotkań.

⁷²⁴ Por. na ten temat D. Jacoby, *Comments on relations between ombudsmen and the Media*, „International Ombudsman Journal”, vol. 13, 1995.

Wymiana doświadczeń w ramach nawiązanej współpracy europejskich rzeczników praw obywatelskich okazała się niezwykle pomocna przy inicjatywach Europejskiego Ombudsmána zmierzających do rozwoju zasady dobrej administracji. W dwóch z nich doświadczenia krajowych ombudsmánów są szczególnie widoczne. Rzecznik już w roku 1995 wykorzystał doświadczenia praktyki europejskich ombudsmánów, tworząc autonomiczną definicję niewłaściwego administrowania (szersza analiza tej problematyki została przedstawiona w Rozdziale III) oraz analizując ich doświadczenia przy opracowywaniu projektu Europejskiego Kodeksu Dobrej Praktyki Administracyjnej (szerzej zobacz Rozdział IV). W nawiązaniu do praktyki rozpatrywania skarg przez ombudsmánów krajowych Rzecznik przedstawił własną wykładnię podstaw swojego działania i własne poglądy dotyczące dalszego rozwoju, a w szczególności zdefiniowania przypadków niewłaściwego administrowania. Podobne do Rzecznika argumenty przedstawiali wówczas także ombudsmáni krajowi, popierając jego stanowisko, w którym otwartość pojęcia niewłaściwego administrowania jest specjalnym wyznacznikiem kontroli sprawowanej przez ombudsmána⁷²⁵. Praktyka krajowych rzeczników była też źródłem inspiracji i rozwiązań w projekcie Europejskiego Kodeksu Dobrej Praktyki Administracyjnej, w zakresie którego inicjatywa Europejskiego Rzecznika znalazła akceptację nie tylko na poziomie wspólnotowym, ale również wśród jego krajowych odpowiedników.

W ostatnio prezentowanych raportach rocznych i wystąpieniach Rzecznik podkreśla, że główny cel Sieci jest dzisiaj równie ważny i aktualny jak w chwili jej powstania⁷²⁶. Jest nim urzeczywistnianie przysługujących obywatelom i mieszkańcom państw członkowskich praw wynikających z prawa wspólnotowego. Za jego implementację odpowiedzialne są przede wszystkim organy państw członkowskich. W praktyce więc poszanowanie tych praw zależy w istotnie od jakości codziennej pracy urzédników administracji krajowej oraz zakresu, w jakim organom kontroli, w tym rzecznikom praw obywatelskich, uda się upowszechnić odpowiednio wysoką jakość administrowania oraz zapewnić w razie potrzeby skuteczne środki reagowania na niewłaściwe administrowanie. Zagadnienie to nabiera obecnie szczególnego znaczenia ze względu na ciągle rosnący zakres i natężenie współpracy między organami państw członkowskich i instytucjami unijnymi. Z tego powodu zwraca się uwagę, że w celu ochrony praw obywatelskich i zapewnienia skutecznych środków zaradczych wobec ich naruszeń, współpraca między rzecznikami praw obywatelskich powinna być paralelna do związków łączących organy administracji dwóch szczebli – wspólnotowego i krajowego, co może dodatkowo wzmacniać ich oddziaływanie w warunkach kształtującej się europejskiej kultury prawnej i politycznej. Rzecznik Europejski wysunął argument, że aby wskazane wyżej cele zrealizować, Sieć łącznikowa powinna eksponować korzyści, które obywatele zyskują dzięki tego rodzaju współpracy⁷²⁷. Obywatelom należy wyjaśniać, czego mogą oczekiwać, zwracając się do każdego rzecznika praw obywatelskich w ramach Sieci, a zbudowanie trwałych relacji z obywatelami zwiększy z kolei skuteczność oddziaływania rzeczników praw obywatelskich na europejskich decydentów politycznych, zarówno gdy będą oni działali indywidualnie, jak i wspólnie. Rzecznik zwraca uwagę, że współpraca w ramach Sieci łącznikowej pozwala działać prewencyjnie poprzez opiniowanie propozycji ustawodawczych oraz nagłaśnianie wyników postępowań z własnej inicjatywy. Doświadczenia Sieci, działającej już ponad dekadę są źródłem inspiracji w kształtowaniu

⁷²⁵ Szerzej E. Popławska, *Złe zarządzanie...*, s. 4.

⁷²⁶ Raport roczny 2005, s. 117-125; por. także wystąpienie P. N. Diamandourosa na forum Parlamentu Europejskiego podczas przedstawiania Raportu rocznego za rok 2005 – Speech to the European Parliament by the European Ombudsman on the Annual Report of the European Ombudsman for the year 2005, Strasbourg, 16 November 2006.

⁷²⁷ Por. Raport roczny 2006, s. 113-114.

ogólnej ideologii oraz elementów koncepcji ochrony praw człowieka, które mogą być urzeczywistniane zarówno w Unii, jak i w poszczególnych państwach członkowskich. Sieć służy także rozwijaniu kontaktów z Komisarzem Praw Człowieka Rady Europy⁷²⁸.

Należy podkreślić, iż rozwijanie współpracy między wszystkimi europejskimi rzecznikami pomaga innym obywatelom lepiej korzystać z praw przysługujących im na podstawie norm prawa wspólnotowego także przeciwko organom administracji w państwach członkowskich, w szczególności tych praw, w które zostali wyposażeni w wyniku przyjęcia Karty Praw Podstawowych⁷²⁹. Dzięki temu obywatele mają więc do dyspozycji alternatywne środki ochrony praw podstawowych. Korzystanie z nich służy realizacji subsydiarności i pozwala często odciążać inne wspólnotowe instytucje ochrony praw obywatelskich (takie jak wspólnotowe sądy). Przyczynia się także do upowszechniania i realizowania zasad dobrej administracji – nie tylko przez organy i instytucje unijne, ale także administrację działającą na poziomie krajowym⁷³⁰.

⁷²⁸ Argumenty te przytoczył Rzecznik w czasie dziesiątego spotkania rzeczników europejskich i Rady Europy – P. N. Diamandouros, *Strengthening the independence, effectiveness and accountability of ombudsmen and NHRIs*, 10th Round Table of European Ombudsmen and the Council of Europe, with special participation of National Human Rights Institutions, Athens, 12 April 2007.

⁷²⁹ W dokumentach i informacjach Europejskiego Rzecznika brak jest uogólnionych wyników współpracy w ramach Europejskiej Sieci. W związku z tym w listopadzie i grudniu 2007 zwróciłem się z pytaniem, czy Biuro Rzecznika dysponuje takimi danymi. Uzyskałem zdawkową informację, że ta forma współpracy rzeczników europejskich cieszy się ich uznaniem, ale nie są prowadzone systematyczne analizy jej efektów z powodu braku odpowiednich narzędzi. Można więc jedynie bazować na liczbie spotkań, sympozjów, konferencji, seminariów i gromadzonych wyrazach uznania bądź krytyki.

⁷³⁰ Zob. szerzej P. N. Diamandouros, *The European Ombudsman...*, s. 271; Rzecznik, analizując zadania Sieci, stwierdził, że dostarcza ona obywatelom alternatywnych środków ochrony ich praw, wzmacnia subsydiarność, zapobiega nadmiernemu obciążeniu instytucji wspólnotowych, z kolei w państwach członkowskich rozwija zdolność właściwego działania administracji.

Zakończenie

W okresie ponad dwunastu lat funkcjonowania Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich skierowano do niego ponad 25 tysięcy skarg. Ich liczba w latach 2004–2007 osiąga średnią 320 skarg miesięcznie. W ciągu roku Rzecznik zamyka w różnej formie około 250 postępowań, z których kilka stanowi dochodzenia prowadzone przez niego z własnej inicjatywy. Corocznie raporty składane przez Rzecznika są skrupulatnie analizowane przez Komisję ds. Petycji Parlamentu Europejskiego, który przeprowadza nad nimi debatę. Rzecznik organizuje i uczestniczy w licznych konferencjach, sympozjach i spotkaniach roboczych, związanych z metodami ochrony obywateli Unii, praw człowieka, regułami dobrego administrowania, zadaniami i współpracą rzeczników krajowych; udziela też licznych wywiadów. Jego praca przyniosła już wiele trwałych efektów. Zaprojektował i doprowadził do skodyfikowania zasad dobrej praktyki administracyjnej, uzyskując dla nich akceptację instytucji i organów unijnych. Współtworzył pojęcie niewłaściwego administrowania, transparentności i otwartości administracji, stale propaguje ideę harmonizowania katalogu i środków ochrony praw obywatelskich w państwach członkowskich z instrumentami wspólnotowymi.

Europejski Rzecznik stał się dzięki wykorzystaniu swoich uprawnień i osobistemu zaangażowaniu strażnikiem i promotorem „dobrej administracji” wewnątrz Unii, a także propagatorem wyższych standardów pracy administracji publicznej w państwach członkowskich – chociaż proces ten można będzie ocenić dopiero po wielu latach. Zasłużył też na opinię obrońcy i popularyzatora praw obywateli Unii w ich stosunkach z organami Wspólnoty.

Ogólna ocena realizacji przez Rzecznika jego traktatowej i statutowej (ustrojowej) roli jest zdecydowanie pozytywna, co potwierdza także szereg ustaleń szczegółowych dokonanych w niniejszej rozprawie. Nie oznacza to jednak, że wszystkie aspekty jego pracy budzą jednakowy optymizm.

W jednej z ostatnich publikacji z końca 2007 roku A. Tsadiras, stwierdza, że zarówno Rzecznik, jak i wiedza o nim „cieszą się stale rosnącą popularnością, specjalizacją oraz uzyskiwaniem coraz większego znaczenia”⁷³¹. Jednocześnie, zarówno w swoim raporcie rocznym za 2006 rok, jak i w wystąpieniach i wywiadach prasowych Rzecznik konstatuje, że chociaż w wielu dziedzinach odnotowano postęp, wzrosła liczba spraw, które zamknięto uwagami krytycznymi oraz nastąpił znaczący spadek spraw, w których doszło do polubownego rozwiązania. Wskazuje to na wzrost liczby przypadków, w których administracja nie podziela stanowiska Rzecznika. Z żalem odnotowuje on także niższy wskaźnik akceptacji i wykonania przez instytucje wspólnotowe jego rekomendacji⁷³². Należy zakładać, że ocenę tę potwierdzi treść Raportu za 2007 rok, skoro w kilku oświadczeniach i wywiadach P. N. Diamandouros podkreśla, że europejska administracja ciągle jest niedostatecznie „skoncentrowana na obywatelach”⁷³³, którzy często „nie wiedzą jak chronić swoje prawa wynikające ze wspólnotowego porządku prawnego”⁷³⁴.

Moim zdaniem, ocena roli, aktywności i efektywności Rzecznika zależy nie tylko od

⁷³¹ A. Tsadiras, *The position...*, s. 607.

⁷³² Por. Raport roczny 2006, s. 5.

⁷³³ Por. wywiad P. N. Diamandourosa, Ombudsman: EU administration still not citizen-centred enough, 3 maja 2007 roku, „The European Ombudsman Press Release”, 4/2007; Ombudsman looks into whether the European Commission pays its bills on time, 20 grudnia 2007 roku, „The European Ombudsman Press Release”, 17/2007.

⁷³⁴ P. N. Diamandouros, Transparency, Accountability, and Democracy in the EU, the School of Advanced International Studies of the Johns Hopkins University, Bologna, Italy, 17 October 2006; zob. także European Ombudsman Newsletter 28/2207.

stopnia jej uogólnienia (im bardziej generalna, tym lepsza) czy przedmiotu – sfery działania Rzecznika, stosowanych środków, ale i od oczekiwań związanych z jego działalnością. Syndrom nadmiernie rozbudzonych nadziei (*too much, too soon expectations*) wydaje się często prowadzić do frustracji. Spróbujmy więc zrelatywizować oceny funkcjonowania Rzecznika do poszczególnych aspektów jego działalności, odpowiadając jednocześnie na postawione na początku tej rozprawy pytania.

Po pierwsze, można stwierdzić, że dwie cechy instytucji Rzecznika wysuwają się na pierwszy plan. Jest to nadal jego niedookreślony (hybrydalny) charakter ustrojowy⁷³⁵ i posługiwanie się środkami należącymi do tego segmentu prawa unijnego, który nie zawiera reguł bezpośrednio wiążących (*having no binding effects*), ale którego dyspozycje mają znaczenie prawne (*a legal soundness*). Wskazane cechy z kilku powodów, które należy tu wymienić, stały się jego atutami, umożliwiającymi uzyskanie nie tylko akceptacji instytucji Rzecznika w obrębie struktur Unii, ale i efektywności jego działania.

Pomimo podejmowania różnych zabiegów zmierzających do przyspieszenia procesów integracyjnych społeczeństwa Wspólnot Europejskich okazało się, że poważne trudności napotyka nie tylko budowanie tożsamości obywateli, ale również legitymacja (zarówno *a priori*, jak i *a posteriori*) samej Unii⁷³⁶. Podobnie ma się rzecz z ideą demokratyzmu, bez którego funkcjonowanie Wspólnot jest „pustym rytuałem”. Na płaszczyźnie instytucjonalnej okazało się, że zarówno akceptacja delegacji uprawnień przez państwa członkowskie na rzecz organów i instytucji wspólnotowych, jak i skuteczność procesu decyzyjnego wymagają stosowania innych rozwiązań niż te, które wiążą się z teoriami zorientowanymi na elementy aparatu administracyjnego. Unia Europejska, nie mogąc zrealizować ani koncepcji akceptowania i łączenia różnorodności (*intergovernmentalism*), ani idei ujednoczenia strukturalno-kompetencyjnego, polegającego na hierarchicznym podejmowaniu decyzji (*supranationalism*), zdecydowała się na przyjęcie zmodyfikowanego systemu funkcjonowania. Nie zakłada on ani dążenia do identyczności struktur, ani usuwania różnorodności, ani nawet eliminowania wszystkich konfliktów⁷³⁷. W to miejsce realizowana jest idea, której celem jest doprowadzenie do stopniowej zbieżności działań i ustalania granic akceptacji różnorodności rozstrzygnięć. Konflikty uznaje się za źródło wiedzy o ich przyczynach i koniecznej tolerancji w urzeczywistnianiu sprzecznych interesów. Wprowadza się wiele pojęć ogólnych i elastycznych, takich jak lojalność między organami administracji unijnej, prawo do dobrej administracji, zasada pomocniczości itp., które ułatwiają stosowanie różnych metod uzyskiwania wspólnotowych celów⁷³⁸. Ustanowienie urzędu Rzecznika jako organu o ogólnie sformułowanych zadaniach i pozbawionego uprawnień władczych okazało się więc rozwiązaniem wychodzącym naprzeciw nowym celom i metodom działania Wspólnot.

Mimo, że Europejski Ombudsman ma charakter unikatowy, jest pierwszą tego typu instytucją na szczeblu ponad narodowym i funkcjonuje w mechanizmie władzy odmiennym od państwowego, to warto wskazać na zbieżności głównych atrybutów z cechami rzeczników krajowych. Pamiętać bowiem należy, że zarówno praktyka ustrojowa poszczególnych państw posiadających tę instytucję, jak i doktryna prawa,

⁷³⁵ Por. przykładowo P. Magnette, *Between...*, s. 677; B. Danet stwierdza, że jest to głównie powodem mgliście określonych celów działania ombudsmanów, B. Danet, *Toward to Evaluate the Ombudsman Role*, „Administration and Society”, vol. 10, 1978, s. 340-342; por. także L. Paivi, *op. cit.*, s. 3.

⁷³⁶ F. Sharpf, *Economic integration, democracy and the welfare state*, „Journal of European Public Policy”, vol. 4, 1997, s. 18.

⁷³⁷ Por. J. Tallberg, *Supranational Influence in EU Enforcement: the ECJ and the Principle of State Liability*, „Journal of European Public Policy”, vol. 7, 2000, s. 104.

⁷³⁸ „Wieloznaczność jest w Unii elementem niezbędnym (...)”, A. Menon, S. Weatherhill, *Legitymacja, odpowiedzialność i delegowanie uprawnień w Unii Europejskiej* [w:] *Odpowiedzialność i legitymacja...*, s. 122.

wyraźnie wskazują jakie przymioty ombudsmana sprzyjają jego sprawnemu działaniu i społecznej akceptacji. Kiedy dokonujemy charakterystyki instytucji ombudsmana w różnych systemach ustrojowych możemy stwierdzić jakie są przyczyny występowania zarówno cech wspólnych, jak i stanowiących *differentiam specificam*. Część uwarunkowań różnicujących wynikała z doświadczeń konkretnych państw, na przykład długiego okresu funkcjonowania ombudsmanów (w Skandynawii), czego konsekwencją było przeobrażenie ombudsmana z organu głównie służącego parlamentowi w „rzecznika obywateli”, czy też ze zmiany ustroju z autorytarnego na demokratyczny (Polska, Hiszpania, Portugalia, Grecja), co z kolei spowodowało uznanie rzecznika przede wszystkim za gwaranta praw i wolności jednostki. Inne przyczyny miały charakter uniwersalny. Wzrost popularności, ploriferacja i rozwój dotychczasowych rzeczników krajowych (tzw. klasycznych) w II poł. XX w. związany był z ewolucją administracji i biurokracji w zakresie funkcjonowania nowoczesnego państwa socjalnego. Prowadziło to do wzrostu dystansu, specjalizacji i dehumanizacji relacji władza publiczna – obywatel. W tych warunkach parlamentarna kontrola administracji okazała się nieadekwatna i mało skuteczna w reagowaniu na codzienne przejawy niewłaściwego administrowania. Droga sądowa z kolei okazywała się trudno dostępna, kosztowna i powolna, dlatego ombudsman wydawał się w tej sytuacji instytucją wartą sprawdzenia w państwach, w których nie znano jej dotychczas, a tam gdzie był urządzeniem zastanym testowano nowe jego możliwości (na przykład w Danii istotnie rozszerzono możliwość podejmowania dochodzenia z własnej inicjatywy) oraz tworzono jego odmiany w instytucjach i organizacjach zarówno publicznych, jak i prywatnych.

To co łączy urząd rzecznika praw obywatelskich w poszczególnych krajach to po pierwsze, powoływanie go z reguły przez parlament bądź z jego udziałem (Wielka Brytania, Irlandia) oraz silny związek funkcjonalny z organem przedstawicielskim. Przejawia się on zwłaszcza w okresowym (rocznym) i niekiedy epizodycznym zdawaniu sprawy parlamentowi ze swojej działalności, korzystaniu z jego politycznego wsparcia oraz możliwości inicjowania zmian ustawodawczych. Po drugie, pełna niezależność od władzy politycznej – wykonawczej i brak poddania bieżącemu wpływowi parlamentu. Traktowanie ombudsmana jako przedstawiciela (pełnomocnika, agenta) parlamentu ma obecnie wymiar historyczny, związany z pełnieniem przez ombudsmanów nordyckich, szczególnie w Szwecji, funkcji parlamentarnego kontrolera przestrzegania przez administrację zasad *rule of law* bądź wynika z zamiaru ustrojodawcy podkreślenia związku ombudsmana z najważniejszym organem demokracji przedstawicielskiej (np. Hiszpania, Portugalia). Po trzecie, w przeważającej większości państw ma charakter jednoosobowy (tylko w Austrii jest to organ kolegialny, Szwecja ma czterech odrębnych ombudsmanów, Niemcy dwóch), co sprzyja budowaniu osobistego autorytetu i prestiżu jednostki, która wykonuje obowiązki rzecznika. Po czwarte, zadania rzeczników formułowane są dość ogólnie i obejmują zarówno kontrolę realizowania przez administrację publiczną zasady państwa prawnego, jak i ochronę obywateli przed naruszeniami reguł legalności i właściwego administrowania. Służyć to ma wypełnianiu przez rzeczników roli podmiotu pomagającego rozwiązywać konflikty, jak i służeń jako mechanizm zapobiegający zjawiskom niewłaściwego administrowania oraz inicjatora reform prawa. Priorytet w realizacji wskazanych zadań przez ombudsmana w danym kraju zależy przede wszystkim od stopnia legalizmu działania państwa. Zły stan w tej mierze skłania ombudsmana do skupienia się głównie na bieżącej ochronie indywidualnych praw i wolności. Umacnianie się zasad państwa prawnego w danym państwie pozwala rzecznikowi na pełnienie przezeń części funkcji prewencyjnej i inicjowania reform systemowych. Z kolei zadawalający czy też dobry stan w obu wskazanych dziedzinach kieruje wysiłek rzecznika na kontrolę legalności indywidualnych rozstrzygnięć administracyjnych, a więc na kwestię interpretacji prawa (tak na przykład ma to miejsce w Danii). W związku z tym znamieny

jest doktrynalny podział państw na należące do ustabilizowanych, „starych” demokracji, w których rzecznicy skupiają się z reguły na działalności prewencyjnej i reformatorskiej oraz na te, w których dopiero kształtują się mechanizmy demokratyczne, a rzecznicy postrzegani są i realizują funkcję „ludowego obrońcy”. Po piąte, rzecznicy mogą podejmować postępowanie zarówno w wyniku skierowanych do nich skarg, jak i z własnej inicjatywy. Działają przy tym z dużą dozą elastyczności, dysponują znacznym zakresem swobody w ustalaniu sposobu prowadzenia dochodzenia i stosowanych środków. Postępowanie jest dla skarżącego bezpłatne i odformalizowane. Kryteria oceny dopuszczalności skargi, zakresu kontroli *maladministration* stosowane przez rzeczników są z szersze niż te, którymi posługują się sądy, a jednocześnie uprawnienia dochodzeniowe ombudsmenów nie ustępują kompetencjom organów wymiaru sprawiedliwości. Po szóste, rzecznicy prowadzą postępowanie i podejmują rozstrzygnięcia w pełni transparentnie (poufność jest wyjątkiem przede wszystkim podyktowanym interesem prawnym skarżącego), a upublicznianie działań rzeczników jest najczęściej pożądanym czynnikiem efektywności realizowania ich zadań. Po siódme, mimo dostrzegalnych różnic w uprawnieniach proceduralnych rzeczników (na przykład radykalne na tle „słabych” uprawnień innych ombudsmenów, prokuratorskie uprawnienia szwedzkiego ombudsmena czy prawo „skargi” hiszpańskiego, portugalskiego lub polskiego ombudsmena do sądu) koncentrują się oni z reguły na instrumentach perswazyjnego i pośredniego oddziaływania na organy podlegające kontroli. Tak jak ombudsman traktowany jest jako dodatkowy, uzupełniający organ państwa w ustabilizowanej demokracji, tak jego środki działania nie mogą stanowić konkurencji dla organów sądowych lub przedstawicielskich. Najczęściej moralny, a nie prawnie wiążący charakter rozstrzygnięć Rzecznika, w warunkach państwa prawnego, okazuje się jego atutem, a nie słabością.

Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich reprezentuje większość cech charakterystycznych dla znanych w Europie ombudsmenów. Jest funkcjonariuszem publicznym, którego zadaniem jest kontrolowanie administracji pod względem realizowania przez nią zasad państwa prawnego i zasad dobrej administracji. Ma to służyć świadczeniu pomocy obywatelom w rozwiązywaniu problemów powstających w ich relacjach z władzą publiczną oraz zapobieganiu nieprawidłowościom w przyszłości. Tak jak wielu ombudsmenów Rzecznik ma uprawnienie do prowadzenia postępowania z własnej inicjatywy, niemniej jednak jego podstawowym zadaniem jest rozpatrywanie skarg. Środki działania, którymi się posługuje, nie mają charakteru władczego i sprowadzić je można do różnych form przekonywania (*the power of persuasion*). Podobnie do klasycznego modelu skandynawskiego, Rzecznik powinien mieć silny związek z parlamentem, służąc mu jako kontroler administracji na bieżąco informujący Parlament o stwierdzonych uchybieniach. W ten sposób jego rola jako obrońcy praw obywatelskich byłaby drugoplanowa. Jednakże tworząc model własnego działania, Rzecznik od początku starał się ograniczyć swoje relacje z Parlamentem Europejskim do form koniecznych, wynikających z Traktatu, i skupić się na analizie skarg obywateli oraz rozwijaniu bezpośrednich – z pominięciem Parlamentu – kontaktów z organami i instytucjami wspólnotowymi, których dotyczą skargi. Nie ma wątpliwości, że wiedza uzyskana przez Rzecznika na podstawie skarg o istniejących nieprawidłowościach w funkcjonowaniu unijnej administracji służyć miała jako źródło formułowania ogólnych ocen i zaleceń, a nawet konstruowania katalogów zawierających reguły poprawnej i przyjaznej administracji. Łączenie przez Ombudsmena funkcji „kontrolera” wspólnotowego aparatu urzędniczego i obrońcy praw obywatelskich odbywa się płynnie, a obie funkcje wzajemnie się uzupełniają. Można wprawdzie stwierdzić, że obywatele z realizacji jego funkcji kontrolnej korzystają pośrednio, to jednak zmiany w działaniu wspólnotowej administracji będące jej efektem uzyskują charakter systemowy,

a przez to trwały. Natomiast nawet skuteczna interwencja w indywidualnej sprawie nie musi oznaczać wyeliminowania niewłaściwego administrowania. W tej sytuacji niezasadne jest, moim zdaniem, formułowanie pytania, czy Rzecznik ma być przede wszystkim organem pomagającym skarżącym uzyskać rekompensatę za niewłaściwe administrowanie, czy organem kontroli administracji (*redress or control*)⁷³⁹.

Podobnie do funkcji Rzecznika, które są złożone ze względu na realizowane cele, również jego proces decyzyjny i podejmowane środki wskazują na trwale mieszany, niejednorodny charakter, dzięki któremu jego oddziaływanie ma niekiedy cechy *quasi*-sądowe i *quasi*-legislacyjne. Brak kompetencyjno-proceduralnych ograniczeń, właściwych dla organów sądowych daje mu możliwość swobodnego łączenia instrumentów zarówno kontroli parlamentarnej, jak i sądowej. Ombudsman i sądy europejskie stanowią komplementarny system ochrony praw obywatelskich. Mając szersze możliwości wszczynania postępowania kontrolnego niż sądy i Parlament oraz dysponując wprawdzie niewładczymi, ale zróżnicowanymi (bogatszymi niż to ma miejsce w odniesieniu do sądów i Parlamentu) narzędziami oddziaływania, Rzecznik stworzył kodyfikację zasad dobrego administrowania oraz obszerny zbiór własnego „orzecznictwa” (*own jurisprudence*), wzorowany na *case-law* Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości, co pozytywnie odróżnia go od rzeczników krajowych.

Przyjmując założenie wyposażenia Rzecznika jedynie w środki perswazji, argumentowania, zachęcania, przyznano mu prawo do posługiwania się: polubownym rozwiązaniem, uwagami krytycznymi, rekomendacjami, sprawozdaniami specjalnymi i raportami rocznymi dla Parlamentu. Niewładczy charakter wskazanych środków nie okazał się przeszkodą dla efektywnego realizowania zadań Rzecznika. Niezależność, jaką ma on nie tylko od organów administracji, ale i Parlamentu, spowodowała, że wzbogacił przysługujące mu instrumenty (na przykład o uwagi dodatkowe) oraz posługuje się nimi elastycznie. Rzecznik kieruje się przy tym głównie regułami użyteczności, stosując środki nie tyle według ich statutowego przeznaczenia, ile według własnego przekonania. Odejście od koncepcji Rzecznika jako przede wszystkim organu Parlamentu nastąpiło bezkonfliktowo, dzięki temu Rzecznik może zawsze liczyć na wsparcie Parlamentu dla swoich poczynań, zarówno w sprawach indywidualnych, jak i o szerszym znaczeniu. Dodatkowym elementem wzmacniającym skuteczność Rzecznika jest umiejętne korzystanie przez niego z pośrednictwa i wsparcia mediów. Biorąc to pod uwagę można stwierdzić, że środki, którymi dysponuje, tworzą spójny, wzajemnie uzupełniający się system. Wydaje się, że dominujący w działalności Rzecznika czynnik perswazji ma wpływ na sukcesy stosowanych przezeń środków. Z tego też względu należy z dużą ostrożnością traktować propozycję przyznania mu czynnej legitymacji sądowej. Mogłoby to bowiem spowodować postrzeżenie go przez kontrolowane organy jako potencjalnego przeciwnika procesowego. Ograniczyłyby to ich skłonność do ugodowego rozwiązywania sporów pomiędzy organami Unii a jej obywatelami⁷⁴⁰.

Pomijając aspekt ilościowy – postępowania wszczynane w wyniku skargi stanowią większość dochodzeń, a uruchamiane *ex officio* to łącznie około 50 przypadków – Rzecznik jest oceniany jako właściwie działający organ rozpatrujący skargi (realizujący tzw. *reactive role*), a także podmiot w pełni samodzielnie tworzący i wykonujący plan oddziaływania na funkcjonowanie wspólnotowej administracji (tzw. *proactive role*). Powszechnie uważa się, że Rzecznik, rozpatrując sprawy, w których składane są skargi, działa szybko i sprawnie, zamykając postępowanie w znacznie krótszym terminie niż dzieje się to w procedurze

⁷³⁹ Np. K. Heede, *European Ombudsman...*, s. 28.

⁷⁴⁰ Moją tezę potwierdza pośrednio znikoma liczba publikacji sugerujących dokonanie tego rodzaju zmian prawnych, por. A. Tsadiras, *The position...*, s. 607.

sądowej. Wprawdzie większość skarg kierowanych do niego (ponad 70%) uznawana jest za niedopuszczalne, to jednak w blisko 2/3 takich przypadków dostarcza on skarżącemu informacji o przysługujących im środkach prawnych i stosownych procedurach, lub w inny sposób udziela im pomocy. Sprawnie odbywa się przekazywanie skarg obywateli między Ombudsmanem a parlamentarną Komisją ds. Petycji. Podjęta również współpraca z rzecznikami krajowymi umożliwia kierowanie do nich skarg dotyczących administracji państw członkowskich, które wpływają do Europejskiego Rzecznika.

Ekspansywne podejście dotychczasowych Rzeczników do ich zadań powoduje, że sfera ich działalności niezwiązanej bezpośrednio z rozpatrywaniem skarg jest rozległa. Na kanwie spraw indywidualnych, dochodzeń prowadzonych z własnej inicjatywy i innych źródeł wiedzy, formułują oni tak szerokie cele, jak: inicjowanie i propagowanie transparentności działania administracji wspólnotowej, tworzenie europejskiego prawa administracyjnego, podnoszenie kultury urzędniczej oraz upowszechnianie wiedzy obywatelskiej o przysługujących obywatelom Unii i innym mieszkańcom państw członkowskich prawach i środkach ich ochrony⁷⁴¹. Z równie dużą swobodą jak w doborze celów własnych działań, Rzecznik dokonuje wyboru form służących ich osiągnięciu, jak na przykład: prowadzenie postępowania z własnej inicjatywy kończącego się sprawozdaniem specjalnym, zgłaszanie propozycji prawodawczych, prowadzenie akcji edukacyjno-propagandowych itp.

Nie ma wątpliwości, że od czasu rozpoczęcia pracy przez Rzecznika w 1995 roku nastąpił istotny postęp w uczynieniu wspólnotowej administracji bardziej otwartą, odpowiedzialną i uświadamiającą sobie jej służebną wobec obywateli rolę. Proces ten nie jest jednak ani dostatecznie zaawansowany, ani utrwalony, skoro Rzecznik w raportach za 2006 i 2007 wskazuje na objawy pewnego regresu w tej mierze, jednocześnie nie diagnozując na razie wyraźnych przyczyn tego stanu rzeczy.

Pomyślna kontynuacja wykonywania przez Rzecznika funkcji „kontrolera” administracji i strażnika praw obywatelskich nie zależy, moim zdaniem, od zmian w organizacyjnym jego usytuowaniu czy wyposażeniu go w nowe środki działania. Zależy natomiast od konsekwencji działania i determinacji Rzecznika w realizacji głównych celów postawionych przed nim. Zważywszy na monokratyczny charakter omawianego urzędu i zasób posiadanych środków działania, osobowość i prestiż Europejskiego Rzecznika będą nadal głównymi wyznacznikami jego faktycznej pozycji wśród organów i instytucji Unii Europejskiej.

⁷⁴¹ P. N. Diamandouros, *The European Ombudsman: the guardian of good administration*, Fulbright Association Conference on „Celebrating the Fulbright Ethos”, Athens, 8 October 2004.

Bibliografia

I. Źródła prawa i inne dokumenty

Źródła wspólnotowego prawa pierwotnego

- Traktat o Unii Europejskiej, Dz. U z 2004 r., Nr 90, poz. 864, zał. 2, t. II, s. 492; Dz. Urz. WE C 321E/2006
- Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, Dz. U z 2004, Nr 90, poz. 864, zał. 2, t. I I, s. 668; Dz. Urz. WE C 321E/2006
- Traktat Amsterdamski, Dz. U z 2004 r., Nr 90, poz. 864, zał. nr 2, t. II, s. 553
- Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską podpisany w Lizbonie dnia 13 grudnia 2007 r., Dz. Urz. WE C 306/2007, s. 44
- Traktat z Nicei, Dz. U z 2004 r., Nr 90, poz. 864, zał. nr 2, t. II, s. 660
- Jednolity Akt Europejski, Dz. U z 2004 r., Nr 90, poz. 864, zał. 2, t. I, s. 113

Źródła wspólnotowego prawa wtórnego i inne dokumenty

- Regulation (EEC) No 986/68 of the Council of 15 July 1968 laying down general rules for granting aid for skimmed milk and skimmed milk powder for use as feed, Dz. Urz. WE L 169/1968, s. 4
- Commission Regulation (EEC) No 1869/85 of 4 July 1985 fixing the premiums to be added to the import levies on cereals, flour and malt, Dz. Urz. WE L 175/1985, s. 4
- Commission Regulation (EEC) No 536/93 of 9 March 1993 laying down detailed rules on the application of the additional levy on milk and milk products, Dz. Urz. WE L 57/1993, s. 12
- Council Regulation (EC) No 1255/1999 of 17 May 1999 on the common organisation of the market in milk and milk products, Dz. Urz. WE L 160/1999, s. 48
- Council Regulation (EC, ECSC, Euratom) No 2673/1999 of 13 December 1999 amending the Financial Regulation of 21 December 1977 applicable to the general budget of the European Communities, Dz. Urz. WE L 326/1999, s. 1
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego oraz Rady (WE) nr 1049/2001 z dnia 30 maja 2001 r. w sprawie publicznego dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji Europejskiej, Dz. Urz. WE L 145/2001, s. 43
- Council Decision 93/731/EC of 20 December 1993 on public access to Council documents, Dz. Urz. WE L 340/1993, s. 43
- Council Decision 94/114/ECSC, EC, Euratom of 7 February 1994 approving the Decision of the European Parliament on the regulations and general conditions governing the performance of the Ombudsman's duties, Dz. Urz. WE L 54/1994, s. 25
- Commission Decision 94/90/ECSC, EC, Euratom: of 8 February 1994 on public access to Commission documents, Dz. Urz. WE L 46/1994, s. 58
- Call for applications with a view to the appointment of the European Ombudsman, Dz. Urz. WE C 213/2002, s. 10
- Call for applications with a view to the appointment of the European Ombudsman, Dz. Urz. WE C 218 A/2002, s. 1
- Call for nominations with a view to the appointment of the European Ombudsman, Dz. Urz. WE C 220/1999, s. 29
- Charter of fundamental rights of the European Union, Dz. Urz. WE C 364/2000, s. 1.
- Code of conduct concerning public access to Council and Commission documents, 93/730/EC, Dz. Urz. WE L 340/1993, s. 41
- Commission Communication on the Charter of Fundamental Rights of the European Union, COM/2000/559 final
- Commission communication to the European Parliament and the European ombudsman on relations with the complainant in respect of infringements of community law, COM/2002/0141 final, Dz. Urz. WE C 244/2002, s. 5
- Commission communication to the European Parliament and the European Ombudsman on relations with the complainant in respect of infringements of Community law, Dz. Urz. WE C 166/2002, s. 3
- Commission communication: Procedure for informing candidates and tenders, after a contract has been awarded and before the actual contract has been signed, in respect of public procurement contracts awarded by the Commission under Article 105 of the Financial Regulation, COM/2003/395 final

Commission opinion of 14 March 2002 on amendments to the regulations and general conditions governing the performance of the Ombudsman's duties, COM/2002/0133

Commission opinion of 21 October 1990 on the proposal for amendment of the Treaty establishing European Economic Community with a view to political union, COM/1990/600 final

Commission Recommendation to the Member States on the activities of the social services in respect of workers moving within the Community, Dz. Urz. WE 75/1962 r., s. 2118

Commission Regulation (EEC) No 1869/85 of 4 July 1985 fixing the premiums to be added to the import levies on cereals, flour and malt, Dz. Urz. WE L 175/1985, s. 4.

Commission Regulation (EEC) No 536/93 of 9 March 1993 laying down detailed rules on the application of the additional levy on milk and milk products, Dz. Urz. WE L 57/1993, s. 12

Committee on Petitions, Public hearing of candidates for the position of European Ombudsman, Opening Statement by Mr Y. Monette, 25 November 2002, DV/476197.EN.doc, P5_CRE(2002)11-25

Conclusions of the Fontainebleau European Council 25 and 26 June 1984, DOC/84/2

Conclusions of the Rome European Council 14 and 15 December 1990, DOC/90/6

Decision 76/787/ECSC/ECC/EUROATOM: Decision of the representatives of the Member States meeting in the Council relating to the Act concerning the election of the representatives of the Assembly by direct universal suffrage, Dz. Urz. WE L 278/1976, s. 1

Decision 95/376/EC, ECSC, Euratom of European Parliament of 12 July 1995 appointing the Ombudsman of the European Union, Dz. Urz. WE L 225/1995, s. 17

Decision 2003/103/EC, Euratom of the European Parliament of 15 January 2003 appointing the European Ombudsman, Dz. Urz. WE L 43/2003, s. 43

Decyzja Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich ustanawiająca przepisy wykonawcze przyjęta 8 lipca 2002 r. i zmieniona decyzją Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich z 5 kwietnia 2004 r.

Decyzja Parlamentu Europejskiego 94/262/EWWiS, WE, Euratom z dnia 9 marca 1994 r. w sprawie przepisów i ogólnych warunków regulujących wykonywanie funkcji Rzecznika Praw Obywatelskich, Dz. Urz. WE L 113/1994, s. 15

Decyzja Parlamentu Europejskiego z 14 marca 2002 r. zmieniająca decyzję 94/262/EWWiS, WE, Euratom w sprawie przepisów i ogólnych warunków regulujących wykonywanie funkcji Rzecznika Praw Obywatelskich, Dz. Urz. WE L 92/2002, s. 13

Decyzja Parlamentu Europejskiego z dnia 15 stycznia 2003 r. w sprawie mianowania Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich, Dz. Urz. WE L 65/2003, s. 26

Decyzja 2005/46/WE, Euratom Parlamentu Europejskiego z dnia 11 stycznia 2005 r. powołująca Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich, Dz. Urz. WE L 21/2005, s. 8

Dokument COREPER 17/5/1991

Dokument Parlamentu Europejskiego z 16 września 2002 r., PE 202.000

Dokument Parlamentu Europejskiego z 26 czerwca 1992 r., PE 200.788/A, Projekt rezolucji Parlamentu Europejskiego dotyczącej regulacji ustanawiającej obowiązki Europejskiego Ombudsmana

Dokument Parlamentu Europejskiego z 27 października 1993 r., PE 164.781

Dokument Parlamentu Europejskiego z 4 grudnia 1992 r., PE 202.023

Dokument Parlamentu Europejskiego z 5 czerwca 1992 r., PE 201.052

Dokument Parlamentu Europejskiego z 6 maja 1992 r., PE 200.788, Projekt rezolucji Parlamentu Europejskiego dotyczącej regulacji ustanawiającej obowiązki Europejskiego Ombudsmana

Dokument SEC/1993/539 final

European Ombudsman and National Ombudsmen or similar bodies, European Parliament, Working Paper, PE 301.482, Luxembourg 2001

Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich – Czy może Ci pomóc?

Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich – w skrócie

First Report on Allegations regarding Fraud, Mismanagement and Nepotism in the European Commission, Committee of Independent Experts, 15 March 1999, B4-0065, 0109 i 0110/99

How to complain to the European Ombudsman, Dz. Urz. WE C 157/1996, s. 1

Opinion of the Committee on Petition for the Committee on Institutional Affairs of the Intergovernmental Conference and the Treaty on European Union, A3-123/92 Part II, PE 155.444 final

Projekt holenderski Traktatu o Unii Europejskiej z 3 października 1991 r., Agence Europe Doc. 1733/34

Projekt luksemburski Traktatu o Unii Europejskiej z 5 lipca 1991 r., Agence Europe Doc. 1722/23

Projekt Statutu Europejskiego Ombudsmana przyjęty przez Parlament Europejski z 17 grudnia 1992 r., Dz. Urz. WE C 21/1993, s. 141

Propuesta de texto articulado sobre ciudadanía, „Biuletyn Wspólnot Europejskich”, 1/1991

Protokół w sprawie przywilejów i immunitetów Wspólnot Europejskich z 8 kwietnia 1965 r., Dz. Urz. WE L 152/1967, s. 15

Regulamin Parlamentu Europejskiego, wydanie XVI, Dz. Urz. WE L 44/2005, s. 1

Regulamin Parlamentu Europejskiego, wydanie XVIII, EP-PE_REGL(2008)02-18

Regulamin pracowniczy urzędników Wspólnot Europejskich i warunki zatrudnienia innych pracowników Wspólnot Europejskich, Dz. Urz. WE C 45/1962, s. 1385

Report by L. Tindemans to the European Council, „Biuletyn Wspólnot Europejskich – supplement”, 1/1976, s. 29.

Report to the European Council by the *ad hoc* Committee „On a People’s Europe”, A 10.04 COM 85, SN/2536/3/85

The Conclusion of the Rome European Council, 14-15 December 1990, „Biuletyn Wspólnot Europejskich”, 12/1990

The Spanish proposal for a European Ombudsman, as contained in the Spanish proposal to the Intergovernmental Conference on Political Union, <http://ombudsman.europa.eu/historical/pdf/en/3940-90.pdf>

Third Report on activities of European Communities, Meetings of the Heads of State or Government (Summit), The Hague, 1-2 December 1969

Towards a Europe for citizens, „Biuletyn Wspólnot Europejskich”, 7/8 1975

Written question 663/74 to the European Commission on „Community ombudsman”, Dz. Urz. WE C 86/1975, s. 54

Written question 751/76 to the European Council, Dz. Urz. WE C 70/1977, s. 14

Zaproszenie do składania kandydatur na stanowisko Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich, Dz. Urz. C 213/2004, s. 9

Raporty Parlamentu Europejskiego

Report drawn up on behalf of the Legal Affairs Committee on the appointment of a Community Ombudsman by the European Parliament, 6 April 1979, Rapporteur: Sir Derek Walker-Smith, PE 57.508/fin

Report of the Committee on Institutional Affairs on the regulations and conditions governing the performance of the European Ombudsman’s duties, 14 October 1992, Rapporteur R. Bindi, A3-0298/92, PE 200.788/final

Report on the role of the European Ombudsman appointed by the European Parliament, 25 November 1994, Committee on Petitions, Rapporteur E. Newman, A4-0083/94, PE 209.768/fin

Report of the Committee on Petitions on the work of the Committee on Petitions during parliamentary year 1993-1994, Rapporteur B. Schmidbauer, A3-0158/94

Report on the Annual Activity Report 1995 of the Ombudsman of the European Union, Committee on Petitions, Rapporteur N. Ahern, A4-0176/1996, PE 217.098/def

Report on the deliberations of the Committee on Petitions for the parliamentary year 1996–1997, Rapporteur R. Perry, A4-0190/97, PE 221.940/def

Report on the 1996 Annual Activity Report of the European Ombudsman, Committee on Petitions, Rapporteur N. Papakyriazis, A4-0211/97, PE 221.948/def

Report on the annual activities of the European Ombudsman in 1996, A4-0211/97

Report on the activities of the European Ombudsman in 1999, Committee on Petitions, Rapporteur A. Thors, A5-0181/00, PE 287.159/def

Report on the annual report on the activities of the European Ombudsman in 1997, Committee on Petitions, Rapporteur E. Newman, A4-0258/98, PE 226.262/def

Report on the annual report of the activities of the European Ombudsman in 1998, Committee on Petitions, Rapporteur L. De Esteban Martin, A4-0119/99, PE 229.669/def

Report on the European Ombudsman’s Special Report to the European Parliament following the own-initiative inquiry into the existence and the public accessibility, in the different Community institutions and bodies, of a Code of Good Administrative Behaviour, A5-0245/01, PE 290.602/def

Report on the annual report on the activities of the European Ombudsman for the year 2000, Committee on Petitions, Rapporteur H. Bösch, A5-0280/01, PE 302.939/def

Report on the annual report on the activities of the European Ombudsman for the year 2001, Committee on Petitions, Rapporteur E. Wyn, A5-0267/02, PE 318.505/def

Report on the annual report on the activities of the European Ombudsman for the year 2002, Committee on Petitions, Rapporteur The Earl of Stockton, A5-0229/03, PE 329.182/def
Report on the Special Report from the European Ombudsman to the European Parliament in complaint 917/2000/GG –“Statewatch”, Rapporteur A. Thors, 17 December 2002, A5-0363/2002
The Imbeni Report on Union Citizenship, A3-0437/93, PE 206.762, December 1993

Rezolucje Parlamentu Europejskiego

Resolution on European Union, Dz. Urz. WE C 179/1975, s. 30
Resolution on the granting of special rights to be citizens of the European Community in implementation of the decision of the Paris Summit of December 1974, Dz. Urz. WE C 299/1977, s. 26 i n.
Resolution on the appointment of a Community Ombudsman by the European Parliament, 11 May 1979, Dz. Urz. WE C 140/1979, s. 153
Resolution embodying the opinion of the European Parliament on the proposal from the Commission of the European Communities to the Council for a directive on a right of residence for nationals of member states in the territory of another member state, Dz. Urz. WE C 117/1980, s. 48
Resolution on the draft Treaty establishing the European Union, Dz. Urz. WE C 77/1984, s. 53
Resolution closing the procedure for consultation of the European Parliament on the communication from the Commission of the European Communities to the Council on guidelines for a community policy on migration together with a draft Council resolution (COM/85/48 final), Dz. Urz. WE C 141/1985, s. 462
Resolution on strengthening the citizen’s right to petition the European Parliament, A2-41/85, Dz. Urz. WE C 175/1985, s. 273
Resolution On a People’s Europe, Dz. Urz. WE C 345/1985, s. 27
Resolution on the Intergovernmental Conference in the context of Parliament’s strategy for European Union, Dz. Urz. WE C 231/1990, s. 97
Resolution on the deliberations of the Committee on Petitions during the Parliamentary year 1990-1991, Rapporteur V. Reding, Dz. Urz. WE C 183/1991, s. 448,
Resolution on the European Ombudsman, Dz. Urz. WE C 21/1993, s.141
Resolution on the role of the European Ombudsman appointed by the European Parliament, Dz. Urz. WE C 249/1995, s. 226
Resolution on the annual report for the year 1995, A4-0176/1996
Resolution on the annual activity report 1995 of the European Ombudsman, Dz. Urz. WE C 198/1996, s. 215
Resolution on the annual report of the activities of the European Ombudsman in 1996, Dz. Urz. WE C 286/1997, s. 41.
Resolution on the annual report on the activities of the European Ombudsman in 1997, Dz. Urz. WE C 292/1998, s. 168.
Resolution on the special report by the European Ombudsman to the European Parliament following his own-initiative inquiry into public access to documents, Dz. Urz. WE C 292/1998, s. 170.
Resolution on the annual report on the activities of the European Ombudsman in 1998, Dz. Urz. WE C 219/1999, s. 456
Resolution on the special report from the European Ombudsman to the European Parliament following the own-initiative inquiry into the secrecy which forms part of the Commission’s recruitment procedures, A5-0280/00
Resolution on the Special Report to the European Parliament following the draft recommendation to the European Commission in complaint 713/98/IJH, A5-0423/01
Resolution on the activities of the European Ombudsman in 1999, Dz. Urz. WE C 121/2001, s. 468
Resolution on the Special Report from the European Ombudsman to the European Parliament following the draft recommendation to the European Commission in complaint 242/2000/GG, Dz. Urz. WE C 31E/2002, s. 88
Resolution on the European Ombudsman’s Special Report to the European Parliament following the own-initiative inquiry into the existence and the public accessibility, in the different Community institutions and bodies, of a Code of Good Administrative Behaviour, Dz. Urz. WE C 72E/2002, s 331
Resolution on the annual report on the activities of the European Ombudsman for the year 2001, Dz. Urz. WE C 273E/2003, s. 247
Resolution on the annual report on the activities of the European Ombudsman for the year 2002, Dz. Urz. WE C 77E/2003, s. 403
Resolution on the annual report on the activities of the European Ombudsman for the year 2003, Dz. Urz. WE C 201E/2005, s. 115

Resolution on the Special Report from the European Ombudsman to the European Parliament in complaint 917/2000/GG - Statewatch, Dz. Urz. WE C 31E/2004, s. 90

Resolution on the Commission communication to the European Parliament and the European Ombudsman on relations with the complainant in respect of infringements of Community law, Dz. Urz. WE C 68E/2004, s. 623

Rezolucja Parlamentu Europejskiego w sprawie sprawozdania rocznego dotyczącego działalności Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich w 2004 r., Dz. Urz. WE C 272E/2006, s. 578

Rezolucja Parlamentu Europejskiego w sprawie specjalnego sprawozdania Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich, sporządzonego w następstwie skargi przeciwko Szkołom Europejskim (1391/2002/JMA), Dz. Urz. WE C 293E/2006, s. 299

Rezolucja Parlamentu Europejskiego w sprawie specjalnego sprawozdania Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich, w nawiązaniu do projektu zalecenia dla Rady Unii Europejskiej w związku ze skargą 2395/2003/GG dotyczącą jawności posiedzeń Rady działającej w ramach swoich uprawnień prawodawczych, Dz. Urz. WE C 293E/2006, s. 146

Sprawozdania Parlamentu Europejskiego

Sprawozdanie w sprawie sprawozdania rocznego z działalności Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich za rok 2003, Komisja Petycji, sprawozdawca P. De Rossa, A6-0030/04, PE 346.943/def

Sprawozdanie w sprawie Sprawozdania Roczного dotyczącego działalności Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich w 2004 r., Komisja Petycji, sprawozdawca M. Mavrommatis, A6-0276/05, PE 360.167/def

Sprawozdanie w sprawie sprawozdania rocznego z działalności Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich za rok 2005, Komisja Petycji, sprawozdawca A. Schwab, A6-0309/06, PE 374.250/def

Sprawozdanie w sprawie sprawozdania rocznego dotyczącego działalności Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich w 2006 r., Komisja Petycji, sprawozdawca L. Sbarbati, A6-0301/07, PE 390.565/def

Raporty roczne i sprawozdania specjalne Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich

Raport roczny za 1995 rok, <http://ombudsman.europa.eu/report95/en/default.htm>

Raport roczny za 1996 rok, Dz. Urz. WE C 272/1997, s. 1

Raport roczny za 1997 rok, Dz. Urz. WE C 380/1998, s. 1

Raport roczny za 1998 rok, Dz. Urz. WE C 300/1999, s. 1

Raport roczny za 1999 rok, Dz. Urz. WE C 260/2000, s. 1

Raport roczny za 2000 rok, Dz. Urz. WE C 218/2001, s. 3

Raport roczny za 2001 rok, Dz. Urz. WE C 273E/2003, s. 251

Raport roczny za 2002 rok, Dz. Urz. WE C 270/2002, s. 5

Raport roczny za 2003 rok, Dz. Urz. WE C 201E/2005, s. 115

Raport roczny za 2004 rok, Dz. Urz. WE C 272E/2006, s. 578

Raport roczny za 2005 rok, Dz. Urz. WE C 288/2006, s. 26

Raport roczny za 2006 rok, Dz. Urz. WE C 262/2007, s. 12

Special report from the European Ombudsman to the European Parliament following the own-initiative inquiry into public access to documents 616/PUBAC/F/IJH, Dz. Urz. WE C 44/1998, s. 9

Special report from the European Ombudsman to the European Parliament following the own-initiative inquiry into the secrecy which forms part of the Commission's recruitment procedures, Dz. Urz. WE C 371/1999, s. 12.

Special report from the European Ombudsman to the European Parliament following the own-initiative inquiry into the existence and the public accessibility, in the different Community institutions and bodies, of a Code of Good Administrative Behaviour OI/1/98/OV, Dz. Urz. WE C 357/2000, s. 23

Special report from the European Ombudsman to the European Parliament following the draft recommendation to the European Commission in complaint 242/2000/GG, A5-0355/02, Dz. Urz. WE C 126/2002, s. 21

Special Report from the European Ombudsman to the European Parliament following the draft recommendations to the Council of the European Union in complaint 917/2000/GG, Dz. Urz. WE C 126/2002, s. 21

Special report from the European Ombudsman to the European Parliament following the draft recommendation to the European Commission in complaint 713/98/IJH, A5-0267/02

Special report from the European Ombudsman to the European Parliament following the draft recommendation to the Council of the European Union in complaint 1542/2000/(PB)SM, Dz. Urz. WE C 270/2003, s. 5

Special report from the European Ombudsman to the European Parliament following the draft recommendation to the European Parliament in complaint 341/2001/(BB)IJH, Dz. Urz. WE C 270/2003, s. 5

Special report from the European Ombudsman to the European Parliament following the draft recommendation to the European Commission in own-initiative inquiry OI/2/2003/GG, Dz. Urz. WE C 50/2005, s. 9

Special report from the European Ombudsman to the European Parliament following the draft recommendation to the European Commission in complaint 289/2005/(WP)GG

Special report from the European Ombudsman to the European Parliament following the draft recommendation to the Council of the European Union in complaint 1487/2005/GG

Special report from the European Ombudsman to the European Parliament following the draft recommendation to the European Commission in complaint 3453/2005/GG

Special report from the European Ombudsman to the European Parliament following the draft recommendation to the European Commission in complaint 1391/2002/JMA, Dz. Urz. WE C 67/2006, s. 37

Special report from the European Ombudsman to the European Parliament following the draft recommendation to the European Anti-Fraud Office in complaint 2485/2004/GG, Dz. Urz. WE C 67/2006, s. 37

Special report from the European Ombudsman to the European Parliament following the draft recommendation to the Council of the European Union in complaint 2395/2003/GG, Dz. Urz. WE C 293E/2006, s. 146

Biuletyny

Agence Europe, 20 kwietnia 1990 r.

Biuletyn Rady Europy „Prawo do dobrej administracji”, 4/2003, Warszawa 2003 /aneks/

Biuletyn Wspólnot Europejskich – supplement, 7/1985

Biuletyn Wspólnot Europejskich – supplement, 9/1985

Biuletyn Wspólnot Europejskich, 10/1974

Biuletyn Wspólnot Europejskich, 3/1990

Biuletyn Wspólnot Europejskich, 5/1972

Europe, nr 5353, 19 października 1990 r.

European Ombudsman Newsletter 28/2207

European Parliament News Report, Brussels, 20 October 1999, <http://www.europarl.europa.eu/dg3/sdp/newsr/en/1999/n991020.htm>

Inne dokumenty źródłowe

Annual Report 1993, Parliamentary Ombudsman

Butler Machine Tool Co. Ltd. przeciwko Ex-Cell-o Corp. Ltd. [1979] 1 All. E.R. 965, 1 W.L.R. 401

Case Study: Secrecy and Opennes in the European Union, Statewatch 30.11.2002

European principles for public administration, Sigma papers no. 27, CCNM/SIGMA/PUMA(99)44/REV1

House of Lords – session 1997–98, 4th Report Select Committee on the European Communities: *The European Ombudsman – with evidence*, HL Paper 18, London 22 July 1997

Parliamentary Commissioner Act 1967, Public Acts 1967, c. 13

Recommendation 1615(2003) The institution of ombudsman, Parliamentary Assembly Council of Europe

Recommendation Rec(2003)16E of the Committee of Ministers to member states on the execution of administrative and judicial decisions in the field of administrative law, 9 September 2003

Ustawa o ombudsmanie nr 203 z 11 czerwca 1954 r., zmieniona ustawą nr 473 z 12 czerwca 1996 r.

Ustawa nr 205 z 11 czerwca 1959 r.

Ustawa nr 142 z 17 maja 1961 r.

Ustawa organiczna 3/1981 z 6 kwietnia 1981 r. o obrońcy publicznym (Defensor del Pueblo), Dziennik Urzędowy nr 109 z 7 maja 1981 r.

The Work of the European Ombudsman, European Union Committee, House of Lord, 22nd Report of Session 2005-06, 6 March 2006, London

II. Orzecznictwo

Powołane orzeczenia Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości i Sądu Pierwszej Instancji

- sprawa 1/58 *F. Stork and Co.* przeciwko Wysokiej Władzy, ECR 1959
- sprawa 100-103/80, *Musique Diffusion Francaise* przeciwko Komisji, ECR 1980, s. 1935
- sprawa 11/70, *Internationale Handelsgesellschaft mbH* przeciwko Einfuhr- und Vorratsstelle Getreide und Futtermittel, ECR 1970, s. 1161
- sprawa 110/75 *Mills* przeciwko Europejskiemu Bankowi Inwestycyjnemu, ECR 1976, s. 955
- sprawa 13/83 *Parlament Europejski* przeciwko Radzie, ECR 1985, s. 1513
- sprawa 136/79, *National Panasonic* przeciwko Komisji, ECR 1979, s. 2033
- sprawa 163 i 17/62 *Confederation Nationale des Producteurs de Fruits and Others* przeciwko Radzie, ECR 1962, s. 471
- sprawa 191/81 *Plug* przeciwko Komisji, ECR 1982, s. 4229
- sprawa 2/74 *Reyners* przeciwko Belgii, ECR 1974, s. 631
- sprawa 222/84, *Johnston* przeciwko Chief Constable of the Royal Ulster Constabulary, ECR 1986, s. 1651
- sprawa 247/87 *Star Fruit* przeciwko Komisji, ECR 1989, s. 291
- sprawa 26/62 *Van Gend & Loos* przeciwko Holenderskiej Administracji Podatkowej, ECR 1963, s. 1
- sprawa 29/69, *Stauder* przeciwko miastu Ulm, ECR 1969, s. 419
- sprawa 294/83 *Parti Ecologiste "Les Verts"* przeciwko Parlamentowi Europejskiemu, ECR 1986, s. 1339
- sprawa 321/85 *Schwering* przeciwko Europejskiemu Trybunałowi Obrachunkowemu, ECR 1986, s. 2199
- sprawa 33/74 *van Binsbergen* przeciwko Bestuur van de Bedrijfsvereniging voor de Metaalnijverheid, ECR 1974, s. 1299
- sprawa 34/86 *Rada Unii Europejskiej* przeciwko Parlamentowi Europejskiemu, ECR 1986, s. 2155
- sprawa 4/73, *Nold* przeciwko Komisji, ECR 1974, s. 491
- sprawa 40/64 *Sgarlata i inni* przeciwko Komisji, ECR 1965, s. 215
- sprawa 41/74 *van Duyn* przeciwko Home Office, ECR 1974, s. 1337
- sprawa 43/75, *Defrenne* przeciwko Sabena, ECR 1976, s. 455
- sprawa 44/79, *Hauer* przeciwko Rheinland-Pflaz, ECR 1979, s. 3727
- sprawa 6/64 *Costa* przeciwko ENEL, ECR 1964, s. 594
- sprawa 626/97/BB, Raport roczny 1998, s. 259-268
- sprawa 63/83, *Regina* przeciwko Kent Kirk, ECR 1983, s. 2689
- sprawa 64/82 *Tradax* przeciwko Komisji, ECR 1984, s. 1359.
- sprawa 87/89 *Sonito* przeciwko Komisji, ECR 1990, s. I-1981
- sprawa 98/79, *Pecastaing* przeciwko Belgii, ECR 1979, s. 691
- sprawa C-100/88 *Augustin Oyowe i Hubka Traore* przeciwko Komisji, ECR 1989, s. 4285
- sprawa C-150/98 *Komitet Ekonomiczno-Społeczny* przeciwko E., ECR 1999, s. I-08877
- sprawa C-150/98 P, ECR 1999, s. I-08877
- sprawa C-192/89 *Sevince* przeciwko Minister Sprawiedliwości Holandii, ECR 1990, s. I-3461
- sprawa C-2/88 *Zwartveld*, ECR 1999, s. I-3367
- sprawa C-234/02 *Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich* przeciwko Frank Lamberts, ECR 2004, s. I-02803
- sprawa C-321/95P *Greenpeace* przeciwko Komisji, ECR 1998, s. I-1651,
- sprawa C-340/00 P, *Michael Cwik* przeciwko Komisji, ECR 2001, s. I-10269
- sprawa C-58/94 *Holandia* przeciwko Radzie, ECR 1996, s. I-2169
- sprawa C-70/88 *Parlament* przeciwko Radzie „Czarnobyl”, ECR 1990, s. I-2041.
- sprawa C-81/98, *Alcatel Austria* przeciwko Bundesministerium fur Wissenschaft und Verkehr, ECR 1999, I- 7671
- sprawa T-103/99, *Associazione delle Cantine Sociali Venete* przeciwko Europejskiemu Rzecznikowi i Parlamentowi, ECR 2002, s. II-4165
- sprawa T-105/95 *WWF UK* przeciwko Komisji, ECR 1997, II-313

sprawa T-124/96 *Interporc przeciwko Komisji*, ECR 1998, s. II-231
sprawa T-174/95, *Svenska Journalistförbundet przeciwko Radzie*, ECR 1998, s. II-2289;
sprawa T-188/97 *Rothmans International przeciwko Komisji*, ECR 1999, s. II-02463
sprawa T-209/00 *Frank Lamberts przeciwko Europejskiemu Rzecznikowi i Parlamentowi*, ECR 2001, s. II-765.
sprawa T-231/97, *New Consulting and Michael P. Brown przeciwko Komisji*, ECR 1999, s. II-2403.
sprawa T-412/05 *M. przeciwko Europejskiemu Rzecznikowi Praw Obywatelskich*, Dz. Urz. WE C48/2006, s. 35
sprawa T-554/93 *Saint and Murray przeciwko Radzie i Komisji*, ECR 1997, s. II-563
sprawa T-82/99 *Michael Cwik przeciwko Komisji*, ECR-SC 2000, s. I-A-155 i II-713
sprawy 152, 158, 162, 166, 170, 173, 177 do 179, 182 i 186/81 *W. Ferrario i inni przeciwko Komisji*, ECR 1983, s. 2367
sprawy 33 i 75/79 *Kuhner przeciwko Komisji*, ECR 1980, s. 1677
sprawy T-34/96 i T-163/96 *Connolly przeciwko Komisji*, ECR-SC 1999, I-A-87 i II-463,
sprawy T-369/94 i T-85/95 *DIR International Film przeciwko Komisji*, ECR 1998, s. II-357

Powołane postępowania Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich

skarga 420/9.2.96/PLMP/B, Raport roczny 1996, s. 14
skarga 216/8.11.95/MH/AT, Raport roczny 1996, s. 15
skarga 216/8.11.96/MH/A, Raport roczny 1996, s. 16
skarga 582/12.5.96/MG/IRL, Raport roczny 1996, s. 17
skarga 34/21.7.95/PMK/EN, Raport roczny 1996, s. 21
skarga 199/23.10.95/EP/B/KT, Raport roczny 1996, s. 35
skarga 45/26.7.95/JPB/PD/B-dk, Raport roczny 1996, s. 42
skarga 132/21.9.95/AH/EN, Raport roczny 1996, s. 66 i 90
skarga 206/27.10.95/HS/UK *Newbury Bypass*, Raport roczny 1996, s. 58
skarga 211/03.11.95/JC/UK, Raport roczny 1996, s. 58.
skarga 226/13.11.95/J./UK, Raport roczny 1996, s. 58
skarga 229/14.11.95/PAD/UK, Raport roczny 1996, s. 58
skarga 303/03.01.96/COW/UK, Raport roczny 1996, s. 58
skarga 327/08.01.96/RW/UK, Raport roczny 1996, s. 58
skarga 335/08.01.96/AK/UK, Raport roczny 1996, s. 58
skarga 358/15.01.96/EC/UK, Raport roczny 1996, s. 58
skarga 359/16.01.96/J./UK, Raport roczny 1996, s. 58
skarga 360/09.01.96/SJ/UK, Raport roczny 1996, s. 58
skarga 361/09.01.96/JP/UK, Raport roczny 1996, s. 58
skarga 362/15.01.96/JP/UK, Raport roczny 1996, s. 58
skarga 363/15.01.96/MN/UK, Raport roczny 1996, s. 58
skarga 364/03.11.95/J./UK, Raport roczny 1996, s. 58
skarga 377/31.1.96/ME/UK, Raport roczny 1996, s. 58
skarga 378/25.1.96/JP/UK, Raport roczny 1996, s. 58
skarga 382/24.1.96/CW/UK, Raport roczny 1996, s. 58
skarga 383/24.1.96/J./UK, Raport roczny 1996, s. 58
skarga 403./01.02.96/TA/UK, Raport roczny 1996, s. 58
skarga 487/14.3.96/BARF/UK, Raport roczny 1996, s. 58
skarga 488/14.3.96/PB/UK, Raport roczny 1996, s. 58
skarga 514/25.3.96/DB/UK, Raport roczny 1996, s. 58
skarga 515/25.3.96/PJW/UK, Raport roczny 1996, s. 58
skarga 526/27.3.96/DAW/UK, Raport roczny 1996, s. 58

skarga 562/18.4.96/DD/UK, Raport roczny 1996, s. 58
skarga 607/24.5.96/BB/UK, Raport roczny 1996, s. 58.
skarga 71/4.3.96/PC/UK, Raport roczny 1996, s. 58
skarga 978/97/XD, Raport roczny 1997, s. 18
skarga 1017/97/OV, Raport roczny 1997, s. 18
skarga 374/15.01.96/MV/UK/PD, Raport roczny 1997, s. 19
skarga 937/97/OV, Raport roczny 1997, s. 28
skarga 989/97/OV, Raport roczny 1997, s. 20
skarga 1136/97/JH, Raport roczny 1997, s. 28
skarga 1042/25.11.96/SKTOL/FIN/BB, Raport roczny 1997, s. 40
skarga 725/16.7.96/GD/FR/KH, Raport roczny 1997, s. 43
skarga 615/30.5.96/LK/FIN/KT/VK, Raport roczny 1997, s. 110
skarga 754/23.7.96/LS/IT/DT, Raport roczny 1997, s. 127
skarga 869/10.9.96/EP/IT/DT, Raport roczny 1997, s. 165
skarga 732/17.7.96/BAWA/NL/VK, Raport roczny 1997, s. 168
skarga 919/2.10.1996/LJ/B/PO, Raport roczny 1997, s. 168
skarga 349/97/PD, Raport roczny 1997, s. 169
skarga 474/97/VK, Raport roczny 1997, s. 169
skarga 627/5.6.1996/PS/B/VK, Raport roczny 1997, s. 175
skarga 37/97/JMA, Raport roczny 1997, s. 176
skarga 604/21.5.96/SW/IRL/ICH, Raport roczny 1997, s. 181
skarga 790/5.8.96/GM/IZT/, Raport roczny 1997, s. 185
skarga 16/17.1.95/GS/IT, Raport roczny 1997, s. 191
skarga 1038/25.11.96/WS/UK/JMA, Raport roczny 1997, s. 199
skarga 555/17.4.96/ALDM/ES/PD, Raport roczny 1997, s. 218
skarga 630/6.6.96/CJ/UK/IJH, Raport roczny 1997, s. 226
skarga 709/9.7.96/TC/IRL/KT, Raport roczny 1997, s. 241
skarga 773/29.7.96/SS/FIN/PD, Raport roczny 1997, s. 243
skarga 142/97/PD, Raport roczny 1997, s. 262
skarga 303/97/PD, Raport roczny 1997, s. 270
skarga 17/97/BB (poufna), Raport roczny 1997, s. 282
skarga 650/97/PD, Raport roczny 1997, s. 282
skarga 705/97/VK, Raport roczny 1997, s. 282
skarga 1006/97/BB , Raport roczny 1997, s. 282
skarga 764/9.7.96/TH/DK/PD, Raport roczny 1998, s. 5
skarga 398/98/HL, por. Raport roczny 1998, s. 16
skarga 126/97/VK Raport roczny 1998, s. 17
skarga OI/1/98, Raport roczny 1998, s. 19.
skarga 223/98/IJH, Raport roczny 1998, s. 24
skarga 1087/10.12.96/STATEWATCH/UK/IJH, Raport roczny 1998, s. 41
skarga 1040/21.11.96/Hydroplan/D/VK, Raport roczny 1998, s. 78
skarga 175/97/JMA, Raport roczny 1998, s. 95
skarga 176/97/JMA, Raport roczny 1998, s. 97
skarga 606/97/VK/OV, Raport roczny 1998, s. 135
skarga 852/3.9.96/SJB/UK/IJH, Raport roczny 1998, s. 137
skarga 1077/4.12.96/WG/D/VK/OV, Raport roczny 1998, s. 127

skarga 760/24.7.96/JC/UK/ IJH, Raport roczny 1998, s. 150
skarga 1045/21.11.96/BH/IRL/JMA, Raport roczny 1998, s. 154
skarga 1109/18.12.96/IGL/UK/IJH Raport roczny 1998, s. 157
skarga 485/97/OY, Raport roczny 1998, s. 159
skarga 16/97/JMA, Raport roczny 1998, s. 182.
skarga 472/6.3.96/XP/ES/PD, Raport roczny 1998, s. 191
skarga 768/26.7.96/CP/UK/IJH, Raport roczny 1998, s. 199
skarga 713/98/IJH, Raport roczny 2000, s. 208
skarga 626/97/BB, Raport roczny 1998, s. 259
skarga 277/98/IP, Raport roczny 1998, s. 260
skarga 300/97/BB, Raport roczny 1998, s. 260
skarga 325/8.1.96/ML/L/PD, Raport roczny 1998, s. 260
skarga 479/11.3.96/MCHP/ES/KT, Raport roczny 1998, s. 260
skarga 529/98/XD, Raport roczny 1998, s. 260
skarga 695/5.7.96/RW/UK/KT, Raport roczny 1998, s. 260
skarga 725/97/BB, Raport roczny 1998, s. 260
skarga 850/3.9.96/JIA/FR/KT, Raport roczny 1998, s. 260
skarga 851/3.9.96/ALC/ES/PD, Raport roczny 1998, s. 260
skarga 106/97/PD, Raport roczny 1999, s. 45
skarga 739/98/ADB, Raport roczny 1999, s. 20
skarga 867/99/GG, Raport roczny 1999, s.21
skarga 287/98/IP, Raport roczny 1999, s. 33
skarga 365/97/IMA, Raport roczny 1999, s. 53
skarga 1123/98/IJH. Raport roczny 1999, s. 123
skarga 955/97/IJH, Raport roczny 1999, s. 132
skarga 1316/2000/GG, Raport roczny 2000, s. 19
skarga 224/99/IP, Raport roczny 2000, s. 20
skarga 1055/99/VK, Raport roczny 2000, s. 20
skarga 1280/98/(PD)/GG, Raport roczny 2000, s. 29
skarga 1108/98/BB, Raport roczny 2000, s. 56
skarga 659/2000/GG, Raport roczny 2000, s. 99
skarga 1259/99/ME, Raport roczny 2000, s. 108
skarga 601/99/IJH, Raport roczny 2000, s. 113.
skarga 390/99/ADB, Raport roczny 2000, s. 129
skarga 608/98/ME, Raport roczny 2000, s. 175
skarga 408/99/VK Raport roczny 2000, s. 172
skarga OI/1/99/IJH, Raport roczny 2000, s. 194
skarga OI/3/99, Raport roczny 2000, s. 197
skarga 161/99/IJH, decyzja z 13 września 2000 r.
skarga 0995/98/OV, Raport roczny 2001, s. 116.
skarga 624/2002/ME, Raport roczny 2002, s. 38
skarga 1751/2001/GG, Raport roczny 2002, s. 170
skarga 444/2000/ME, Raport roczny 2002, s. 179
skarga 761/2003/FA, Raport roczny 2003, s. 3
skarga 427/2003/IP, Raport roczny 2003, s. 33
skarga 647/2002/OV, Raport roczny 2003, s. 51

skarga 2225/2003/ADB/PB, Raport roczny 2003, s. 101
skarga 1960/2002/JM, Raport roczny 2003, s.108
skarga 1173/2003/(TN)IJH, Raport roczny 2003, s. 112
skarga 548/2002/GG, Raport roczny 2003, s. 122.
skarga 1166/2002/(SM)IJH, Raport roczny 2003, s. 127
skarga 972/24.10.96/FMO/DE/DT, Raport roczny 2004, s. 39
skarga 2881/2004/JMA, Raport roczny 2004, s. 39
skarga 3617/2004/MHZ, Raport roczny 2004, s. 39
skarga poufna z udziałem Europejskiego Urzędu ds. Zwalczenia Nadużyć Finansowych, Raport roczny 2004, s. 41
skarga 1600/2003/ADB, Raport roczny 2004, s. 69
skarga 435/2004/GG, Raport roczny 2004, s. 71
skarga 3452/2004/JMA, Raport roczny 2005, s. 25
skarga 221/2005/TN, Raport roczny 2005, s. 38
skarga 3484/2005/JMA, Raport roczny 2005, s. 39
skarga 1254/2005/TN, , Raport roczny 2005, s. 44
skarga 2703/2005/GG, Raport roczny 2005, s. 44
skarga poufna, Raport roczny 2005, s. 41
skarga 2191/2003/TN, Raport roczny 2005, s. 60
skarga 0274/2004/JMA, Raport roczny 2005, s.61
skarga 0948/2004/OV , Raport roczny 2005, s. 67
skarga 2066/2004/TN, Raport roczny 2005, s. 69
skarga 2821/2004/OV, Raport roczny 2005, s. 70
skarga 2097/2003/PB, Raport roczny 2005, s. 73
skarga 3381/2004/TN, Raport roczny 2005, s. 77
skarga 1756/2004/MF, Raport roczny 2005, s. 84
skarga 1875/2005/GG, Raport roczny 2005, s. 86
skarga 2229/2003/MHZ, Raport roczny 2005, s. 87
skarga 0538/2004/TN, Raport roczny 2005, s. 91
skarga 1368/2004/GG, Raport roczny 2005, s. 93
skarga 0140/2004/PB , Raport roczny 2005, s. 97
skarga 3442/2004/PB, Raport roczny 2005, s. 98
skarga 1435/2003/MF , Raport roczny 2005, s. 100
skarga 0116/2005/MHZ, Raport roczny 2005, s.101
skarga 2395/2003/GG, , Raport roczny 2005, s.105
skarga OI/3/2005/OV (Poufne), Raport roczny 2005, s. 107
skarga 800/2006/WP, Raport roczny 2006, s. 7
skarga 3172/2005/WP, Raport roczny 2006, s. 24 i 69
skarga OI/3/2006/BB, Raport roczny 2006, s. 27.
skarga OI/1/2006/TN, Raport roczny 2006, s. 27, 38, 50 i 100
skarga 530/2006/KW, Raport roczny 2006, s. 36
skarga 2601/2005/ID, Raport roczny 2006, s. 38, 52 i 61
skarga 2523/2005/TN , Raport roczny 2006, s.62
skarga 0472/2006/DK, Raport roczny 2006, s. 65
skarga 3501/2004/PB, Raport roczny 2006, s. 66
skarga 106/2005/TN, Raport roczny 2006, s. 68
skarga 1363/2006/MF, Raport roczny 2006, s. 68

skarga 1919/2005/GG, Raport roczny 2006, s. 75
 skarga 0817/2006/TN, Raport roczny 2006, s. 76
 skarga 617/2003/IP, Raport roczny 2006, s. 77
 skarga 1798/2004/PB, Raport roczny 2006, s. 77
 skarga 1764/2003/ELB, Raport roczny 2006, s. 80
 skarga 0582/2005/PB, Raport roczny 2006, s.83
 skarga 2787/2005/OV, Raport roczny 2006, s. 96
 skarga 0163/2006/MHZ, Raport roczny 2006, s. 87
 skarga 1463/2005/TN, Raport roczny 2006, s. 87
 skarga 0786/2006/JF, Raport roczny 2006, s. 91.
 skarga 2172/2005/MHZ, Raport roczny 2006, s. 94

III. Literatura

Książki i artykuły

Abraham H. J., *The Danish Ombudsman* [w:] *The Ombudsman or Citizen's Defender: A Modern Institution*, „Annals of the American Academy of Political and Social Science”, vol. 377, 1968
 Abromeit H., *Democracy in Europe – Legitimising Politics in a non-state polity*, New York 1998
 Alemanno A., *Médiateur européen (arrêt Lamberts)*, „Revue du droit de l'Union européenne”, vol. 2, 2002
 Alston P., *EU and Human Rights*, Oxford 1999
 Al-Wahab I., *The Swedish Institution of Ombudsman*, Stockholm 1979
 Andersen J., Larsen K., Loiborg K., *Ombudsmansloven med kommentarer*, Copenhagen 1999
 Andersen J., *The Danish Ombudsman* [w:] *The European Ombudsman. Origins, Establishment, Evolution*, Luxembourg 2006
 Andersen S., Burns T., *The European Union and the Erosion of Parliamentary Democracy: A Study of Post-parliamentary Governance* [w:] *The European Union: How Democratic Is It?*, pod red. S. Andersen. K. Eliassen, London 1996
 Anderson M., der Boer N., Miller G., *European citizenship and cooperation in justice and home affairs* [w:] A. Duff, J. Pinder, *Maastricht and Beyond*, London 1994
 Arnold R., *Karta Praw Zasadniczych Unii Europejskiej*, „Państwo i Prawo”, 3/2002
 Arnall A., *Challenging Community Acts – An Introduction* [w:] *Public Interest Litigation before European Courts*, pod red. H.W. Micklitz, N. Reich, Baden-Baden 1996,
 Arnall A., *Deficyt odpowiedzialności w Unii Europejskiej* [w:] *Odpowiedzialność i legitymacja Unii Europejskiej*, pod red. A. Arnall, D. Wincott, Warszawa 2007
 Arnall A., Wincott D., *Odpowiedzialność i legitymacja Unii Europejskiej*, Warszawa 2007
 Banaszak B. (red.), *Parlament Europejski i parlamenty narodowe*, Wrocław 2004
 Banaszak N., *Rzecznik obywateli Unii Europejskiej*, „Acta Universitatis Wratislaviensis”, Przegląd Prawa i Administracji, 41/1998
 Barber N., *Citizenship, nationalism and the European Union*, „European Law Review”, vol. 27, 2002
 Barcz J. (red.), *Prawo Unii Europejskiej*, Warszawa 2004
 Bardi L., Ignazi P., *Parlament Europejski*, Kraków 2005
 Barker C. J., *The Abuse of Diplomatic Privileges and Immunities*, Dartmouth 1996
 Barnard C., Scott J., *The Law of the Single European Market*, Oxford–Portland 2002
 Baun M. J., *An Imperfect Union: The Maastricht Treaty and the New Politics of European Integration*, Oxford 1996
 Baviera S., *Parallel Functions and Co-operation: The European Parliament's Committee on Petitions and the European Ombudsman* [w:] *The European Ombudsman. Origins, Establishment, Evolution*, Luxembourg 2006,
 Bellamy R., Castiglione D., *'A Republic, if you can keep it': The Democratic Constitution of the European Union* [w:] *The European Union and its Order*, pod red. Z. Bankowski, A. Scott, Oxford 2000
 Berb G., *Court of Justice: Judicial Protection and the Rule of Law* [w:] *Institutional Dynamics of the European Integration. Essays in Honour of Henry G. Schermers*, pod red. D. Curtin, T. Heukels, Dordrecht–Boston 1994

- Best E., *The Treaty on European Union: What does it actually say and do?* [w:] *The Ratification of Maastricht Treaty: Issues, Debates and Future Implications*, pod red. F. Laursen, S. Vanhoonacker, Maastricht 1994
- Betten L., Grief N., *EU Law and Human Rights*, London–New York 1998
- Biernig P., *The Danish Proposal to the Intergovernmental Conference on Political Union* [w:] *The European Ombudsman. Origins, Establishment, Evolution*, Luxembourg 2006
- Bignami F., *The Administrative State in a Separation of Powers Constitution: Lessons for European Community Rulemaking from the United States*, „Jean Monnet Working Paper”, 5/1999,
- Bocquet D., *Le déficit démocratique en Europe*, „Commentaire” 10/1993
- Bonnor P., *The European Ombudsman: a novel source of soft law in the European Union*, „European Law Review”, vol. 25, 2000
- Bono R., *Maastricht et les citoyens: le Médiateur européen*, „Revue française d'administration publique”, vol. 11-12, 1992
- Bourgon J., *Responsive, responsible and respected government: towards a New Public Administration theory*, „International Review of Administrative Sciences”, vol. 1, 2007
- Boyle B., *The democratic deficit of the European Community*, „Parliamentary Affairs”, vol. 46, 1993
- Bradley K., *Better Rusty than Missing?. The Institutional Reforms of the Maastricht Treaty and the European Parliament* [w:] *Legal Issues of the Maastricht Treaty*, pod red. D.O'Keefe, P. Twomey, Chichester 1994
- Brems E., *Human Rights. Universality and Diversity*, Hague–Boston–London 2001
- Brodecki Z., *Prawo europejskiej integracji*, Warszawa 2001, s. 40
- Brodecki Z., *Traktat o Unii Europejskiej. Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską. Komentarz*, Warszawa 2006
- Brown L. N., Kennedy T., *The Court of Justice of the European Communities*, London 1994
- Cadeddu S., *The Proceedings of the European Ombudsman*, „Law and Contemporary Problems”, vol. 68, 2004, Duke University School of Law
- Camby J., Servent P., *Parlament V Republiki Francuskiej*, Warszawa 1999
- Clapham A., *Human Rights and the European Community: a Critical Overview*, Baden-Baden 1991
- Closa C., *Between EU Constitution and Individuals' Self: European Citizenship*, „Law and Philosophy”, vol. 20, 2001
- Closa C., *Citizenship of the Union and Nationality of Member States*, „Common Market Law Review”, vol. 32, 1995
- Closa C., *The Concept of Citizenship in the Treaty on European Union*, „Common Market Law Review”, vol. 29, 1991
- Closs J., Reinesch G., Vignes D., Weyland J., *Le Traité de Maastricht. Genèse, analyse, commentaire*, Brussels 1994
- Combreros Mendazona E., *Responsabilidad Patrimonial del Defensor del Pueblo Europeo?*, „Revista de Administracion Publica”, vol. 159, 2002,
- Constantinesco V., Kovar R., Simon D., *Traité sur l'Union Européenne. Commentaire article par article*, Paris 1996
- Corbett R., *European Parliament*, London 1995
- Corbett R., Jacobs F., Shackleton M., *Parlament Europejski*, Rzeszów 1996
- Corbett R., *The European Parliament's role in closer EU integration*, London 1998, *Biuletyn Wspólnot Europejskich*” 10/1993
- Corbett R., *The Treaty of Maastricht, From Conception to Ratification. A Comprehensive Reference Guide*, London 1993
- Craig P., de Burca G., *EU Law. Text, Cases and Materials*, Oxford 2002
- Craig P., *EU Administrative Law*, Oxford 2006
- Craig P., *The Nature of the Community: Integration, Democracy and Legitimacy* [w:] *The Evolution of EU Law*, pod red. P. Craig, G. de Burca, Oxford 1999
- Curtin D., *The Commission As Sorcerer's Apprentice? Reflections on EU Public Administration and the Role of Information Technology in Holding Bureaucracy Accountable*, „Jean Monnet Working Papers”, vol. 6, 2001
- Curtin D., *The Developing Right of Citizen Acces to Infomation on Eu Asylum and Immigration Decision-Making* [w:] *Implementig Amsterdam*, pod red. C. Harlow, E. Guild, Oxford 2001
- Czapliński W., *I filar Unii Europejskiej – integracja gospodarcza* [w:] *Prawo Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe*, pod red. J. Barcz, Warszawa 2003
- Czapliński W., Ostrihansky R., Saganek P., Wyrozumska A., *Prawo Wspólnot Europejskich. Orzecznictwo*, Warszawa 2001
- D.O'Keefe, P. Twomey (red.), *Legal Issues of the Maastricht Treaty*, Chichester 1994
- Danet B., *Toward to Evaluate the Ombudsman Role*, „Administration and Society”, vol. 10, 1978
- Davis R., *Citizenship of the Union...Rights for all*, „European Law Review”, vol. 27, 2002
- Davis R., *Quasi-judicial Review: The European Ombudsman as an alternative to the European Courts*, „Web Journal of Current Legal Issues”, vol. 1, 2000

- Dehaussé J., *European Institutional architecture after Amsterdam* "parliamentary system or regulatory structure", „Common Market Law Review”, vol. 35, 1998
- Dehousse R., *The European Court of Justice – The Politics of Judicial Integration*, London 1998
- Desfeuilles H., *Le pouvoir de contrôle des parlements nordiques*, Paris 1973
- Diamandouros P. N., Ombudsman: EU administration still not citizen-centred enough, „The European Ombudsman Press Release”, 4/2007
- Diamandouros P. N., *The European Ombudsman and the EU Constitution* [w:] A. Warleigh, *Understanding European Union Institutions*, London–New York 2002
- Diamandouros P. N., Ombudsman: EU administration still not citizen-centred enough, 3 maja 2007 roku, „The European Ombudsman Press Release”, 4/2007;
- Dinnan D., *Ever closer Union. An introduction to European Integration*, Basingstoke 1999
- Douglas I., *The European Ombudsman: the citizen's protector*, „Journal of the European Information Association”, vol. 7, 1999
- Douglas-Scott S., *The rule of law in the European Union – putting the security into the „area of freedom, security and justice”*, „European Law Review”, vol. 29, 2004
- Dybowski M., *Prawa fundamentalne w orzecznictwie ETS*, Warszawa 2007
- Dyrberg P., *Accountability and Legitimacy: What is the Contribution of Transparency?* [w:] *Accountability and Legitimacy in the European Union*, pod red. A. Arnulf, D. Wincott, Oxford 2002
- Dyrberg P., *Den europæiske ombudsmand*, „EU-ret & Menneskeret”, 4/1997
- E. Grabitz, M. Hilf (red.), *Kommentar zur Europäischen Union*, Monachium 1992
- Eklundh C., *The Scandinavian Model* [w:] *The European Ombudsman*, pod red. E.A. Marias, Maastricht 1994
- Europejska Partia Ludowa i Europejscy Demokracy w Parlamencie Europejskim. Przewodnik*, Gliwice 2005
- Europejski Kodeks Dobrej Praktyki Administracyjnej*, Luxembourg 2005
- Evans A., *European Citizenship*, „Modern Law Review”, vol. 45, 1982
- Evans A., *Nationality Law and European Integration*, „European Law Review”, vol. 16, 1991
- Fabra Valles J., *The European Ombudsman's Resources – the Budget and Related Issues* [w:] *The European Ombudsman. Origins, Establishment, Evolution*, Luxembourg 2006
- Falkner G., Treib O., Hartlapp M., Leiber S., *Complying with Europe? The Impact of EU Minimum Harmonisation and Soft Law in the Member States*, Cambridge 2005
- Follesdal A., *Union Citizenship: Unpacking the beast of Burden*, „Law and Philosophy”, vol. 20, 2001
- Fortsakis T., *Principles Governing Good Administration*, „European Public Law”, vol. 11, 2005
- Gammeltoft-Hansen H., Andersen J., Larsen K., Loiborg K., *Forvaltningsret*, Copenhagen 1994
- Gammeltoft-Hansen H., Axmark F. (red.), *The Danish Ombudsman*, The Danish Ombudsman and the Danish Ministry of Foreign Affairs, Copenhagen 1995
- Gammeltoft-Hansen H., *Trends Leading to the Establishment of a European Ombudsman* [w:] *The European Ombudsman. Origins, Establishment, Evolution*, Luxembourg 2006
- Gelhorn W., *Ombudsman and the Others. Citizen's Protector in Nine Countries*, Cambridge 1967
- Georgopoulos T., *The 'Checks and Balances' Doctrine in Member States as a Rule of EC Law: Te Cases of France and Germany*, „European Law Review”, vol. 5, 2003
- Gérard N., *Access to the European Court of Justice: A Lost Opportunity*, „Journal of Environmental Law”, vol. 10, 1998
- Gonzalez C., *The Spanish Proposal to the Intergovernmental Conference on Political Union* [w:] *The European Ombudsman. Origins, Establishment, Evolution*, Luxembourg 2006
- Gregory R., Giddings Ph. (red.), *Righting Wrongs. The Ombudsman in Six Continents*, International Institute of Administrative Sciences, 2000
- Gregory R., Hutscheson P., *The Parliamentary Ombudsman. A study in the Control of Administrative Action*, London 1975
- Gregory R., *The European Union Ombudsman* [w:] *Righting Wrongs. The Ombudsman in Six Continents*, pod red. R. Gregory, Ph. Giddings, International Institute of Administrative Sciences, 2000
- Grzybowski M., *Konstytucja Królestwa Danii*, Warszawa 2002
- Grzybowski M., *Ombudsman w krajach nordyckich. Geneza, ewolucja i współczesne oblicze instytucji* [w:] *Rzecznik Praw Obywatelskich*, pod red. L. Garlicki, Warszawa 1989
- Habermas J., *Die postnationale Konstellation. Politische Essays*, Frankfurt am Main 1998,

- Habermas J., *The European Nation State. Its Achievements and Its Limitations. One the Past and Future of Sovereignty and Citizenship*, „Ratio Juris”, 9/1996
- Hademann-Robinson M., *The Individual and the EC Ombudsman*, „New Law Journal”, vol. 6, 1994
- Hambura S., Muszyński M., *Karta Praw Podstawowych z komentarzem*, Bielsko-Biala 2001,
- Harden I., *A l'écoute des griefs des citoyens de l'Union européenne: la mission du Médiateur européen*, „Revue du droit de l'Union européenne”, vol. 3, 2001
- Harden I., *Citizenship and information*, „European Public Law”, vol. 7, 2001
- Harden I., *The European Ombudsman's Efforts to Increase Openness In the Union [w:] Increasing Transparency in the European Union*, pod red. V. Deckym, Maastricht 2002
- Harden I., *When Europeans Complain. The Work of the European Ombudsman [w:] The Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, pod red. A. Dashwood, J. Spencer, A. Ward, Ch. Hillion, 3/2000
- Harlow C., *Accountability in the European Union*, Oxford 2002
- Harlow C., *Codification of EC Administrative Procedures? Fitting the Foot to the Shoe or the Shoe to the Foot*, „Jean Monnet Chair Papers”, 1995
- Harlow C., *European Administrative Law and the Global Challenge w:] The Evolution of EU Law*, pod red. P. Craig, G. de Burca, Oxford 1999
- Harlow C., *European administrative law and the global challenge*, „EUI Working Paper RSC”, 98/23
- Harlow C., Rawlings R., *Accountability and law enforcement: the centralised EU infringement procedure*, „European Law Review”, vol. 31, 2006
- Hawke N., Parpworth N., *Introduction to Administrative Law*, London 2000
- Heede K., *Enhancing the Accountability of Community Institutions and Bodies: The Role of the European Ombudsman*, „European Public Law”, vol. 3, 1997
- Heede K., *European Ombudsman: redress and control at Union level*, Hague 2000
- Hertogh M. L. M., *Consequenties van controle, de bestuurlijke doorwerking van het oordeel van de administratieve rechter en de Nationale ombudsman*, Hague 1997
- Hidden H., *The Parliamentary Ombudsman in Finland. Position and Function*, Helsinki 1976
- Hilson Ch., *Community Rights and Wrongs: Greenpeace before the Court of Justice*, „Environmental Law Review”, vol. 1, 1999
- Hirsch-Ziembińska M., *Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich i sądownictwo Wspólnot: kompletny system ochrony praw obywateli w Unii Europejskiej [w:] Rozprawy prawnicze. Księga pamiątkowa Profesora Maksymiliana Pazdana*, pod red. L. Ogiegło, W. Popiołek, M. Szpunar, Kraków 2005
- Holland M., *European Integration. From Community to Union*, London 1993
- Holm E., *The Ombudsman-A Gift from Scandinavia to the World [w:] The Danish Ombudsman*, Copenhagen 1995, s. 14.
- Holmberg E., Stjernquist N., *Var Forfattning*, Stockholm 1983
- Hummer Z., *Stellung und Funktion des Bürgerbeauftragten des Europäischen Parlaments*, Innsbruck 1995
- Hurwitz S., *The Danish Parliamentary Commissioner for civil and military administration*, „Public Law” 1958
- Jackiewicz A., *Prawo do dobrej administracji w świetle Karty Praw Podstawowych*, „Państwo i Prawo”, 7/2003
- Jacobs F. G., *Citizenship of the European Union – A Legal Analysis*, „European Law Journal”, vol. 13, 2007
- Jacobs F. G., *Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej [w:] Odpowiedzialność i legitymacja Unii Europejskiej*, pod red. A. Arnall, D. Wincott, Warszawa 2007
- Jacoby D., *Comments on relations between ombudsmen and the Media*, „International Ombudsman Journal”, vol. 13, 1995
- James W., *European Union Ombudsman*, Institute for the Study Society, „Civitas”, 6/2006.
- Jasiński F., *Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej*, Warszawa 2003
- Jones A., *Britain and the European Union*, Edinburgh University Press, 2007
- K. Lenaerts, P. Van Nuffel, R. Bray (red.), *Constitutional Law of the European Union*, London, 2005
- Kadelbach S., *Union Citizenship [w:] Principles of European Constitutional Law*, pod red. A. von Bogdandy, J. Bast, Oxford-Portland 2006
- Kadelbach S., *Union Citizenship*, „Jean Monnet Working Paper”, 9/2003
- Kańska K., *Prawo do dobrej administracji jako prawo podstawowe o randze konstytucyjnej [w:] Współczesne wyzwania europejskiej. Księga pamiątkowa dla uczczenia 70. urodzin Profesora Eugeniusza Piontka*, pod red. A. Łazowski, R. Ostrihansky, Kraków 2005

- Kańska K., *Towards Administrative Human Rights in the EU. Impact of the Charter of Fundamental Rights*, „European Law Journal”, vol. 3, 2004
- Kirchhof P., *The Balance of Powers Between National and European Institutions*, „European Law Review”, vol. 3, 1999
- Knutelska V., *The Impacts of the Activities of the European Ombudsman on the Decision-Making In the European Union. Another way to democratise the EU? [w:] Crucial Problems of International Relations through the Eyes of Young Scholars*, pod red. J.M. Rolenc, VŠE v Praze, Nakladatelství Oeconomica, Praha 2007
- Kokott J., *Der Grundrechtsschutz im europäischen Gemeinschaftsrecht*, „Archiv des öffentlichen Rechts”, 4/1996
- Konopacki S., *Obywatelstwo europejskie w kontekście członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, Łódź 2005
- Kornobis-Romanowska D., *Karta Praw Podstawowych w unijnym porządku prawnym*, „Przegląd Prawa Europejskiego”, 2/2003
- Kostakopoulou D., *European Union Citizenship: Writing the Future*, „European Law Journal”, vol. 13, 2007
- Kovar R., Simon D., *La citoyenneté européenne*, „Cahiers de droit européenne”, vol. 29, 1993
- Kramer L., *Public Interest Litigation in Environmental Matters before European Courts*, „Journal of Environmental Law”, vol. 8, 1996
- Kruk M., *Parlament Europejski w systemie organów Unii Europejskiej [w:] Parlamenti a integracja europejska*, pod red. M. Kruk, E. Popławska, Warszawa 2002
- Kruk M., Popławska E. (red.), *Parlamenti a integracja europejska*, Warszawa 2002
- Ladeur K., *'We, the European People...' – Relache?*, „European Law Journal”, vol. 14, 2008
- Langrish S., *The Treaty of Amsterdam: Selected Highlights*, „European Law Review”, vol. 23, 1998
- Lasok D., *Law and Institutions of the European Union*, Toruń 1995
- Lasok D., *The European Communities and the European Union [w:] Law of the European Communities*, D. Vaughan, London 1994
- Lasok D., *Zarys prawa Unii Europejskiej*, Toruń 1995
- Laursen F., S. Vanhoonacker (red.), *The Intergovernmental Conference on Political Union*, Maastricht 1992
- Łazowski A., *Ochrona praw jednostek w prawie Wspólnot Europejskich. Pozasądowe mechanizmy ochrony praw przed instytucjami i organami Wspólnot Europejskich*, Kraków 2002
- Lenaerts K., Corthaut T., *Judicial review and European Constitutionalism [w:] European Union Law for the Twenty-First Century: rethinking the New Legal Order*, T. Tridimas, Oxford-Portland 2004
- Lenaerts K., Corthaut T., *Judicial Review as a Contribution to the Development of European Constitutionalism [w:] European Union Law for the Twenty-First Century*, pod red. T. Tridimas, P. Nebbia, Oxford 2004, vol. 1
- Lenaerts K., *Fundamental Rights to be Included in a Community Catalogue*, „European Law Review”, vol. 5, 1991
- Lenaerts K., *In the Union We Trust: Trust-Enhancing Principles of Community Law*, „Common Market Law Review”, vol. 41, 2004
- Lenaerts K., *Some Reflections on the Separation of Powers in the European Community*, „Common Market Law Review”, vol. 28, 1991,
- Lerhard M., *The Danish Ombudsman 1955-1969. Seventy-five cases from the Ombudsman's reports*, Copenhagen 1972
- Lewis N., Birkinshaw P., *When Citizens Complain: reforming justice and administration*, Buckingham 1993
- Lipowicz I., *Prawo do dobrej administracji*, Dobra Administracja – seminaryjne posiedzenie Kolegium NIK, 20 kwietnia 2005 r.
- Łuszczuk M., *Rzecznik Praw Obywateli Unii Europejskiej*, Warszawa 2000
- Magliveras K., *Best intentions but empty words: The European Ombudsman*, „European Law Review”, vol. 20, 1995
- Magnette P., *Between parliamentary control and the rule of law: the political role of the Ombudsman in the European Union*, „Journal of European Public Policy”, vol. 10, 2003
- Magnette P., *The European Ombudsman: Protecting Citizens' Rights and Strengthening Parliamentary Scrutiny [w:] The European Ombudsman. Origins, Establishment, Evolution*, Luxembourg 2006
- Majone G., *Regulatory Legitimacy [w:] G. Majone, Regulating Europe*, London 1996
- Malignier B., *Les fonctions du Mediteur*, Paris 1979
- Mancini G. F., *The Making of a Constitution for Europe*, „Common Market Law Review”, vol. 26, 1989
- Marias E. A., *European Citizenship in Action: From Maastricht to the Intergovernmental Conference [w:] European Citizenship: An Institutional Challenge*, pod red. M. La Torre, Hague 1998
- Marias E. A., *From Market Citizen to Union Citizen [w:] European Citizenship*, pod red. E. A. Marias, Maastricht 1994

- Marias E. A., *Le droit de pétition devant le Parlement européen* [w:] pod red. E. A. Marias, *European Citizenship*, Maastricht 1994
- Marias E. A., *Mechanism of Protection of Union Citizen's Rights* [w:] *A Citizen's Europe. In search of a New Order*, pod red. A. Rosas, E. Antola, London 1995
- Marias E. A., *The European Ombudsman: Competences and Relations with Other Community Institutions and Bodies* [w:] *The European Ombudsman*, pod red. E. A. Marias, Maastricht 1994
- Marias E. A., *The Right to petition to the European Parliament after Maastricht*, „European Law Review”, vol. 19, 1994
- Marszałek-Kawa J., *Parlament Europejski V Kadencji (1999-2004) a parlamenty narodowe w państwach Unii Europejskiej. Pozycja ustrojowa, kompetencje, organizacja wewnętrzna*, Toruń 2004
- Marszałek-Kawa J., *Struktura i funkcjonowanie Parlamentu Europejskiego*, Toruń 2002
- Meier G., *Rechtsprechung. Bundesverfassungsgericht. Beschluss vom 29.5.1974*, „Neue Juristische Wochenschrift” 38/1974
- Menon A., Weatherhill S., *Legitymacja, odpowiedzialność i delegowanie uprawnień w Unii Europejskiej* [w:] *Odpowiedzialność i legitymacja Unii Europejskiej*, pod red. A. Arnall, D. Wincott, Warszawa 2007
- Mielnik B., *Obywatelstwo Unii Europejskiej*, Wrocław 2000
- Mik C., *Europejskie prawo wspólnotowe: zagadnienia teorii i praktyki*, Warszawa 2000, t. I
- Mik C., *Obywatelstwo europejskie w świetle prawa wspólnotowego i międzynarodowego*, „Toruński Rocznik Praw Człowieka i Pokoju”, 2/1994
- Miller V., *Human Right in the EU: the Charter of Fundamental Rights*, „House of Commons Research Paper”, 32/2000
- Milton Ch., *The Wilder Aspects of Ombudsmanship*, „The Ombudsman Journal”, 4/1984,
- Monar J., *A dual citizenship in the making: The citizenship of the European Union and its reform* [w:] *European Citizenship: An Institutional Challenge*, pod red. M. La Torre, Hague 1998
- Monar J., *Proces decyzyjny w przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości* [w:] *Odpowiedzialność i legitymacja Unii Europejskiej*, pod red. A. Arnall, D. Wincott, Warszawa 2007
- Mouffe C., *Democratic Politics Today* [w:] *Dimensions of radical Democracy*, pod red. C. Mouffe, London 1992
- Napione G., *L'Ombudsman. Il conrole della pubblica amministrazione*, Milan 1969
- Nehl H. P., *Principles of Administrative Procedure in EC Law*, Oxford 1999
- Neureichter K. H., *The Democratic Deficit of the EU: Towards Closer Cooperation Between the European Parliament and the National Parliaments*, „Government and Opposition”, vol. 29, 1994
- Newman E., *The Policy-Relationship between the European Ombudsman and the European Parliament's Committee on Petitions* [w:] *The European Ombudsman. Origins, Establishment, Evolution*, Luxembourg 2006, Luxembourg 2006
- Noble A., *Przewodnik po Unii Europejskiej. Od Rzymu po Maastricht i Amsterdam*, Warszawa 1998
- Nugent N., *The Government and Politics of the European Union*, London 1999
- O'Keefe D., Maro P., *Wprowadzenie do prawa Wspólnot Europejskich. Prawa jednostki w prawie europejskim*, Łódź 1998
- O'Keefe D., *Union Citizenship* [w:] *Legal Issues of the Maastricht Treaty*, pod red. D. O'Keefe, P. Twomey, Chichester 1994
- O'Leary S., *European Union Citizenship. The Option for Reform*, London 1996
- O'Leary S., *The Envolving Concept of Community Citizenship*, London 1996
- O'Leary S., *The Opinions of the reform of European Union Citizenship* [w:] S. O'Leary, T. Tiilikainen, *Citizenship and nationality Status In the New Europe*, London 1998
- Oeberg U., *Public Access to Documents after the entry force of the Amsterdam Treaty: Much Ado About Nothing?*, „European Integration On-line Papers”, vol. 8, 1998
- Olivier D., Heater D., *The Foudations of Citizenship*, New York–London 1994, s. 133.
- Ombudsman looks into whether the European Commission pays its bills on time, 20 grudnia 2007 roku, „The European Ombudsman Press Release”, 17/2007
- Paivi L., *The wind is in the north: the first European Ombudsman (1995–2003)*, „European Public Law”, vol. 6, 2004
- Palacio A., *La Commission dans son rôle de gardienne des Traités*, „Revue du droit de l'Union européenne”, vol. 4, 2001
- Parry J., *European Citizenship*, London 1991
- Pechstein S., *Die Justiabilitat des Unionrechts*, „Europarecht”, 1/1999
- Perillo E., *The Process of Drafting the European Ombudsman's Statue* [w:] *The European Ombudsman. Origins, Establishment, Evolution*, Luxembourg 2006,
- Pierucci A., *Le Médiateur européen*, „Revue de marché commun et de l'Union Européenne”, vol. 11, 1993

- Pliakos A., *La protection des droits de la défense et les pouvoirs de vérification de la Commission des Communautés européennes: une issue heureuse?*, „Revue trimestrielle de droit européen”, vol. 3, 1995
- Pliakos A., *Le Médiateur de l'Union Européenne*, „Cahiers de droit européenne”, vol. 5-6, 1994
- Popławska E., *Instytucja Ombudsmana Europejskiego*, „Studia Europejskie”, 4/1997
- Popławska E., *Ombudsman Unii Europejskiej*, „Przegląd Legislacyjny”, 1-2/1998, Warszawa
- Popławska E., *Złe zarządzanie przez instytucje Wspólnoty Europejskiej*, „Jurysta”, 12/1998
- Preuss U., *Problems of Concept of European Citizenship*, „European Law Journal”, vol. 1, 1995
- Przyborowska-Klimczak A., Skrzydło-Tefelska E., *Dokumenty Europejskie*, Lublin 1999
- Pszczołkowski P., *Prawo petycji do Parlamentu Europejskiego [w:] Ochrona praw jednostki. Acquis communautaire*, pod red. Z. Brodeckiego, Warszawa 2004
- Rabska T., *Pogląd nauki niemieckiej jako przyczynek do dyskusji o prawie do dobrej administracji [w:] Prawo do dobrej administracji. Materiały ze Zjazdu Katedr Prawa i Postępowania Administracyjnego*, Warszawa–Dębe 23–25 września 2002 roku, Warszawa 2003
- Rawlings R., *Engaged elites. Citizen action and institutional attitudes in Commission enforcement*, „European Law Journal”, vol. 6, 2000
- Rawlings R., *Engaged Elites: Citizen Action and Institutional Attitudes in Commission Enforcement [w:] The Future of Remedies in Europe*, pod red. C. Kilpatrick, T. Novitz, P. Skidmore, Oxford-Portland, 2000
- Regulamin Parlamentu Europejskiego, „Biuletyn Informacyjny Kancelarii Sejmu”, 3/1997
- Reich N., *Burgerrechte in der Europäischen Union*, Baden-Baden 1999
- Reich N., *Union Citizenship – Metaphor or Source of Rights?*, „European Law Journal”, vol. 7, 2001
- Reif L. (red.), *The International Ombudsman Anthology*, Hague 1999
- Reif L., *The Ombudsman, Good Governance and the International Human Rights System*, Leiden-Boston 2004
- Requejo F., *European Citizenship in Plurinational States – Some Limits of Traditional Democratic Theories: Rawls and Habermas [w:] European Citizenship, Multiculturalism and the State*, pod red. U. Preuss, F. Requejo, Baden-Baden 1998
- Revsbech K., *The Growth of Danish Administrative law [w:] Danish Law in European Perspective*, pod red. B. Dahl, T. Melchior, L. A. Rehot, D. Tamm, Copenhagen, 1996
- Robertson J., *The Ombudsman and the World, Twenty Years of Commonwealth Ombudsman 1977–1997*, Commonwealth Ombudsman, Canberra 1997
- Rowat D. C., *An Ombudsman Scheme for Canada*, „Canadian Journal of Economics and Political Science”, vol. 28, 1962
- Rowat D. C., *The Ombudsman – Citizen's Defender*, London-Toronto-Stockholm 1968
- Rowat D. C., *The Ombudsman Plan. The Worldwide Spread of the Idea*, London 1985
- Ruszkowski J., Górnicz E., Żurek M., *Leksykon integracji europejskiej*, Warszawa 1998
- Sadowski P., *Skarga do Rzecznika Praw Obywatelskich Unii Europejskiej*, „Studia Iuridica Lublinensia”, 7/2006
- Sadurski W., *Obywatelstwo europejskie*, „Studia Europejskie”, 4/2005
- Schermers H. G., Waelbroek D., *Judicial Protection in the European Communities*, Deventer-Boston 1992
- Scheuner U., *Fundamental Rights in European Community Law and in national constitutional law*, „Common Market Law Review”, vol. 12, 1975
- Schwartz B., Wade H. W. R., *Legal Control of Government*, Oxford 1972
- Schwarze J., *European Administrative Law*, London 1992
- Schwarze J., *The Procedural Guarantees in the Recent Case-law of the European Community [w:] Institutional Dynamics of the European Integration. Essays in Honour of Henry G. Schermers*, pod red. D. Curtin, T. Heukels, Dordrecht–Boston 1994
- Scott C., *Accountability in the Regulatory State*, „Journal of Law and Society”, vol. 27, 2002
- Sharp F., *Economic integration, democracy and the welfare state*, „Journal of European Public Policy”, vol. 4, 1997
- Sharp F., *Governing in Europe: effective and democratic?*, Oxford 1999.
- Shaw J., *European Citizenship: The IGC and beyond*, „European Integration On-line Papers”, 3/1997
- Shaw J., *The Interpretation of European Union Citizenship*, „Modern Law Review”, vol. 61, 1998
- Shaw J., Wiener A., *The paradox of the 'European Polity'*, „Jean Monnet Working Paper”, 10/1999
- Sicilianos L., Bourloyannis-Vrailas Ch., *The Prevention of Human Rights Violations. Contribution on the occasion of the Twentieth Anniversary of the Marangopoulos Foundation for Human Rights*, Athens 2001

- Siejka A., *Prawo do skargi do Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich* [w:] Z. Brodecki Z. (red.) *Ochrona praw jednostki. Acquis communautaire*, Warszawa 2004
- Skubisz R., Skrzydło-Tefelska E., *Prawo Europejskie. Zarys wykładu*, Lublin 2005
- Söderman J., *A Thousand and One Complaints: The European Ombudsman en Route*, „European Public Law”, vol. 3, 1997
- Söderman J., *Good Administration: a Fundamental Right* [w:] *Justice and Home Affairs in the EU. Liberty and Security Issues after Enlargement*, pod red. J. Apap, Northampton 2004
- Söderman J., *Le citoyen, l'État de droit et le principe de transparence*, „Revue du droit de l'Union européenne”, vol. 4, 2001
- Söderman J., *na Convention on the Future of Europe*, European Ombudsman Newsletter 28/2003
- Söderman J., *The Early Years of the European Ombudsman* [w:] *The European Ombudsman. Origins, Establishment, Evolution*, Luxembourg 2006,
- Söderman J., *The role and the impact of the European Ombudsman in access to documentation and transparency of decision-making* [w:] *Openness and Transparency in the European Union*, pod red. V. Deckmyn, I. Thompson, Maastricht 1998
- Solbes Mira P., *La Citoyenneté européenne*, „Revue du marché commun et de l'Union européenne”, vol. 345, 1991
- Sorensen J. M., *The Exclusive European Citizenship: The Case of Refugees and Immigrants in the European Union*, „International Migration Review”, vol. 32, 1998
- Soulard Ch., *Le médiateur européen: indépendance et privilèges* [w:] *The European Ombudsman*, pod red. E.A. Marias, Maastricht 1994
- Sozański J., *Prawa człowieka w systemach prawnych Wspólnot i Unii Europejskiej*, Warszawa–Poznań 2005
- Stacey F. A., *Ombudsman compared*, Oxford 1978
- Stacey F. A., *The British Ombudsman*, Oxford 1971
- Stefaniuk M., *Ombudsman w Unii Europejskiej – normatywne podstawy funkcjonowania i wymiar praktyczny działalności*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska”, vol. XIX, sectio G, Lublin 2002
- Suksi M., *Case C-234-02 P, European Ombudsman v. Frank Lamberts*, „Common Market Law Review”, vol. 42, 2005
- Sutor J., *Immunitety i przywileje Rady Europy i Wspólnot Europejskich*, Warszawa 2000
- Szewczyk M., *Prawo do dobrej administracji w świetle aktów prawa międzynarodowego* [w:] *Prawo do dobrej administracji. Materiały ze Zjazdu Katedr Prawa i Postępowania Administracyjnego*, Warszawa–Dębe 23–25 września 2002 roku, Warszawa 2003
- Szydło M., *Prawo do dobrej administracji jako prawo podstawowe w unijnym porządku prawnym*, „Studia Europejskie”, 1/2004, s. 87-88
- T. Moldawa T., *Konstytucja Hiszpanii z 27 grudnia 1978 r.*, Warszawa 1993
- Tallberg J., *Supranational Influence in EU Enforcement: the ECJ and the Principle of State Liability*, „Journal of European Public Policy”, vol. 7, 2000,
- The Administration and You – A Handbook. Principles of administrative law with regard to relations between the administrative authorities and private individuals*, Council of Europe Publishing, Strasbourg 1998
- The European Ombudsman. Origins, Establishment, Evolution*, Luxembourg 2006
- Tierney S., *European Citizenship in Practice? The First Annual Report of the European Ombudsman*, „European Public Law”, vol. 3, 1996
- Tilly C., *Citizenship, Identity and Social History*, Cambridge University Press 1996
- Tomkins A., *The Enforcement of EC Law* [w:] *Law and Administration in Europe*, pod red. Craig P, Rawlings R., Oxford 2003
- Tomkins A., *Transparency and the Emergence of a European Administrative Law*, „Yearbook of European Law 1999-2000”, 2/1996
- Tosiek P., *Parlament Europejski*, Lublin 2003
- Traktat o Unii Europejskiej. Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską. Traktat z Nicei. Karta Praw Podstawowych*, Bielsko-Biała 2002
- Tsadiras A., *Case C-234/02 P European Ombudsman v. Frank Lamberts*, „Greek Review of European Law”, vol. 2, 2004
- Tsadiras A., *The position of the European Ombudsman in the Community system of judicial remedies*, „European Law Review”, vol. 32, 2007
- Ungerer W., *Post-Fontainebleau European Perspectives*, „Aussenpolitik”, vol. 35, 1984
- Usher J., *The good administration of European Community Law*, „Current Legal Problems”, 1985
- Utley T., *Occasion for Ombudsman*, London 1961

van den Berghe G., *Political Rights for European Citizens*, Gower-Aldershot-Hants 1982 [w:] *Good Governance and the European Union. Reflections on Concepts, Institutions and Substance*, pod red. D. Curtin, R. Wessel, Intersentia Uitgevers 2005

van der Hoek M. P., *Handbook of Public Administration and Policy in the European Union*, Rotterdam 2005

van Steenberghe B., *The Condition of Citizenship*, London 1994, s. 43

Veil S., *La réforme des institutions doit résorber le déficit démocratique*, „Revue des affaires européennes”, 3/1991

Vesterdorf B., *Transparency – not just a vague word*, „Fordham International Law Journal”, vol. 22, 1999

Vitorino A., *La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne*, „Revue du droit de l'Union européenne”, vol. 1, 2001

Vos E., *Reforming the European Commission: What Role to Play for EU Agencies?*, „Common Market Law Review”, vol. 37, 2000

Walker-Smith D., *The Case for a European Ombudsman*, London 1978

Wattel P., *The EC Court's attempts to reconcile the Treaty freedoms with international tax law*, „Common Market Law Review”, vol. 33, 1996

Weatherill S., *Cases and Materials on EC Law*, London 2000

Weeks K., *Ombudsman Around the World. A Comparative Chart*, Berkeley 1978

Weiler J., *European Models: Polity, People and System* [w:] *Lawmaking in the European Union*, pod red. Craig P., Harlow C., Dordrecht 1998

Weiler J., *The European Union Belongs to its Citizens 'Three Immodest Proposals'*, „European Law Review”, vol. 4, 1997

Wiener A., *Assessing the Constructive Potential of Union Citizenship – A Socio-Historical Perspective*, „European Integration On-line Papers”, 17/1997

Wieruszewski R., *Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej w systemie międzynarodowych instrumentów ochrony prawnej* [w:] *Konstytucja dla rozszerzającej się Europy*, pod red. E. Popławskiej, Warszawa 2000

Wieruszewski R., *Obywatelstwo Unii Europejskiej a ochrona praw człowieka* [w:] *Polska w Unii Europejskiej*, pod red. M. Kruk, J. Wawrzyniak, Kraków 2005

Winter J. A., *Sprawa 11/70 Internationale Handelsgesellschaft mbH przeciwko Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel*, „Common Market Law Review”, vol. 8, 1971

Wyatt D., Dashwood A., *European Community Law*, London 2000

Wyrozumska A., *Jednostka w Unii Europejskiej* [w:] *Prawo Unii Europejskiej*, pod red. J. Barcz, Warszawa 2004

Wyrzykowski M., *Social Rights In the Jurisprudence of the Commissioner for Citizens' Rights in Poland* [w:] *Social Rights as Human Rights: a European Challenge*, pod red. K. Drzewicki, C. Krause, A. Rosas, Turku 1994

Lis M., *Podstawowe instytucje prawa europejskiego – zarys problematyki* [w:] *Wspólnoty Europejskie. Wybrane problemy*, pod red. J. Kolasa, t. I, Wrocław 1994

Wystąpienia i materiały konferencyjne

Arnold R., *A Fundamental Rights Charter for the European Union*, Tulane European and Civil Law Forum 2000-2001

Bizjak I., *The Ombudsman between legislator, administration and citizen – political angle*, 50th Anniversary of Danish Ombudsman, Copenhagen 2005

Christensen J., *Is the Ombudsman a political institution?*, 50th Anniversary of Danish Ombudsman, Copenhagen 2005

De Castro R., *Ombudsman – Idea and reality*, 5th International Ombudsman Conference, Vienna 1992

Diamandouros P. N., *Speech by the European Ombudsman to the European Parliament*, Strasbourg, 25 September 2003

Diamandouros P. N., *The European Ombudsman: the guardian of good administration*, Fulbright Association Conference on „Celebrating the Fulbright Ethos”, Athens, 8 October 2004

Diamandouros P. N., *The role of the Ombudsman in future Europe and the mandates of Ombudsmen in future Europe*, 9th Round Table meeting of European Ombudspersons and the Council of European Commissioner for Human Rights, Copenhagen, 31 March 2005

Diamandouros P. N., *Transparency, Accountability, and Democracy in the EU*, the School of Advanced International Studies of the Johns Hopkins University, Bologna, Italy, 17 October 2006

Diamandouros P. N., *Speech to the European Parliament by the European Ombudsman on the Annual Report of the European Ombudsman for the year 2005*, Strasbourg, 16 November 2006

Diamandouros P. N., Strengthening the independence, effectiveness and accountability of ombudsmen and NHRIs, 10th Round Table of European Ombudsmen and the Council of Europe, with special participation of National Human Rights Institutions, Athens, 12 April 2007

Diamandorous P. N., 'Good Administration in the European Union: the role of the European Ombudsman', Speech by the European Ombudsman to the Heads of External Delegations of the European Commission, Brussels, 12 September 2007

Diamandorous P. N., The principle of good administration in the recommendations of the European Union, EUNOMIA Project Capacity-Building Seminar on „Ombudsman's Intervention Between the Principles of Legality and Good Administration“, Sofia, 17 September 2007

Gil-Robles y Gil-Delgado J. M., Discussion report, 4th European Ombudsman Conference „Consolidation of Legal Rights Establishment in Europe“, Berlin 1994

Giraud J., The Ombudsman of the European Union, 4th meeting of the national Ombudsmen of the EU, Paris, 15-16 March 1995

Grzybowska-Cuadrat K., The Protection of Fundamental Rights in the EU, Summer Course on EU Constitutional and Insitutiona Law, Academy of European Law, Trier, 20–22 June 2007

Harden I, The European Ombudsman – Monitoring Maladministration, Summer Course on EU Constitutional and Insitutiona Law, Academy of European Law, Trier, 20–22 June 2007

Hsieh K., The European Ombudsman's Role in EU Freedom of information protection, The Third European Union Studies Association-Asia Pacific Conference, Tokio, 8-10 December 2005

Murphy K., The Role of a National Ombudsman in respect of European Community Law, The Respective Role of the Community and National Institutes or Bodies in the Supervision of the Application of European Community Law, Strasbourg, 12-13 September 1996

Oosting M., Essential elements of Ombudsmanship, International Conference „The Ombudsman Concept“, Taipei, 21 September 1994

Oosting M., Protecting the Integrity and Independence of the Ombudsman Institution: the Global Perspective, VIIth International Conference of the International Ombudsman Institiute, Durban, 30 October – 2 November 2000

Samuels G., The Ombudsman and the judiciary, 4th International Ombudsman Conference, Canberra 1988

Söderman J., Speech delivered by the European Ombudsman at Court of Justice, Luxembourg, 27 September 1995

Söderman J., The Ombudsman Concept and Types of Control of Maladministration in Greece and Europe, Athens, 11 November 1996

Söderman J., Is the a classic parliamentary Ombudsman?, 20th Anniversary of Austrian Ombudsman Board, Vienna, 4 June 1997

Söderman J., The Role of the European Ombudsman, 6th Meeting of European National Ombudsmen, Jerusalem, 9–11 September 1997

Söderman J., Mediation: What future?, Paris, 5 February 1998

Söderman J., The Citizen, the Administration and Community law, Report to the final plenary session of the 1998 FIDE Congress, Stockholm, 6 June 1998

Söderman J., Speech to the European Parliament on the occasion of the presentation of the Annual Report for 1997, Strasbourg, 16 July 1998

Söderman J., Transparency in the Community Institutions, 10th Anniversary of the Court of First Instance, Luxembourg, 19 October 1999

Söderman J., The effectiveness of the Ombudsman In the oversight of the administrative conduct of government, VIIth International Conference of the International Ombudsman Institiute, Durban, 30 October – 2 November 2000

Söderman J., The struggle for openness in the European Union, 10th Anniversary Seminar of ECAS, Eastman Building, European Parliament for European Governance, 21 March 2001

Söderman J., The Citizen, the Rule of Law and Openness, European Ombudsman European Law Conference, Stockholm, 10–12 June 2001