

MAŁGORZATA STEFANIUK

*Ombudsman w Unii Europejskiej – normatywne podstawy  
funkcjonowania i wymiar praktyczny działalności*

---

Ombudsman in the European Union – normative bases of functioning  
and practical dimension of activity

WPROWADZENIE INSTYTUCJI OMBUDSMANA  
W UNII EUROPEJSKIEJ

W okresie negocjacji w sprawie przyjęcia Polski do Unii Europejskiej, burzliwych często dyskusji nad warunkami do niej przystąpienia warto podjąć kwestię zagadnień, które powinny stać się przedmiotem świadomości prawnej nie tylko obywatela Unii, ale również obywateli innych państw, w szczególności aspirujących do członkostwa. Jednym z nich jest prawo zwracania się do Europejskiego Ombudsmana. Jest to szczególnie interesujące wobec faktu, iż instytucja polskiego ombudsmana – Rzecznika Praw Obywatelskich – nie ma w Polsce długiej, w porównaniu z innymi krajami, tradycji. Została wprowadzona do polskiego systemu prawnego ustawą z dnia 15 lipca 1987 roku<sup>1</sup>, zaś pierwszy rzecznik – prof. E. Łętowska – został powołany 19 listopada tegoż roku. Można jednak w sposób uprawniony twierdzić, iż nie ma dzisiaj wątpliwości, iż była to instytucja potrzebna i pozostaje nią nadal, szczególnie w procesie budowania (jest to bowiem proces rozłożony w czasie) demokratycznego

---

<sup>1</sup> Dz.U. 2001, nr 14, poz. 147.

nego państwa prawnego<sup>2</sup>. Zainteresowanie instytucją ombudsmána działającego w Unii Europejskiej jest również usprawiedliwione faktem, iż zacieśniają się kontakty między nim a polskim Rzecznikiem Praw Obywatelskich<sup>3</sup>.

Instytucja Ombudsmána działającego w ramach UE została powołana przez Traktat w Maastricht, który został podpisany 7 lutego 1992 roku, a wszedł w życie 1 listopada 1993 roku. Ombudsman nie był jedynym nowym organem ustanowionym przez ten Traktat, gdyż przewidziano powołanie jeszcze innych, takich jak: Europejski Bank Centralny, Komitet Ekonomiczny i Finansowy, Komitet Koncyliacyjny i komitety śledcze.

Dotychczasowa działalność Ombudsmána UE związana jest jak dotąd tylko z jednym nazwiskiem osoby sprawującej tę funkcję. Pierwszym i na razie jedynym Ombudsmanem UE został wybrany 12 lipca 1995 roku Jacob Söderman (ur. 1938)<sup>4</sup>; na drugą kadencję powołany został przez Parlament Europejski w dniu 27 października 1999 roku<sup>5</sup>. J. Söderman – fiński prawnik pełnił w swoim kraju szereg ważnych funkcji. Był m.in. ministrem spraw socjalnych i zdrowia (1971–1982), ministrem sprawiedliwości (1971), a także w latach 1989–1995 ombudsmanem w Finlandii. Zanim został wybrany na Ombudsmána Unii Europejskiej, znany był ze swych zainteresowań problematyką praw człowieka i rolą ombudsmána we współczesnym świecie. Jego działalność jako Ombudsmána Unii Europejskiej ma szczególne znaczenie, gdyż jego wizja tej instytucji zadecydowała o jej obecnym kształcie.

<sup>2</sup> O potrzebie istnienia RPO w Polsce świadczyć może choćby liczba kierowanych do niego spraw (według Informacji RPO za 2000 r. na dzień 31 grudnia 2000 r. liczba wniosków wynosiła 366 933, zaś liczba listów 536 405), co z kolei jest pewną przesłanką do twierdzenia, iż świadomość istnienia takiego organu w Polsce jest znaczna, choć nie zawsze towarzyszy jej wiedza, czym się RPO zajmuje. Było to szczególnie istotne w pierwszych latach funkcjonowania urzędu, kiedy rzecznik starał się uświadomić społeczeństwu swoją rolę. Patrz bliżej na ten temat: E. Łętowska: *Nieporozumienia co do społecznej roli RPO*, [w:] *Prawo w zmieniającym się społeczeństwie. Księga jubileuszowa Marii Boruckiej-Arctowej*, red. G. Skąpska, Kraków 1992, s. 301–314. Warto również wspomnieć, iż polski RPO postrzegany jest jako instytucja właściwie działająca. Badania zatytułowane: „Jakiego prawa Polacy potrzebują” prowadzone w latach 1994–1996 przez Zakład Socjologii Prawa Uniwersytetu Warszawskiego pod kierunkiem prof. dr hab. Anny Turskiej w czterech grupach respondentów (dziennikarze, biznesmeni, posłowie i przeciętni respondenci) wykazały, iż to właśnie RPO – według nich – zajmuje pierwsze miejsce pod względem swej skuteczności interwencyjnej. Patrz A. Kojder: *Polacy o swoim prawie*, [w:] A. Turska, E. Łojko, Z. Cywiński, A. Kojder: *Społeczne wizerunki prawa. Z badań: Jakiego prawa Polacy potrzebują?*, Warszawa 1999, s. 164.

<sup>3</sup> W dniach 28–30 stycznia 2002 r. Jacob Söderman pełniący funkcje Ombudsmána Unii Europejskiej przebywał z oficjalną wizytą w Polsce na zaproszenie Rzecznika Praw Obywatelskich prof. Andrzeja Zolla. Powierzono mu również funkcję moderatora tematu: „Skuteczność działalności Ombudsmána” podczas odbywającej się w dniach 22–24 maja 2002 roku w Krakowie VI Europejskiej Konferencji Ombudsmanów pt. „Działalność Ombudsmana w początku XXI wieku”.

<sup>4</sup> Decyzja Parlamentu Europejskiego z 12 lipca 1995 mianująca Ombudsmána Unii Europejskiej, „Official Journal” L 225 z dnia 22 września 1995 r.

<sup>5</sup> „Official Journal” L 306 z dnia 1 grudnia 1999 r.

Jeśli chodzi o podstawy normatywne działania Ombudsmana Europejskiego, to należy wymienić przede wszystkim art. 195 (dawny art. 138 e) Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską<sup>6</sup> i Statut Ombudsmana<sup>7</sup>, ale również Regulamin Parlamentu Europejskiego (zwłaszcza art. 177, 178, 179 oraz Aneks nr X A i B do tegoż Regulaminu)<sup>8</sup>.

#### POZYCJA OMBUDSMANA WŚRÓD INSTYTUCJI WSPÓLNOT EUROPEJSKICH

W Traktacie ustanawiającym Wspólnotę Europejską instytucja Ombudsmana Europejskiego nieprzypadkowo została uregulowana wśród przepisów traktujących o Parlamencie Europejskim, gdyż z nim właśnie ma najściślejszy związek. Świadczą o tym następujące argumenty. Po pierwsze, ombudsman jest mianowany przez Parlament Europejski oraz na jego wniosek odwoływany przed upływem kadencji, po zajściu okoliczności uzasadniających (art. 195 ust. 1 i ust. 2 Traktatu). Po drugie, kadencja ombudsmana odpowiada kadencji Parlamentu Europejskiego. Dotyczy to nawet w sytuacji, gdy ombudsman mianowany został na miejsce poprzedniego, odchodzącego przed upływem kadencji. W takiej sytuacji pełni on funkcje tylko poprzez okres pozostały do końca kadencji PE (art. 195 ust. 2 Traktatu). Po trzecie, ombudsman przedstawia Parlamentowi Europejskiemu corocznie sprawozdanie z wyników swojej działalności kontrolnej (art. 195 ust. 1 Traktatu). Po czwarte, to PE po uzyskaniu opinii Komisji, za zgodą Rady działającej kwalifikowaną większością głosów ustala przepisy i ogólne zasady wykonywania przez ombudsmana swoich obowiązków (art. 195 ust. 4 Traktatu). Po piąte, budżet ombudsmana mieści się w części pierwszej („Parlament”) budżetu Wspólnot Europejskich (art. 12 Statutu).

Warto zauważyć, iż powstanie instytucji ombudsmana – działającej w ścisłym związku z Parlamentem Europejskim – jest jednym z dowodów na stopniowe poszerzanie się kompetencji i wzrost znaczenia Parlamentu Europejskiego. „Początkowo, Parlament był w dużym stopniu ciałem doradczym, chociaż miał władzę zdymisjonować całą Komisję *en bloc*. Z biegiem lat sprawy oddane do jego rozstrzygnięcia znacznie się poszerzały, a teraz ma poważną władzę

<sup>6</sup> Tekst Traktatu [w:] *Dokumenty Europejskie*, oprac. A. Przyborowska-Klimczak, E. Skrzydło-Tefelska, t. III, Lublin 1999.

<sup>7</sup> Statut ten został przyjęty decyzją Parlamentu Europejskiego z dnia 9 marca 1994 roku nr 94/262. Tekst Statutu zawarty jest w „Official Journal” L 113 z dnia 4 maja 1994 roku. Mocą art. 17 Statutu wszedł on w życie z datą opublikowania.

<sup>8</sup> Regulamin Parlamentu Europejskiego uchwalany jest na podstawie art. 199 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską przez Parlament Europejski większością głosów swoich członków. Jak pisze Z. Brodecki, Regulamin Parlamentu Europejskiego jest „przejawem wykonywania przez Parlament Europejski kompetencji samoorganizowania się”. Patrz: Z. Brodecki: *Prawo europejskiej integracji*, Warszawa 2000, przypis na s. 40). Tekst Regulaminu w jego 14, aktualnie obowiązującej wersji [w:] „Official Journal” L 202 z dnia 2 sierpnia 1999 roku.

legislacyjną i finansową<sup>9</sup>. Do tych funkcji doszła jeszcze funkcja kreacyjna, wyrażająca się m.in. właśnie w powoływaniu ombudsmiana. „Instytucja ta ma stanowić gwarancję przestrzegania praw obywateli Unii przez jej rozbudowany aparat biurokratyczny (administracyjny), będąc dodatkowym instrumentem działalności kontrolnej Parlamentu Europejskiego”<sup>10</sup>.

Powiązania ombudsmiana z Parlamentem Europejskim odnoszą się jednak tylko do ogólnej organizacji, nie zaś do funkcji na niego nałożonych. Parlament Europejski nie jest władny wpływać na działania ombudsmiana w jego sposobie załatwiania poszczególnych spraw, które otrzymuje na podstawie art. 195 Traktatu<sup>11</sup>.

Statut nadany został Ombudsmanowi UE przez Parlament Europejski po zasięgnięciu opinii Komisji Europejskiej i za aprobatą Rady decyzją z dnia 9 marca 1994 roku. Statut dotyczy uregulowania i ogólnych warunków wykonywania przez ombudsmiana swoich obowiązków.

Ombudsmiana w UE zgodnie z art. 195 ust. 2 i art. 6 ust. 2 Statutu mianuje Parlament Europejski po każdych wyborach do tegoż Parlamentu, na okres jego kadencji. Kadencja Parlamentu Europejskiego trwa 5 lat, a więc również jest to czas trwania kadencji ombudsmiana UE. Możliwe jest ponowne mianowanie tej samej osoby na następną kadencję. W tym miejscu pojawia się pytanie, czy możliwa jest tylko jednokrotna reelekcja, czy też więcej niż jedna. Wykładnia językowa zarówno Traktatu, jak i Statutu nie daje jednoznacznej odpowiedzi na powyższe pytanie<sup>12</sup>.

Zgodnie z artykułem 177 § 1 Regulaminu Parlamentu Europejskiego niezwłocznie po rozpoczęciu kadencji Parlamentu Europejskiego lub w przypadku śmierci lub odwołania ombudsmiana przewodniczący powinien wezwać do zgłaszania kandydatów na urząd ombudsmiana, wyznaczając w tym celu

<sup>9</sup> W. Cairns: *Introduction to European Union Law*, London–Sidney 1997, s. 33.

<sup>10</sup> E. Popławska: *Złe zarządzanie przez instytucje Wspólnoty Europejskiej*, „Jurysta” 1998, nr 12, s. 3. Też autorki na temat Europejskiego Ombudsmiana patrz też: *Ombudsman Unii Europejskiej*, „Przegląd Legislacyjny” 1998, nr 1/2, s. 266–281; *Instytucja Ombudsmiana europejskiego*, „Studia Europejskie” 1997, nr 4, s. 27–44. Powyższa tematyka przedstawiona jest również w artykule R. Banaszuka: *Rzecznik obywateli Unii Europejskiej*, „Acta Uniwersytetu Wrocławskiego. Przegląd Prawa i Administracji” 1998, nr 41, s. 65–82; F. Jasiński, R. Pelc: *Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich w służbie zarządzania administracją UE*, „Służba Cywilna” 2001, nr 3.

<sup>11</sup> Patrz sprawa wniesiona przez F. Lamberts przeciwko Europejskiemu Ombudsmanowi i Parlamentowi Europejskiemu. T – 209/00 [w:] „European Court Reports” 2001, II-00765.

<sup>12</sup> W tym miejscu można wskazać, iż na przykład w Danii dopuszczalna jest wielokrotna reelekcja tej samej osoby na urząd ombudsmiana. Patrz M. Grzybowski: *Ombudsman w państwach nordyckich. Geneza, ewolucja i współczesne oblicze instytucji*, [w:] *Rzecznik Praw Obywatelskich*, red. L. Garlicki, Warszawa 1989, s. 88. Konkretną propozycję utworzenia urzędu ombudsmiana przedstawił właśnie rząd duński w dokumencie z 9 listopada 1990 r. na Konferencji Międzyrządowej, proponując przeniesienie swojego modelu tej instytucji na płaszczyznę Wspólnot. Zaaprobowano jednak projekt zaproponowany przez Luksemburg dający większe uprawnienia Parlamentowi Europejskiemu w stosunku do ombudsmiana. Patrz E. Popławska: *op. cit.*, s. 4.

odpowiedni termin. Kandydat musi zyskać poparcie przynajmniej 32 członków Parlamentu, w tym nie więcej niż po dwóch z tego samego państwa. Każdy członek Parlamentu może popierać tylko jedną kandydaturę (art. 177 § 2 Regulaminu PE). Do zgłoszenia powinny być dołączone dokumenty potwierdzające, że kandydat spełnia wymagane warunki. Kandydatury są następnie kierowane do odpowiedniego komitetu, który może wysłuchać kandydatów. W takim przesłuchaniu mogą uczestniczyć wszyscy członkowie PE (art. 177 § 3 Regulaminu PE). Następnie lista kandydatów w kolejności alfabetycznej jest przedkładana pod głosowanie w Parlamencie (art. 177 § 4 Regulaminu PE). Głosowanie jest tajne i dokonuje się większością oddanych głosów w obecności co najmniej połowy członków Parlamentu Europejskiego, o czym przed rozpoczęciem głosowania przewodniczący powinien się upewnić (art. 177 § 5 w związku z art. 177 § 6 Regulaminu PE). W powyższym przepisie nie ma mowy, o jaką większość głosów chodzi. Ma więc w tym wypadku zastosowanie art. 198 Traktatu stanowiący, iż z zastrzeżeniem odmiennych jego postanowień Parlament Europejski podejmuje decyzje bezwzględną większością oddanych głosów. Jeśli w dwóch głosowaniach żaden nie zostanie wybrany, do dalszego etapu przechodzi tylko dwóch kandydatów, którzy otrzymali największą liczbę głosów w drugim głosowaniu. W wypadku jednakowej liczby głosów zwycięża kandydat starszy wiekiem. Jest to rozwiązanie bardzo ciekawe i rzadko spotykane. Jego uzasadnienie tkwi w przyjęciu założenia, iż kandydat młodszy będzie miał większe szanse, by w przyszłości ponownie zgłosić swoją kandydaturę w następnych wyborach.

Traktat nie precyzuje wyraźnie warunków, jakie powinien spełniać kandydat na ombudsmiana. Stanowi o tym art. 6 ust. 2 Statutu, wymagając, aby był to: obywatel Unii Europejskiej, posiadał pełnię praw cywilnych i politycznych, dawał gwarancję niezależności i spełniał warunki wymagane dla pełnienia w swoim kraju najwyższych urzędów sędziowskich oraz miał uznane kompetencje i doświadczenie, by podołać obowiązkowi ombudsmiana.

Zaprzestanie pełnienia obowiązków ombudsmiana może mieć według art. 7 Statutu miejsce w następujących przypadkach: zakończenie kadencji, rezygnacja, odwołanie z urzędu oraz śmierć.

Odwołanie Ombudsmiana UE przed upływem kadencji należy do kompetencji Trybunału Sprawiedliwości orzekającego na wniosek Parlamentu Europejskiego. Może mieć ono miejsce, zgodnie z art. 195 ust. 2 Traktatu oraz art. 8 Statutu zasadniczo w dwóch, szeroko zakreślonych przypadkach. Po pierwsze, jeśli Ombudsman UE nie spełnia już warunków koniecznych do wykonywania swoich obowiązków lub po drugie, jeżeli jest winien poważnego uchybienia. Żądanie odwołania ombudsmiana powinno pochodzić, zgodnie z artykułem 178 § 1 Regulaminu PE, od przynajmniej 1/10 części członków PE i powinno być skierowane do odpowiedniego komitetu, który jeśli stwierdzi, że zarzuty są uzasadnione, przedstawia raport Parlamentowi. Ombudsman powinien być

– jeśli tego zażąda – wysłuchany, zanim raport trafi pod głosowanie (art. 178 § 2 Regulaminu PE). Po debacie Parlament podejmuje decyzję w tajnym głosowaniu w obecności co najmniej połowy składu swych członków. Następnie przewodniczący zwraca się do Trybunału Sprawiedliwości o niezwłoczne odwołanie ombudsmána. Ombudsman może też złożyć podczas wykonywania powyższych czynności rezygnację, która przerywa procedurę odwołania (art. 178 § 4 Regulaminu PE).

W przypadku wcześniejszego, niż upływ kadencji, zaprzestania pełnienia obowiązków przez ombudsmána, jego następcą powinien być mianowany w ciągu 3 miesięcy od powstania wakatów na czas pozostały do końca kadencji Parlamentu (art. 7 ust. 3 Statutu). Ombudsman powinien dalej pełnić obowiązki, dopóki nie zostanie mianowany jego następcą (art. 7 ust. 2 Statutu), z wyjątkiem przypadku jego śmierci lub odwołania (art. 177 § 2 Regulaminu PE).

#### NIEZALEŻNOŚĆ OMBUDSMANA I JEJ GWARANCJE

Wśród wymogów stawianych kandydatowi na Ombudsmána UE i cech, którymi powinien się charakteryzować podczas pełnienia swojego urzędu, jest niezależność. Art. 195 ust. 3 Traktatu stanowi, iż Ombudsman UE jest całkowicie niezależny w wykonywaniu swoich obowiązków, w szczególności nie stara się o instrukcje, ani od nikogo ich nie przyjmuje. Art. 9 Statutu dodatkowo wskazuje, iż powinien kierować się interesem Wspólnot i obywateli Unii Europejskiej, a także powstrzymać się od działań sprzecznych z naturą swoich obowiązków.

Podejmując swoje obowiązki, ombudsman składa uroczystą przysięgę przed Trybunałem Sprawiedliwości, że będzie wykonywał swoje obowiązki z całkowitą niezależnością i bezstronnością i że podczas kadencji będzie przestrzegał wynikających z tego obowiązków (art. 9 ust. 2 Statutu).

W celu zachowania całkowitej niezależności art. 195 ust. 3 Traktatu stanowi, iż ombudsman nie może w trakcie swojej kadencji podejmować żadnej innej działalności zawodowej, zarobkowej bądź niezarobkowej. Statut w art. 10 ust. 1 precyzuje, iż nie może podejmować żadnych obowiązków natury administracyjnej bądź politycznej. Jego uposażenie, tj. wynagrodzenie, dodatki i emerytura są równe sędziemu Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich (art. 10 ust. 2 Statutu).

#### ZADANIA OMBUDSMANA. ZAKRES PODMIOTOWY I PRZEDMIOTOWY SKARGI

Odnośnie do zadań ombudsmána art. 195 ust. 1 Traktatu przyznaje mu prawo przyjmowania skarg dotyczących przypadków niewłaściwego (wadliwego, złego) zarządzania (administrowania) podczas działań instytucji lub organów Wspólnoty. Ombudsman ma pomagać w rozwiązywaniu problemów

z unijną administracją. Na stronie internetowej ombudsmana znajduje się hasło: „Masz kłopot z administracją Unii Europejskiej? Skontaktuj się z Europejskim ombudsmanem”<sup>13</sup>. W toku działań administracji UE polegających na stosowaniu prawa wspólnotowego mogą zdarzyć się i zdarzają przypadki nieprawidłowego działania instytucji i organów. Europejski Ombudsman ma za zadanie takie przypadki eliminować. Instytucja ta miała być z założenia instrumentem „przybliżenia władzy wspólnotowej do obywateli przez oddanie do ich dyspozycji środka przeciwstawiania się nadużyciom administracji”<sup>14</sup>.

Do Europejskiego Ombudsmana od początku jego działalności, tj. od 1 września 1995 roku do końca 2001 wpłynęło 10 303 skargi<sup>15</sup>. Analizując liczbę skarg, wyraźnie widać, iż co roku ulega ona wzrostowi – od 298 w 1995 roku (trzeba jednak w tym wypadku wziąć pod uwagę krótki okres funkcjonowania urzędu), przez 1041 w 1996 roku, 1412 – w 1997 roku, 1617 – w 1998 roku, 1860 – w 1999 i 2017 w 2000 roku do 2057 w 2001 roku<sup>16</sup>. Wyraźnie widać więc, iż liczba skarg z roku na rok wzrasta.

Katalog podmiotów uprawnionych do składania skarg został określony szeroko, gdyż obejmuje zarówno obywateli Unii Europejskiej (także tych, którzy przebywają poza terytorium Unii), jak również osoby fizyczne i prawne mające miejsce zamieszkania lub statutową siedzibę w państwie członkowskim (mieszkają, pracują czy przebywają na obszarze Unii). Dotyczy to również obywateli polskich. Jak twierdzi J. Söderman: „Polski obywatel, który np. pracuje dla Komisji Europejskiej i uważa, że otrzymał za małe wynagrodzenie, może zwrócić się ze skargą właśnie do rzecznika europejskiego”<sup>17</sup>.

Jeśli chodzi o pochodzenie skarg, biorąc pod uwagę kryterium geograficzne, tj. państwa, z których one pochodzą, to najczęściej składają obywatele: Niemiec, Hiszpanii, Francji, W. Brytanii oraz Włoch<sup>18</sup>. Ostatnie miejsca zajmuje Luksemburg, Dania, Irlandia, Szwecja, gdzie Europejski Ombudsman musi promować swoją działalność, aby istnienie tej instytucji stało się przedmiotem świadomości

<sup>13</sup> Europejski Ombudsman ma własną stronę internetową. Adres internetowy to: [www.euro-ombudsman.eu.int](http://www.euro-ombudsman.eu.int)

<sup>14</sup> E. Popławska: *op. cit.*, s. 6.

<sup>15</sup> Dane liczbowe przytaczane w niniejszym opracowaniu pochodzą z raportów rocznych sporządzanych przez EO i przesyłanych Parlamentowi Europejskiemu za lata 1995 (Uchwała Parlamentu Europejskiego dotycząca raportu rocznego: „Official Journal” C 198 z 8 lipca 1996 r.). Teksty raportów: za 1996 („Official Journal” C 272 z 8 września 1997 r.); 1997 („Official Journal” C 380 z dnia 7 grudnia 1998 r.); 1998 („Official Journal” C 300 z dnia 18 października 1999); 1999 („Official Journal” C 260 z dnia 11 września 2000), 2000 („Official Journal” C 218 z 3 sierpnia 2001). Dane za 2001 rok pochodzą ze statystyk na bieżąco podawanych przez ombudsmana.

<sup>16</sup> Wśród ogólnej liczby skarg w danym roku znajdują się również te wniesione w roku poprzednim, które jeszcze nie zostały zamknięte.

<sup>17</sup> *Wywiad z Jacobem Södermanem*, „Rzeczpospolita” z dnia 1 lutego 2002, 27(6104), s. C 1.

<sup>18</sup> Powyższa kolejność nie jest przypadkowa. Została ustalona na podstawie obliczenia miejsc, jakie zajmowały poszczególne państwa pod względem liczby skarg w okresie od 1995 do 2000 roku.

prawnej obywateli. Na przykład w 2000 roku najwięcej skarg złożyli obywatele Francji (16%), Niemiec i Hiszpanii (po 13%), Włoch (11%) i W. Brytanii (8%). W 2001 roku również obywatele wyżej wymienionych państw najczęściej skarżyli się do Ombudsmana Unii Europejskiej na „złą administrację”. Jak już wyżej wspomniano, skargi mogą pochodzić również od obywateli państw trzecich, tj. nienależących do Unii Europejskiej. Średnio około 5% skarg pochodzi od osób niebędących obywatelami 15-tki<sup>19</sup>.

Skarżący może złożyć skargę bezpośrednio lub pośrednio, w tym drugim przypadku poprzez członka Parlamentu Europejskiego. Skargi przekazywane do Ombudsmana UE za pośrednictwem członka Parlamentu Europejskiego stanowią niewielki procent ogółu skarg. Najwięcej tego typu skarg przypada na rok 1996 (29), zaś najmniej było ich w 2000 roku (2).

Jeśli chodzi o kategorie podmiotów składających skargi bezpośrednio do Ombudsmana UE, to zdecydowaną przewagę mają osoby fizyczne. Tego typu skargi stanowiły przez lata funkcjonowania Ombudsmana UE 90% skarg bezpośrednich. Innymi podmiotami, które składają skargi, są różnego rodzaju spółki, towarzystwa, stowarzyszenia czy związki.

Jeżeli skarżący sobie tego życzy, skarga traktowana jest jako poufna. Ombudsman może zakwalifikować ją do kategorii poufnych również wtedy, jeśli uzna, iż jest to konieczne dla ochrony interesów skarżącego lub osoby trzeciej (art. 10 ust. 1 Aneksu B do Regulaminu PE).

Ombudsman może działać również z własnej inicjatywy. Jego uprawnienia w zakresie prowadzonego dochodzenia są takie same jak w przypadku postępowania na podstawie złożonej skargi, (art. 9 Aneksu B do Regulaminu PE). Uprawnienie do samodzielnego inicjowania kontroli ma szczególne znaczenie, gdy sam stwierdza przypadki złego zarządzania, a także „gdy zostanie o nich powiadomiony przez podmiot pozostający poza kręgiem beneficjentów prawa do skargi [...]”<sup>20</sup>. „W taki pośredni sposób prawo do skargi mają więc również osoby fizyczne i prawne, które nie zamieszkując na terenie Unii ani nie mając tam siedziby, pozostają w związkach z instytucjami Wspólnot Europejskich”<sup>21</sup>. Wydaje się jednak, że nie należy przeceniać roli wystąpienia ombudsmana z własną inicjatywą. Liczba tego rodzaju spraw podejmowanych przez ombudsmana z własnej inicjatywy to średnio zaledwie kilka przypadków w ciągu roku, najwięcej w 1999 roku – bo 5 takich przypadków.

<sup>19</sup> Przykładowo: od momentu, kiedy EO rozpoczęła swoją działalność, do 31 grudnia 1995 r. zgłoszone skargi pochodziły od obywateli Algierii, Kolumbii, Czech, Gibraltaru, Kenii, Norwegii, Rumunii, Słowacji, Szwajcarii, Stanów Zjednoczonych i Bośni. Łącznie było to 11 skarg na 298 złożonych, czyli ok. 4%.

<sup>20</sup> E. Popławska: *op. cit.*, s. 5.

<sup>21</sup> A. Łazowski: *Rzecznik praw obywatelskich Unii Europejskiej*, „Gazeta Prawna”, 2–8 marca 1999, nr 9(260), s. 31.



Zakres przedmiotowy skargi obejmuje, jak już wspomniano, przypadki wadliwego („złego”) administrowania w ramach instytucji i organów Wspólnoty, z wyjątkiem jednakże spraw, którymi zajmuje się Trybunał Sprawiedliwości i Sąd I Instancji, wypełniając swoją rolę sądowniczą. Działalność żadnej innej władzy czy osób nie może być, co podkreśla w art. 2 Statutu, przedmiotem skargi do ombudsmana. Powstaje pytanie, jakie instytucje i organy Wspólnoty mogą być przedmiotem skargi i co w praktyce oznacza „wadliwe administrowanie” („złe zarządzanie”).

Jeśli chodzi o instytucje i organy Wspólnoty, których działalność jest najczęściej przedmiotem dochodzeń podjętych przez Ombudsmana UE, to swoistym rekordzistą pod tym względem jest Komisja Europejska, co wynika z faktu, iż jest ona głównym organem wykonawczym Wspólnoty Europejskiej. Według J. Södermana nie oznacza to, iż funkcjonuje ona najgorzej, ale to, że jest to „jedyna instytucja, która ma codzienny kontakt z obywatelem”<sup>22</sup>. Procentowy udział w ogólnej liczbie postępowań wynosi średnio około 80% – najwięcej w 2000 roku (83%), najmniej w 1998 roku (75%)<sup>23</sup>. Mniejsza liczba dochodzeń prowadzonych przeciwko Komisji Europejskiej w 1998 roku była spowodowana zwiększeniem się liczby spraw przeciwko Parlamentowi Europejskiemu. Zajmuje on drugie miejsce w powyższej statystyce. Średnio sprawy przeciwko PE stanowią ok. 8%, a właśnie w 1998 roku ich liczba wzrosła dwukrotnie. Najmniej spraw przeciwko temu organowi prowadzono w 2000 roku (7%). Na trzecim miejscu znajduje się Rada Unii Europejskiej, przeciwko której prowadzonych jest od 2% (w 1996 i 2000) do 7% spraw w 1997 roku. Wyżej wymienione nie są jedynymi instytucjami i organami UE, przeciwko którym Ombudsman UE prowadzi sprawy. Udział pozostałych waha się od 0,8% w 1995 roku do 8% w 2000. Są to bardzo różnorodne podmioty, wśród których warto wymienić (ze względu przede wszystkim na potrzebę wskazania na ich różnorodność): Trybunał Sprawiedliwości i Sąd I Instancji, Europejski Bank Centralny, Europejski Trybunał Obrachunkowy, Komitet Społeczno-Ekonomiczny, Komitet Regionów Unii Europejskiej, Europejski Bank Inwestycyjny, Europejskie Centrum Szkolenia Zawodowego, Europejską Agencję Ochrony Środowiska.

#### MALADMINISTRATION I EUROPEJSKI KODEKS DOBREJ ADMINISTRACJI

Kwestie związane z pojęciem *malaadministration* należą do najistotniejszych zagadnień dotyczących działalności Europejskiego Ombudsmana. Jest to słowo – klucz w kontekście rozważań na temat jego kompetencji. W polskiej literaturze przedmiotu można spotkać się z kilkoma co najmniej sposobami tłumaczenia

<sup>22</sup> Wywiad z J. Södermanem..., s. C 1.

<sup>23</sup> Należy zaznaczyć, iż zdarzają się sprawy skierowane przeciwko więcej niż jednemu podmiotowi.

tego pojęcia. Jest ono tłumaczone jako: „złe zarządzanie”<sup>24</sup>, „wadliwa działalność”<sup>25</sup>, „niewłaściwa działalność”<sup>26</sup>, „niewłaściwe administrowanie”<sup>27</sup>, „nieudolność administracji”<sup>28</sup>, „zła administracja”<sup>29</sup>. Ostatnie z wymienionych określeń wydaje się być najbardziej odpowiadające intencjom powołania instytucji Ombudsmana w Unii Europejskiej. „Zła administracja” jest przeciwieństwem „dobrej administracji”, „złe administrowanie” to antonim „dobrego administrowania”. Sam sposób tłumaczenia pojęcia *malaadministration* nie jest jednak tak istotny jak wskazanie na jego merytoryczną zawartość.

S. Gebethner słusznie zwraca uwagę na fakt, iż obywatel może doznawać krzywd nie tylko w następstwie naruszenia prawa, ale właśnie nieudolności administracji. Realizowanie sprawiedliwości w sensie materialnym zależy od sposobu realizacji norm – „w jakim stopniu stosujący prawo lub wykonujący zadania służby publicznej posługuje się równocześnie zasadami słuszności i zdrowego rozsądku albo też sposób, w jaki kieruje się zasadami deontologii”<sup>30</sup>.

Definicja „złego administrowania” pojawiła się w raporcie ombudsmana za 1997 rok i została w 1998 roku przyjęta uchwałą Parlamentu Europejskiego i zaakceptowana przez Komisję w toku wymiany korespondencji między ombudsmanem a Komisją. W raporcie czytamy: „Z wadliwym administrowaniem mamy do czynienia, kiedy organ publiczny nie działa zgodnie z przepisami lub zasadami, którymi jest związany”<sup>31</sup>. W omawianym raporcie ombudsman podkreśla, iż punktem wyjścia pracy wszystkich instytucji i ciał Unii Europejskiej jest prawo, a nawet, iż „Wspólnota Europejska jest wspólnotą prawa”<sup>32</sup>. Warto w tym miejscu poświęcić więcej uwagi Europejskiemu Kodeksowi Dobrej Administracji (*The European Code of Good Administration Behaviour*). Jest to tym bardziej uzasadnione, iż jego tekst opracował Europejski Ombudsman – Jacob Söderman. Kodeks ten został przyjęty przez Parlament Europejski uchwałą z dnia 6 września 2001 roku. Sama idea Kodeksu została zainicjowana w 1998 roku przez Roya Perry’ego – członka Parlamentu Europejskiego. Kodeks zaś wiąże się (jest konsekwencją) z *Kartą Praw Podstawowych Unii Europejskiej* przyjętą na szczycie w Nicei 7 grudnia 2000 r.

<sup>24</sup> A. Przyborowska-Klimczak, E. Skrzydło-Tefelska: *op. cit.*, s. 259; E. Popławska: *op. cit.*, s. 3.

<sup>25</sup> J. Galster, C. Mik: *Podstawy europejskiego prawa wspólnotowego. Zarys wykładu*, Toruń 1996, s. 94.

<sup>26</sup> F. Emmert, M. Morawiecki: *Prawo europejskie*, Warszawa–Wrocław 2000, s. 71.

<sup>27</sup> E. Wojtaszek-Mik, C. Mik (oprac.): *Traktaty europejskie*, Wyd. Zakamycze, Kraków 2000, s. 193.

<sup>28</sup> S. Gebethner: *Sejmowy rzecznik praw obywatelskich (rozważania de lege ferenda)*, „Państwo i Prawo” 1986, nr 11, s. 7.

<sup>29</sup> P. H. Collin, K. Bartnicki: *Słownik prawa*, Warszawa 2001, s. 217.

<sup>30</sup> S. Gebethner: *op. cit.*, s. 7.

<sup>31</sup> Raport Roczny Europejskiego Ombudsmana za 1997 rok, s. 23.

<sup>32</sup> *Ibidem*, s. 24.

Uznano w niej m.in., iż jednym z podstawowych praw obywatela Unii Europejskiej jest prawo do dobrej administracji i związane z nim prawo do skargi do ombudsmana przeciwko przypadkom złego administrowania<sup>33</sup>. Pierwsze z wymienionych praw zawarte jest w art. 41 Karty<sup>34</sup>; ust. 1 tegoż artykułu stanowi, iż każdy ma prawo, do bezstronnego, uczciwego rozpatrzenia sprawy w rozsądnym terminie przez instytucje i organy Unii. Ustęp 2 art. 41 precyzuje, iż prawo do dobrej administracji obejmuje prawo każdego do: bycia wysłuchanym, zanim zostaną zastosowane wobec niego niekorzystne środki; dostępu do akt; uzasadnienia pojętych przez administrację decyzji. Artykuł 43 Karty stanowiący o prawie do skargi do ombudsmana w zasadzie jest powtórzeniem zapisu art. 195 Traktatu.

Kodeks Dobrej Administracji dotyczy zachowań urzędników w ich relacjach z ogółem (art. 1). Jego zakres podmiotowy jest szeroki, gdyż obejmuje nie tylko urzędników instytucji i organów UE, ale również inne osoby dla nich pracujące, np. ekspertów (art. 2). Zakres przedmiotowy Kodeksu obejmuje stosunki między instytucjami i ich administracją a ogółem, natomiast nie dotyczy relacji między daną instytucją a jej urzędnikami.

Jeśli chodzi o zasady zachowania urzędników, to Kodeks zawiera bogaty zestaw reguł, którymi powinni się oni kierować. Zostaną one niżej przedstawione z zastrzeżeniem, iż zasługują na bardziej szczegółowe rozważania, szczególnie wobec pojawiających się postulatów, by znalazły one zastosowanie również w Polsce. Polski Rzecznik Praw Obywatelskich prof. Andrzej Zoll stwierdził, iż zawarte w nim standardy właściwego postępowania organów administracji i urzędników w nich pracujących „powinny być stosowane także w Polsce przy ocenie pracy urzędu i jego pracowników”<sup>35</sup>. Nie ma przy tym – jego zdaniem – znaczenia, iż Kodeks nie jest obowiązującym aktem prawnym. Pisze: „Obowiązujące w Polsce przepisy służące do oceny funkcjonowania administracji i ewentualnej odpowiedzialności dyscyplinarnej lub nawet karnej funk-

<sup>33</sup> Art. 17 Traktatu ustanawiającego Unię Europejską wprowadził kategorię obywatelstwa europejskiego. Obywatel Unii staje się każda osoba posiadająca obywatelstwo państwa członkowskiego. Na temat obywatelstwa europejskiego patrz bliżej: B. Mielnik: *Obywatelstwo Unii Europejskiej*, Acta Uniwersytetu Wrocławskiego, „Prawo” 2000, nr 271; S. Konopacki: *Obywatelstwo europejskie a rozszerzenie Unii Europejskiej*, „Studia Europejskie” 1999, nr 4; G. R. de Groot: *Obywatelstwo europejskie: związki z obywatelstwem państw członkowskich*, Ośrodek Informacji Rady Europy. Centrum Europejskie Uniwersytetu Warszawskiego, Biuletyn 4–5/2000, Warszawa 2001; H. Machińska: *Obywatel w Unii Europejskiej. Dynamika procesu zbliżania obywateli do instytucji ponadnarodowych*, Ośrodek Informacji Rady Europy. Centrum Europejskie Uniwersytetu Warszawskiego, Biuletyn 4–5/2000; E. Dynia: *Obywatelstwo Unii Europejskiej*, „Rzeszowskie Zeszyty Naukowe” 2001, nr 30.

<sup>34</sup> Tekst Karty został opublikowany w „Official Journal” C 364/01 z dnia 18 grudnia 2000. Warto zauważyć, iż Karta podobnie jak Kodeks Dobrej Administracji nie jest obowiązującym aktem prawnym.

<sup>35</sup> A. Zoll: „Dobra administracja”, „Rzeczpospolita” z 18 lutego 2002, nr 41(6118), s. C 1.

cjonariuszy publicznych wymagają interpretacji, do której ustalenia KDA wydaje się znakomitym kluczem”<sup>36</sup>.

Kodeks zawiera 27 artykułów. Wśród obowiązków, jakie nakłada na urzędników, na pierwszym miejscu znajduje się wyrażona w art. 4 zasada postępowania zgodnego z prawem. Urzędnicy powinni stosować przepisy i procedury zawarte w ustawodawstwie Wspólnoty. Oznacza to w szczególności, aby decyzje, które wpływają na prawa lub interesy jednostek, miały podstawę prawną i aby ich treść była zgodna z prawem.

Na drugim miejscu (art. 5) postawiono zakaz dyskryminacji. Oznacza on, iż wszyscy powinni być traktowani zgodnie z zasadą równości. Osoby znajdujące się w takiej samej sytuacji powinny być traktowane w podobny sposób (art. 5 ust. 1). Jeśli zaś czynione są jakieś różnice w traktowaniu, urzędnik powinien zapewnić, iż jest to usprawiedliwione przez obiektywne względy właściwe dla danej sprawy. Kodeks w omawianym artykule w ust. 3 zawiera niewyczerpujący oczywiście katalog cech, które mogą być przyczyną dyskryminacji. Należą do nich: narodowość, płeć, rasa, kolor skóry, pochodzenie etniczne, język, religia lub wyznanie, poglądy polityczne lub inne poglądy, przynależność do mniejszości narodowej, majątek, urodzenie, niepełnosprawność, wiek czy orientacja seksualna.

W art. 6 wyrażona jest zasada proporcjonalności (adekwatności). Urzędnik podejmując decyzje, powinien upewnić się, czy zastosowane środki są proporcjonalne do założonego celu. W szczególności oznacza to, że urzędnik powinien unikać ograniczania praw obywateli lub nakładania na nich obowiązków, jeśli te ograniczenia lub obowiązki nie byłyby we właściwej relacji z zamierzonymi celami. Oznacza to również właściwe relacje, swego rodzaju złoty środek między interesem prywatnym a interesem publicznym. Wydawanie decyzji jest niewątpliwie wyrazem procesu stosowania prawa. Zasada proporcjonalności byłaby w tym znaczeniu swoistą dyrektywą dla polityki stosowania prawa.

Wśród reguł obecnych w KDA jest również zakaz nadużywania władzy. Artykuł 7 stanowi, iż środki władcze mogą być stosowane wyłącznie dla celów, dla których zostały ustanowione przez przepisy kompetencyjne. Urzędnik powinien w szczególności unikać używania władzy dla celów niemających podstawy prawnej lub nieuzasadnionych z punktu widzenia interesu publicznego.

Zgodnie z art. 8 KDA urzędnik powinien być bezstronny i niezależny. W swoim postępowaniu nie może kierować się interesem własnym, swojej rodziny, interesem narodowym lub działać pod wpływem nacisków politycznych. Nie powinien brać udziału w podejmowaniu decyzji, w której on sam lub jego rodzina ma interes materialny. Z wyżej omówionym zagadnieniem związany jest zawarty w art. 9 nakaz obiektywizmu wyrażający się tym, że urzędnik

<sup>36</sup> *Loc. cit.*

powinien brać pod uwagę czynniki mające znaczenie dla decyzji, a wyłączył elementy nieistotne dla rozstrzygnięcia. Artykuł 10 wymaga zaś od urzędnika, by był konsekwentny w swoim działaniu, przestrzegał reguł panujących w instytucji. Jeśli od nich odstąpi w danej sprawie indywidualnej, powinien podstawy swego działania uzasadnić na piśmie.

Na uwagę zasługuje również lakoniczny w swym brzmieniu, ale zawierający w sobie bogatą treść artykuł 11 wyrażający obowiązek urzędników, by zachowywali się bezstronnie, uczciwie i rozsądnie.

Nie bez znaczenia (zwłaszcza dla klientów administracji) są cechy, jakimi powinien odznaczać się urzędnik. Powinien być gotowy do pomocy, poprawny, grzeczny, dostępny (art. 12). Odpowiadając na korespondencje, rozmawiając przez telefon lub za pomocą poczty elektronicznej, powinien być tak pomocny jak to tylko możliwe oraz odpowiadać kompetentnie i dokładnie na zadawane pytania. Jeśli sprawa nie leży w jego kompetencjach, powinien skierować interesanta do odpowiedniej osoby. W przypadku popełnienia błędu, który wpłynął na czyjeś prawa lub interesy, urzędnik ma obowiązek przeprosić i starać się naprawić negatywne skutki wynikające z błędu w sposób najbardziej stosowny i poinformować o możliwościach złożenia odwołania stosownie do art. 19 Kodeksu.

Osoba przekazująca list lub skargę do stosowanej instytucji w jednym z języków Unii powinna otrzymać odpowiedź w tym samym języku (art. 13). Wnoszący skargę lub pismo powinien w ciągu 2 tygodni otrzymać potwierdzenie jej otrzymania przez urzędnika, chyba że w tym czasie otrzymał na nie odpowiedź. Warto podkreślić, iż w odpowiedzi lub potwierdzeniu powinny znaleźć się dane dotyczące urzędnika prowadzącego sprawę – jego nazwisko, numer, telefon i stanowisko.

Artykuł 14 ustanawia prawo do obrony w każdej fazie podejmowania decyzji. Mają do niego osoby, których sprawy odnoszą się do praw lub interesów indywidualnych. Prawo to wyrażać się ma w możliwości napisania swojej opinii lub jeśli zajdzie potrzeba przedstawienia ustnych spostrzeżeń, zanim decyzja zostanie podjęta.

Ważną sprawą jest również termin, w jakim sprawy powinny być rozpatrzone. W zasadzie nie powinien on przekraczać 2 miesięcy od daty wniesienia sprawy (art. 17). Jeśli sprawa jest skomplikowana, urzędnik ma niezwłocznie poinformować o tym wnoszącego sprawę i rozpatrzyć ją tak szybko, jak to jest możliwe.

Kiedy decyzja zostanie już podjęta, istnieje nałożony art. 18 obowiązek jej uzasadnienia. Dotyczy to decyzji mających wpływ na prawa i interesy osób prywatnych. W uzasadnieniu powinno być wskazane, na jakich oparto się faktach i jakie są podstawy prawne decyzji. Urzędnik powinien unikać podejmowania decyzji opierających się na nikłych i niejasnych podstawach lub decyzji sprzecznych ze zdrowym rozsądkiem.

Decyzje, które mają mieć niekorzystny wpływ na prawa lub interesy prywatne, powinny zawierać również pouczenie o możliwości odwołania – jego podstaw, organów przed którymi może być odwołanie rozpatrzone i termin złożenia (art. 19). Oczywiście, decyzja mająca wpływ na prawa i interesy osób prywatnych powinna być sporządzona na piśmie i im doręczona (art. 20).

Urzędnik mający do czynienia z danymi dotyczącymi obywatela powinien respektować prywatność i integralność jednostki. Chodzi tutaj o stosowanie się do przepisów Regulacji nr 45/2001 Parlamentu Europejskiego i Rady z 18 grudnia 2000 r. o ochronie jednostek odnośnie do postępowania z danymi personalnymi przez instytucje i organy Wspólnoty i o dozwolonym ich przepływie<sup>37</sup>. Celem tychże przepisów jest przede wszystkim unikanie sytuacji, by dane te dostały się one w ręce osób niepowołanych.

Wśród postanowień KDA, które mają służyć dobrej administracji, znajduje się w art. 22 obowiązek udzielenia przez urzędnika żądanych informacji, jeśli leżą one w zakresie jego kompetencji. Jeśli sam ich nie może udzielić, powinien skierować zainteresowanego do kompetentnej osoby. Powinien również – zgodnie z art. 23 – uczynić zadość żądaniu dostępu do dokumentów, kierując się w tym względzie regulacją nr 1049/2001, która dotyczy ogólnych zasad i ograniczeń w tym zakresie<sup>38</sup>.

Warto zwrócić uwagę, iż w samym Kodeksie zawarte są przepisy, które mają na celu rozpowszechnienie zawartych w nim zasad (art. 25)<sup>39</sup>. Poza tym zgodnie z art. 27 każda instytucja powinna zrewidować konsekwencje (skutki) zawartych w Kodeksie unormowań po 2 latach od jego wejścia w życie i powinna poinformować o nich ombudsmána.

Artykuł 26 ustanawia prawo do skargi do Europejskiego Ombudsmána w przypadkach wadliwego stosowania zawartych w Kodeksie zasad. Ombudsman zwraca uwagę na to, aby sam działał przy „otwartej kurtynie”. Zależy mu na tym, aby obywatele Unii rozumieli jego pracę i aby sam stanowił wzór postępowania dla innych instytucji i organów Wspólnoty<sup>40</sup>. Warto w tym miejscu zauważyć, iż instytucja ombudsmána UE nie uchroniła się od skarg na jego działalność. Na podstawie art. 21 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską każdy obywatel Unii może skierować pismo do każdej instytucji lub organu określonego w tym artykule (chodzi o Parlament Europejski i ombudsmána), ale również do tych, które są wskazane w art. 7. Dotychczas przeciwko

<sup>37</sup> „Official Journal” 8/1 z 12 stycznia 2001 roku.

<sup>38</sup> „Official Journal” 145/43 z 31 maja 2001 roku.

<sup>39</sup> W dniu 18 marca 2002 r. Kodeks Dobrej Administracji opublikowany został w formie broszury i dostarczony w 11 językach wszystkim osobom stojącym na czele instytucji i organów Wspólnoty. We *Wstępie* (s. 2) do teże publikacji Europejski Ombudsman wezwał do wprowadzenia zawartych w Kodeksie zasad w życie. Kodeks opublikowany został przez Office for Official Publications of the European Communities, L-2985, Luxembourg 2002.

<sup>40</sup> Raport roczny Europejskiego Ombudsmána za 2000 r., s. 17.

ombudsmanowi skargi wniosły: Associazione delle Cantine Sociali Venete<sup>41</sup> oraz Frank Lembergs<sup>42</sup>. Obie skargi były jednocześnie skierowane przeciwko Parlamentowi Europejskiemu.

W tym miejscu pojawia się kwestia charakteru prawnego Kodeksu Dobrej Administracji. Nie jest on obowiązującym aktem prawnym. Czym więc są tego rodzaju regulacje? Jak pisze B. Kudrycka: „Wprawdzie znane Europie kodeksy etyczne stanowią często tylko zbiór pobożnych życzeń czy banalnych, abstrakcyjnych nakazów pożądanego postępowania, ale jeśli widzieć je będziemy bardziej kazuistycznie, jako standardy odnoszące się do realnie występujących sytuacji życiowych, realnego konfliktu ról, jako pragmatyczne zbiory *casusów*, pomagających rozwiązać wątpliwości, to dla eliminowania nieetycznych zachowań mogą one mieć duże znaczenie”<sup>43</sup>. Znaczenie to miałyby polegać na uzupełnianiu przepisów prawa. Ombudsman UE zdaje sobie sprawę z trudności, jakie wiążą się z obecnym charakterem prawnym przepisów Kodeksu. Kodeks został wprawdzie przyjęty przez Parlament Europejski uchwałą w dniu 6 września 2001 roku, jednak ombudsman nie ustaje w wysiłkach, aby Kodeks został przyjęty w formie decyzji. Dzięki temu instytucje i organy Wspólnoty mogłyby uniknąć przypadków „złego administrowania”<sup>44</sup>.

#### WYMOGI STAWIANE SKARDZE DO OMBUDSMANA UE I SPOSÓB POSTĘPOWANIA ZE SKARGĄ

Jeśli chodzi o wymogi stawiane skardze do ombudsmana, to powinna ona zawierać – zgodnie z art. 2 ust. 3 Statutu – następujące elementy: wskazywać osobę wnoszącą skargę i przedmiot skargi, przy czym osoba skarżąca może zażądać, aby skarga pozostała poufna. Jeśli zaś chodzi o sam sposób złożenia

<sup>41</sup> Sprawa T-103/99. Decyzją Sądu I Instancji z 22 maja 2000 r. powództwo oddalono jako niedopuszczalne. Argumenty wnioskodawcy jakoby niemożliwość wniesienia skargi przeciwko ombudsmanowi z powodu niepowodzenia w jego działaniu stanowić miało odmowę sprawiedliwości oparte jest na fałszywych przesłankach, [w:] „European Court Reports” 2000, II-04165.

<sup>42</sup> Sąd I Instancji uznał skargę za niedopuszczalną w tej części, która była wniesiona przeciwko Parlamentowi Europejskiemu, „European Court Reports” 2001, II-00765.

<sup>43</sup> B. Kudrycka, M. Dębicki: *Etyczne administrowanie. Wyzwanie dla samorządu terytorialnego*, Warszawa 2000, s. 49.

<sup>44</sup> List z dnia 11 marca 2002 r. od Europejskiego Ombudsmana Jacoba Södermana do Pata Coxa – Przewodniczącego Parlamentu Europejskiego. Parlament Europejski zgodnie z art. 192 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską może wystąpić do Komisji z propozycją przyjęcia nowego prawa. Sprawozdawca Komitetu Dobrej Administracji i Rynku Międzynarodowego Maurice Dehousse zaproponował, by w rezolucji z 6 września 2001 r. wezwać Komisję Europejską, by regulacje KDA oparte były na art. 308 Traktatu stanowiącego, iż jeśli działanie Wspólnoty wydaje się niezbędne do osiągnięcia w ramach funkcjonowania wspólnego rynku, jednego z celów Wspólnoty, a w Traktacie nie przewidziano kompetencji do działania w tym celu wymaganych, Rada jednomyślnie, działając na wniosek Komisji i po konsultacji z Parlamentem Europejskim, przyjmuje właściwe przepisy. Procedura wyżej wskazana nie jest zakończona.

skargi, to może ona zostać wysłana pocztą, faksem, a nawet za pomocą poczty elektronicznej. Należy przy tym wskazać na istotne ograniczenie czasowe skargi, polegające na tym, iż powinna być sporządzona w ciągu dwóch lat od daty zdarzenia, które stało się podstawą skargi. Musi być ona poprzedzona wystąpieniem skarżącego do właściwej dla sprawy instytucji lub organu (art. 2 ust. 4 Statutu). Wniesienie skargi nie ma wpływu na bieg terminów odwołania w procedurze administracyjnej lub sądowej (art. 2 ust. 6 Statutu).

Stosownie do art. 2 Aneksu X B Regulaminu Parlamentu Europejskiego skargi, które wpływają do ombudsmana, są identyfikowane, rejestrowane, nadaje się im numer. Jako potwierdzenie przyjęcia skargi przesyłany jest do skarżącego numer skargi oraz dane osoby prowadzącej sprawę. Może okazać się, iż do ombudsmana zostanie przekazana przez Parlament Europejski petycja, którą może on potraktować jako skargę pod warunkiem, że skarżący wyrazi na to zgodę. Może się też zdarzyć sytuacja, że skarga do ombudsmana może zostać potraktowana jako petycja. Wtedy ombudsman przekazuje ją PE, również za zgodą skarżącego. Jeśli chodzi o liczbę skarg przekazywanych EO przez Komitet Petycji, to ich liczba nie jest znaczna i do tej pory nie przekroczyła w ciągu roku więcej niż 10 (w 1996 roku). W 2000 roku był zaledwie jeden taki przypadek.

Na podstawie kryteriów określonych w Traktacie i Statucie ombudsman ustala, czy skarga jest dopuszczalna. W tym celu może od skarżącego zażądać przed podjęciem decyzji dalszych informacji lub dokumentów. Jeśli okaże się, iż sprawa nie leży w kompetencjach ombudsmana lub jest niedopuszczalna, zamyka on sprawę, przy czym powinien poinformować o swojej decyzji skarżącego wraz z podaniem powodu takiej decyzji. Może przy tym zasugerować zwrócenie się do innej władzy (art. 3 Aneksu X B Regulaminu PE).

Okazuje się, iż znaczna liczba skarg, które trafiają do EO, nie leży w jego kompetencjach. Najczęstszą przyczyną powyższego jest fakt, iż skargi nie są skierowane przeciwko instytucjom lub organom Wspólnoty (ok. 70% takich przypadków). W rzeczywistości są to skargi przeciwko instytucjom i organom poszczególnych krajów, czym EO się nie zajmuje, choć liczby wskazują, iż wiele osób sobie tego nie uświadamia. Drugim pod względem liczby przypadków powodem, dla którego skargi leżą poza mandatem ombudsmana, jest fakt, iż nie dotyczą one złego administrowania.

Główne powody uznania skargi za niedopuszczalną to: niezakończona procedura postępowania, niemożność zidentyfikowania autora lub przedmiotu sprawy, upływ terminu, po którym skargi złożyć nie można, trwające postępowanie sądowe w sprawie.

Jeżeli skarga jest dopuszczalna, ombudsman ustala, czy są wystarczające podstawy do przeprowadzania dochodzenia. Odpowiedź negatywna skutkuje zamknięciem sprawy, o czym należy poinformować skarżącego. Jeśli jednak są wystarczające podstawy do przeprowadzenia działań kontrolnych, kopia skargi jest przesyłana do stosownej instytucji, której ona dotyczy, z prośbą o przed-



łożenie opinii w sprawie, w określonym czasie, który zwykle nie może być dłuższy niż 3 miesiące. Prośba może wyszczególniać określone aspekty skargi czy poszczególne zagadnienia, których opinia ma dotyczyć (art. 4 ust. 3 Aneksu X B Regulaminu PE). Otrzymałą od właściwej instytucji opinię ombudsman przesyła obywatelowi, chyba że uzna to w określonym przypadku za niewłaściwe. Obywatel po otrzymaniu opinii ma możliwość przedłożenia mu własnych do niej uwag w określonym, nie dłuższym z reguły niż 1 miesiąc terminie (art. 4 ust. 4 Aneksu X B Zasad). Stosownie do art. 4 ust. 5 Aneksu X B do Regulaminu PE, biorąc pod uwagę opinię i uwagi obywatela, ombudsman ma dwie możliwości: zamknąć sprawę poprzez wydanie decyzji lub kontynuować dochodzenie.

Gdy w skardze krytykowany jest konkretny urzędnik czy inny członek personelu unijnej instytucji lub organu zwykle prosi się go o poddanie się procesowi swoistej lustracji (art. 5 ust. 2 Aneksu X B do Regulaminu PE).

W toku badań podjętych w określonej sprawie przez ombudsmiana może się zdarzyć, iż dowie się on o faktach, które mogą mieć związek z naruszeniem norm prawa karnego. W takim przypadku powinien natychmiast, zgodnie z art. 4 ust. 2 Statutu, zawiadomić za pośrednictwem członka Parlamentu kompetentne władze narodowe i jeśli potrzeba instytucję Wspólnoty posiadającą władzę nad urzędnikiem lub innym personelem, którego sprawa dotyczy. Ombudsman może również poinformować instytucje lub organ Wspólnoty o powołanych do wyjaśnienia faktach zachowania członka ich personelu z punktu widzenia dyscyplinarnego.

Przepisy odnoszące się do rozwiązywania problemów przez ombudsmiana wyraźnie wskazują na szukanie sposobów skutecznego, ale i polubownego załatwienia sprawy. Warto zwrócić uwagę na wyraźny zapis zawarty w art. 3 ust. 5 Statutu, iż w miarę możliwości ombudsman powinien szukać takich rozwiązań, które eliminowałyby przypadki złego administrowania i zadowolily skarżącego. Dojście do przyjaznych rozwiązań powinno nastąpić poprzez współpracę z instytucją, której dotyczy skarga. Jeśli ombudsman uzna, iż ta współpraca ma rzeczywiście miejsce, zamyka sprawę, informując o tym zainteresowanych (art. 6 ust. 2 Aneksu X B do Regulaminu PE). Jeśli polubowne rozwiązanie sprawy nie jest możliwe lub szukanie takiego sposobu zakończyło się niepowodzeniem, ombudsman albo zamyka sprawę decyzją zawierającą uwagi krytyczne, albo sporządza raport zawierający rekomendacje (art. 6 ust. 3 Aneksu X B do Regulaminu PE).

Zgodnie z art. 7 ust. 1 Aneksu B ombudsman czyni uwagi krytyczne, jeżeli uzna, iż: 1) nie jest dłużej możliwe dla właściwej instytucji lub organu wyeliminowanie przypadku złego administrowania, przy czym przypadek ten nie ma ogólnych konsekwencji; 2) złe administrowanie w tym wypadku nie niesie ze sobą konsekwencji ogólnej natury. Zamykając sprawę w wyżej podany sposób, informuje o tym obywatela i zainteresowaną instytucję.

Raporty ze szkicem rekomendacji dla instytucji i organów UE ombudsman sporządza w następujących (alternatywnie występujących) sytuacjach: 1) jeżeli możliwe jest, aby instytucja lub organ, którego sprawa dotyczy, wyeliminowała przypadek wadliwego administrowania; 2) jeśli przypadek wadliwego administrowania niesie ze sobą ogólne konsekwencje (art. 8 ust. 1 Aneksu X B do Regulaminu PE). Takie rekomendacje są przesyłane właściwej instytucji i obywatelowi, przy czym zgodnie z art. 8 ust. 3 Aneksu X B do Regulaminu PE instytucja ta przesyła ombudsmanowi szczegółową opinię w ciągu 3 miesięcy. Opinia powinna zawierać wyrażenia zgody na decyzje ombudsmana i opis środków zaradczych podjętych w celu wprowadzenia rekomendacji w życie. Jeżeli ombudsman uzna, że opinia nie jest zadowolająca, sporządza raport odnosząc się w nim do przypadku złego administrowania (art. 8 ust. 4 Aneksu X B do Regulaminu PE). W tym przypadku na podstawie art. 8 ust. 5 Aneksu B raport przybiera formę raportu specjalnego do Parlamentu Europejskiego.

Zarówno w raporcie rocznym, kiedy ombudsman przedstawia Parlamentowi Europejskiemu swoją działalność w zarysie, łącznie z wnioskami z kontroli, jak i w raportach specjalnych mogą znaleźć się takie rekomendacje, jakie uzna za stosowne dla wypełnienia swoich obowiązków wynikających z Traktatu i Statutu (art. 11 ust. 4 Aneksu X B do Regulaminu Parlamentu Europejskiego)<sup>45</sup>.

W praktyce działania Ombudsmana Unii Europejskiej złe administrowanie dotyczy najczęściej braku lub odmowy udzielenia informacji oraz braku transparentności (przejrzystości) w działaniach instytucji i organów Wspólnoty (w 2000 r. 28% przypadków złego administrowania)<sup>46</sup>. Na drugim miejscu znajduje się nieuzasadniona zwłoka w podjęciu decyzji lub zapłacie (24% w 2000 r.). Inne podstawy złego administrowania to nadużycie władzy (11% w 2000 r.), różne formy dyskryminacji (8% w 2000 r.), naruszenie procedury i prawa do obrony (8% w 2000 r.), niedbalstwo (7% w 2000 r.), błędy prawne (6% w 2000), zaniedbanie zobowiązań wynikających z art. 226 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską. W tym ostatnim przypadku należy zauważyć, iż niewypełnienie zobowiązań przyjętych na podstawie Traktatu stanowiło tę przyczynę złego administrowania, która ulegała z każdym rokiem znacznemu zmniejszeniu (od 36% w 1996 r. do 2% w 2000 r.).

<sup>45</sup> Formę raportu specjalnego do Parlamentu Europejskiego miały wyniki kontroli podjętej z własnej inicjatywy ombudsmana, które doprowadziły do postawienia wniosku o przyjęcie Kodeksu Dobrej Administracji w formie decyzji publikowanej w Dzienniku Urzędowym. Sygn. OI/1/98/OV.

<sup>46</sup> W 2001 r. również powyższa przyczyna znajdowała się na pierwszym miejscu, choć wobec faktu, iż nie ukazał się jeszcze roczny raport, nie można ustalić jej procentowego udziału.

## OBOWIĄZKI INSTYTUCJI I ORGANÓW WSPÓLNOT ORAZ RZĄDÓW PAŃSTW CZŁONKOWSKICH W ZAKRESIE WSPÓŁPRACY Z OMBUDSMANEM UE

Aby rzecznik mógł spełniać swoje zadania, na instytucje lub organy Wspólnoty, a nawet na rządy państw członkowskich, zostały nałożone określone obowiązki. Instytucje i organy Wspólnoty, których dotyczy postępowanie wyjaśniające, powinny udzielić ombudsmanowi stosownych wyjaśnień dotyczących sprawy (art. 3 ust. 1 Statutu). Inne instytucje i organy Wspólnoty są zobowiązane dostarczyć informacji, jakich zażąda od nich i udostępnić wymagane akta. Mogą odmówić takim żądaniom ombudsmana tylko w przypadkach objętych tajemnicą. Udostępnienie dokumentów dających początek członkostwu w Unii i uznanych za objęte tajemnicą mogą być udostępnione ombudsmanowi tylko po uzyskaniu stosowanej zgody właściwego państwa członkowskiego. Dokumenty dające początek członkostwu danego państwa, ale nieobjęte tajemnicą, udostępnia się ombudsmanowi po poinformowaniu państwa członkowskiego, którego dotyczą. W obydwu wyżej opisanych przypadkach, kiedy ombudsman ma dostęp do tychże dokumentów, nie może on ujawnić ich zawartości. (art. 3 ust. 2 Statutu).

Na rządy państw członkowskich może zostać nałożone zobowiązanie, aby na żądanie ombudsmana dostarczono mu informacje (za pośrednictwem przedstawicieli do Parlamentu państwa członkowskiego we Wspólnocie Europejskiej), które mogą pomóc wyjaśnić przypadki wadliwego administrowania przez instytucje i organy Wspólnoty, chyba że stanowią tajemnicę lub są zastrzeżone, ale nawet wtedy właściwe państwo członkowskie może pozwolić ombudsmanowi na dostęp do tych informacji pod warunkiem, że nie zostaną one ujawnione (art. 3 ust. 3 Statutu).

Jeżeli może to pomóc w przeprowadzanej kontroli, uczynić ją bardziej efektywną oraz lepiej chronić prawa i interesy osoby, która złożyła skargę, ombudsman może współpracować z urzędami tego samego typu co on we właściwym państwie członkowskim (art. 5 Statutu).

W celu wykonywania swoich zadań ombudsman wspomagany jest przez sekretariat, na czele którego stoi powołany przez niego dyrektor (art. 11 ust. 1 Statutu). Urzędnicy i personel tam zatrudniony podlegają przepisom regulującym status urzędników i innego personelu Wspólnot Europejskich. Ich liczbę przyjmuje się każdego roku jako część procedury budżetowej (art. 11 ust. 2 Statutu).

Niemal 6 lat istnienia tej instytucji potwierdziło potrzebę jej istnienia, co znajduje wyraz w liczbie i wadze rozpoznawanych spraw. Warto przy tym pamiętać, jak ważny jest autorytet osoby sprawującej funkcję Ombudsmana UE. Podobnie jak polski Rzecznik Praw Obywatelskich, nie ma on możliwości nakazywania określonego sposobu postępowania przez instytucje lub organy, których działalność bada z punktu widzenia złego administrowania. Ma on

„relatywnie skromne możliwości interwencji”, ograniczające się do „formułowania opinii, projektów, zaleceń i sporządzania sprawozdań”<sup>47</sup>. Nie jest to wyłącznie cecha Ombudsmana Unii Europejskiej, ale raczej charakterystyczny rys tejże instytucji. Ombudsman samodzielnie ocenia, czy skarga jest dopuszczalna, czy też nie. Jeśli odpowiedź jest pozytywna, zmierza do tego, aby sprawa została rozwiązana w sposób przyjazny (*friendly solution*), a jeśli nie jest to możliwe – poprzez decyzję zawierającą uwagi krytyczne lub poprzez sporządzenie raportu wraz z projektem rekomendacji.

Ombudsman UE jest instytucją monokratyczną. Traktat ustanawiający Unię Europejską przewiduje wybór jednego ombudsmana. Nie ma w nim mowy o jego zastępcy czy zastępcach, zaś powoływanie ombudsmanów lokalnych nie jest możliwe, gdyż w poszczególnych państwach Unii Europejskiej działają krajowi ombudsmeni, choć ich zakres działania, nazewnictwo, a nawet liczba jest różna. Ombudsman UE ściśle z nimi współpracuje.

W Unii Europejskiej przyjęto zasadę maksymalnego uproszczenia postępowania związanego z wniesieniem skargi do ombudsmana. Jak wyżej wskazano, jest to postępowanie wolne od opłat. Pamiętać jednak należy o jego ograniczeniu 2-letnim terminem biegnącym od daty zdarzenia, które stało się podstawą skargi.

Urząd Ombudsmana w Unii Europejskiej zaopatrzony jest w instrumenty stojące na straży jego niezależności. Szczególne znaczenie ma jego powiązanie z Parlamentem Europejskim i zasada nieodwołalności przed upływem kadencji. Obowiązek składania corocznych raportów PE umożliwia jego członkom zapoznanie się z sytuacją w zakresie nieprawidłowego działania instytucji i organów UE w zakresie administrowania przez rozbudowany aparat administracyjny.

Choć w literaturze przedmiotu wyróżnia się zasadniczo dwa modele instytucji ombudsmana: nordycki i brytyjsko-francuski, to przy konstruowaniu tej instytucji w Unii Europejskiej nie przyjęto żadnego z nich w czystej postaci. Z modelem nordyckim wiąże Europejskiego Ombudsmana fakt powoływania go przez Parlament, to, iż jest dostępny bezpośrednio obywatelowi i powoływany na określoną kadencję. Od modelu brytyjsko-francuskiego różni się tym, iż nie jest powoływany przez głowę państwa, dostęp do ombudsmana mają obywatele bezpośrednio. Dopuszczono możliwość wniesienia skargi (co charakteryzuje właśnie model brytyjsko-francuski) za pośrednictwem deputowanego do Parlamentu Europejskiego.

Działalność Europejskiego Ombudsmana ma za zadanie chronić obywateli Unii Europejskiej (choć faktycznie – jak wskazano wyżej – zakres podmiotowy jego działalności jest szerszy) przed nieprawidłowymi decyzjami administracji

<sup>47</sup> A. Łazowski: *Uprawnienia wyborcze obywateli Unii Europejskiej z perspektywy członkostwa Polski w UE*, Ośrodek Informacji Rady Europy. Centrum Europejskie Uniwersytetu Warszawskiego, Biuletyn 4–5/2000, Warszawa 2001, s. 70.

unijnej. Chociaż wiele skarg kierowanych do ombudsmana uznawanych jest za niedopuszczalne, to nie oznacza, iż jest to tylko jeszcze jedna (w bogatej strukturze organizacyjnej) zbędna instytucja Wspólnot Europejskich. Powinna ona na trwałe zagościć w świadomości prawnej osób, które z unijną administracją mają do czynienia. Uwagi S. Gebethnera sformułowane w okresie dyskusji nad polskim ombudsmanem są aktualne również w odniesieniu do Ombudsmána UE. Wiedza o możliwościach złożenia skargi działa bowiem zarówno na podmioty do niej uprawnione – wzmaga ich poczucie bezpieczeństwa, wzmacnia zaufanie do instytucji i organów Wspólnoty, jak również na urzędników administracji, którzy muszą liczyć się z możliwością zamiany decyzji podjętej wbrew regułom „dobrego administrowania”<sup>48</sup>.

#### SUMMARY

The present article refers to Ombudsman acting within the European Union. This institution, called into being by the Maastricht Treaty of 7th February 1992, should become the object of legal sense of law of not only the European Union citizens, but also the citizens of other states, and of those aspiring to its membership in particular. Since the beginning of the activity of the European Ombudsman, this office has been held by Jacob Söderman, whose vision of this institution has determined its shape to a large extent. The subject-matter of the article comprises such problems as: the introduction of the institution of Ombudsman and his status in the system of government among other institutions of the European Communities, the principle of his independence and its warrants, tasks of Ombudsman as well as the scope of subject and object of complaints, ways of understanding the notion of “maladministration” and the importance of the Code of Good Administration, requirements laid down towards a complaint and the way of dealing with it, the duties of institutions and organs of the Communities and of governments of other member states with regard to their cooperation with Ombudsman. With reference to the above problems, they were presented according to their legal regulation in relevant legal acts as well as practical activity of the European Union Ombudsman – within its dimension that can be expressed in statistical data.

One should expect that in the future the institution of Ombudsman supposed to protect against “maladministration” will not lose its meaning, and in connection with the expansion of the European Union, the scope of Ombudsman’s activity will be even increased.

---

<sup>48</sup> S. Gebethner: *op. cit.*, s. 14.

