

Zenon Ślusarczyk
Uniwersytet Przyrodniczo-Humanistyczny w Siedlcach

Rzecznik Praw Obywatelskich Unii Europejskiej jako organ ochrony prawnej obywateli

Streszczenie

Urząd Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich został ustanowiony na mocy Traktatu o Unii Europejskiej (Maastricht 1992). Rzecznik działa w charakterze pośrednika między obywatelami i władzami UE. Jest uprawniony do przyjmowania i badania skarg wniesionych przez obywateli UE, przedsiębiorstwa i instytucje oraz przez każdą osobę fizyczną lub prawną mieszkającą lub posiadającą swoją siedzibę w jednym z państw członkowskich Unii Europejskiej. Rzecznik Praw Obywatelskich jest wybierany przez Parlament Europejski na okres pięciu lat z możliwością reelekcji, a jego kadencja odpowiada długością kadencji Parlamentu.

Naczelnym zadaniem Rzecznika Praw Obywatelskich jest znalezienie rozwiązania kwestii spornych. Odbywa się to w drodze współpracy z instytucją, której skarga dotyczy. Jeżeli Rzecznik Praw Obywatelskich stwierdza przypadek złego zarządzania, przedstawia sprawę właściwej instytucji, która w ciągu trzech miesięcy informuje go o swoim stanowisku i ewentualnie zaleca działania prowadzące do rozwiązania problemu. Następnie Rzecznik przedstawia sprawozdanie Parlamentowi Europejskiemu i zainteresowanej instytucji. Osoba wnosząca skargę jest informowana o wynikach przeprowadzonego dochodzenia, które następnie przedstawiane są odpowiednim komisjom Parlamentu Europejskiego. Rzecznik Praw Obywatelskich przedkłada Parlamentowi Europejskiemu roczne sprawozdanie o wynikach swojej kontroli. Zależność między Rzecznikiem Praw Obywatelskich a Parlamentem Europejskim wynika ze sposobu jego mianowania i ewentualnego odwołania.

Słowa kluczowe: Rzecznik Praw Obywatelskich – ombudsman, prawa człowieka, prawa i wolności obywatelskie, skargi i tryb ich rozpatrywania.

Kody JEL: H83

Wprowadzenie

Powoływanie i funkcjonowanie rzeczników praw obywatelskich jest obecnie zjawiskiem powszechnym, dotyczy większości państw na świecie, zwłaszcza w Europie. Ich głównym zadaniem jest czuwanie nad prawidłowością postępowania administracji publicznej w stosunku do obywateli, zapobieganie naruszaniu ich praw i wolności obywatelskich.

Tak więc powołanie w UE Rzecznika Praw Obywatelskich było ważnym krokiem w zakresie ochrony praw i wolności obywateli Wspólnoty.

Temat ten jest aktualny, wieloaspektowy, dlatego też w artykule, ze względu na jego objętość, podjęto przedstawienie zasadniczych kwestii z nim związanych.

Krótką historia powstania instytucji Rzecznika Praw Obywatelskich

W literaturze przedmiotu wskazuje się, że ojczyzną powstania tej instytucji (zwanej ombudsmanem) była Szwecja, w której urząd ten ustanowiono w 1709 roku.

W Konstytucji tego kraju z czerwca 1809 roku urząd ombudsmana przedstawiono jako:

- organ państwowy, który jest samodzielny, związany z parlamentem oraz suwerenny wobec innych organów państwowych;
- organ, który czuwa nad przestrzeganiem praw obywateli przez administrację i sądownictwo a także przekazuje parlamentowi swoje spostrzeżenia i oceny w tej kwestii;
- organ, który jest dostępny dla wszystkich obywateli (Garlicki 1989, s. 9 i nast.).

Szwedzki model ombudsmana został przyjęty z początkiem XX wieku w innych państwach skandynawskich: w 1919 roku w Finlandii, w 1953 roku w Danii, w 1962 roku w Norwegii (Garlicki 1989, s. 21 i nast.).

W krajach Europy Środkowo-Wschodniej (samodzielnych po 1990 roku) instytucja ta była powoływana dopiero w latach 1991–1996, a w Rosji w 1994 roku.

Instytucja ombudsmana zyskała określenia zbiorcze, które miały odzwierciedlać podstawowe idee z tym związane: mediator, obrońca ludowy, rzecznik sprawiedliwości itp.

Uważa się, że współczesny urząd ombudsmana charakteryzują cztery kluczowe atrybuty. Jest to organ:

- państwowy, który działa samodzielnie, jest oddzielony od sądownictwa i administracji;
- organ powiązany z parlamentem;
- o dwojakich zadaniach – przyjmuje skargi obywateli w sprawach nieprawidłowości działania administracji i sądownictwa, powinien działać w kierunku usuwania tych nieprawidłowości;
- który powinien być łatwo dostępny dla obywateli, bezpłatny w swym postępowaniu (Łuszczuk 2000, s. 10 i nast.; Michałowska 2007, s. 248 i nast.).

Tak więc idea instytucji ombudsmana stała się określeniem zbiorczym, ale jest rozwijana na różne sposoby. Wynika to z różnic historycznych, kulturowych, ustrojowych itp. Różnice te dotyczą najczęściej:

- zakresu kompetencji,
- trybu powoływania,
- długości piastowania urzędu,
- konstytucyjnego umocowania tego urzędu (Zięba-Załucka 1998, s. 23 i nast.; Arcimowicz 2003, s. 35 i nast.).

W niektórych krajach UE funkcjonują też ombudsmeni wyspecjalizowani w danym obszarze (dziedzinie) praw obywatelskich (np. w Wielkiej Brytanii).

Utworzenie instytucji Rzecznika Praw Obywatelskich UE przyjęto wiązać z wprowadzeniem obywatelstwa europejskiego. W Traktacie o utworzeniu UE obywatelom Wspólnoty zagwarantowano:

- prawo do swobodnego przemieszczania się;
- prawo przebywania na terytorium państw członkowskich;
- czynne i bierne prawo wyborcze w wyborach lokalnych i do Parlamentu Europejskiego na całym obszarze Unii Europejskiej;
- opiekę dyplomatyczną na terytorium państwa trzeciego, którą gwarantowały władze dyplomatyczne oraz konsularne innych państw członkowskich;
- prawo składania petycji do Parlamentu Europejskiego;
- prawo składania skarg do Rzecznika Praw Obywatelskich w Unii Europejskiej.

Instytucja ombudsmana Unii Europejskiej miała także gwarantować przestrzeganie praw obywateli Unii Europejskiej w jej rozbudowanej administracji (Popławska 1997, s. 29; Łuszczak 2000, s. 20).

Parlament Europejski w listopadzie 1993 roku przyjął końcowy tekst, który określał zasady i prawne regulacje instytucji ombudsmana UE. Został on opublikowany w Dzienniku Urzędowym Wspólnoty (Łuszczak 2000, s. 21-25; Doliwa-Klepacka, Doliwa-Klepacki 2009, s. 359-362).

Swoistym przewodnikiem w ocenie działalności administracji oraz podstawą skarg do Rzecznika Praw Obywatelskich Unii Europejskiej jest przyjęty przez Parlament Europejski w 2001 roku – Europejski Kodeks Dobrej Administracji (Michałowska 2007, s. 248; Balcerzak 2005, s. 522). Zawiera on następujące zasady:

- Zasadę praworządności (art. 4) – urzędnik działa na podstawie prawa, a także stosuje przepisy oraz procedury, które są zawarte w prawodawstwie unijnym. Ponadto urzędnik ma obowiązek zwrócić uwagę, aby decyzje, które dotyczą praw bądź interesów jednostek posiadały podstawę prawną oraz aby ich treść miała zgodność z prawem;
- Zasadę niedyskryminacji (art. 5) – podczas rozpatrywania wniosków oraz przy podejmowaniu decyzji urzędnicy zapewniają poszanowanie zasady równego traktowania. Urzędnicy powinni unikać nieusprawiedliwionej

- dyskryminacji jednostek ze względu na obywatelstwo, płeć, rasę, kolor skóry, pochodzenie, cechy genetyczne, język, religię bądź wyznanie, przekonania polityczne bądź inne, przynależność do mniejszości narodowej, względy własnościowe, urodzenie, inwalidztwo, wiek bądź orientację seksualną;
- Zasadę proporcjonalności (art. 6) – w czasie podejmowania decyzji urzędnik zapewni, iż działania, które zostały podjęte będą proporcjonalne do określonego celu. Urzędnik unika zwłaszcza ograniczania praw obywateli bądź nakładania na nich obciążeń, w sytuacji kiedy ograniczenia te lub obciążenia byłyby nieporównywalne do celu prowadzonych działań;
 - Zakaz nadużywania władzy (art. 7) – urzędnik korzysta ze swoich uprawnień jedynie dla celów, dla których zostały one powierzone mocą przepisów. Ponadto urzędnik nie wykorzystuje swych uprawnień do celów, na które nie ma podstawy prawnej bądź nie mają uzasadnienia w interesie publicznym;
 - Zasadę bezstronności oraz niezależności (art. 8) – urzędnik działa bezstronnie oraz niezależnie. Ponadto powstrzymuje się od arbitralnych działań, które wpływają negatywnie na sytuację jednostek oraz od wszystkich uprzywilejowanych form traktowania. W postępowaniu swym urzędnik nie kieruje się interesem rodzinnym, osobistym lub narodowym, ani naciskami politycznymi.

Kodeks ten dotyczy także administracji krajów członkowskich UE.

Tryb powołania i odwołania Rzecznika Praw Obywatelskich w Unii Europejskiej

Statut, który został ustanowiony przez Parlament Europejski, określa sposób powołania oraz odwołania Rzecznika Praw Obywatelskich w Unii Europejskiej, a także jego relacje z instytucjami unijnymi. Ombudsmana Unii Europejskiej powołuje Parlament Europejski po wyborach na czas kadencji Parlamentu, czyli na 5 lat. Po tym okresie osoba, która taką funkcję pełniła może być wybierana na kolejne kadencje (Doliwa-Klepacka, Doliwa-Klepacki 2009, s. 361). Rzecznik Praw Obywatelskich Unii Europejskiej wybierany jest spośród osób, które mają obywatelstwo Unii, korzystają z pełni praw cywilnych oraz politycznych, dają gwarancję niezależności, a także spełniają warunki wymagane w kraju ich pochodzenia do sprawowania najwyższych stanowisk sądowych bądź posiadają doświadczenie i uznane kompetencje do sprawowania urzędu Rzecznika Praw Obywatelskich¹.

Osoby kandydujące muszą mieć poparcie co najmniej trzydziestu dwóch członków Parlamentu Europejskiego, reprezentujących minimum dwa państwa członkowskie. Deputowany może poprzeć tylko jednego kandydata. Zgodnie z art. 177 ust. 3, kandydatury zgłaszane są do właściwej komisji, która ma prawo

¹ Art. 1 ust. 2 decyzji Parlamentu Europejskiego nr 94/262 z 09.03.1994 r.

wystąpić z wnioskiem o przesłuchanie kandydatów. Takie przesłuchanie jest otwarte dla całej grupy deputowanych.

Lista osób kandydujących w porządku alfabetycznym zostaje przekazana pod głosowanie Parlamentu. Głosowanie jest tajne i dokonuje się większością oddanych głosów, przy obecności co najmniej połowy ogólnej liczby deputowanych (Łuszczak 2000, s. 28).

W sytuacji, w której w dwóch pierwszych turach nie wyłoniono Rzecznika, w następnym etapie biorą udział tylko dwaj kandydaci, którzy mieli największą liczbę głosów podczas drugiej tury. Jeśli na tym etapie uzyskali równą liczbę głosów, to zwycięzcą jest kandydat starszy wiekiem. Rzecznik Praw Obywatelskich po wyborze przez Parlament Europejski bezzwłocznie składa przysięgę przed Trybunałem Sprawiedliwości. Zobowiązuje się w niej do bezstronnego i niezależnego wykonywania swych obowiązków oraz po upływie kadencji do uczciwego, a także ostrożnego przyjmowania stanowisk oraz korzyści. Decyzja Parlamentu Europejskiego o powołaniu Rzecznika Praw Obywatelskich w Unii Europejskiej publikowana jest w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej (Doliwa-Klepacka, Doliwa-Klepacki 2009, s. 362).

Pierwsze wybory Rzecznika Praw Obywatelskich w Unii Europejskiej odbyły się w 1995 roku i wygrał je Jacob Soderman.

Rzecznik Praw Obywatelskich kończy sprawowanie swoich obowiązków w przypadku:

- końca kadencji,
- rezygnacji,
- odwołania z urzędu.

Zgodnie z art. 7 ust. 2 Statutu Rzecznika Praw Obywatelskich, w przypadku rezygnacji oraz upływu kadencji, ombudsman pełni swoje funkcje do czasu wyznaczenia jego następcy. Jeśli rzecznik rezygnuje z pełnienia swych funkcji, to jego następcą jest mianowany w ciągu 3 miesięcy od wystąpienia wakatu, na czas zakończenia kadencji Parlamentu Europejskiego.

Zgodnie z art. 178 ust. 2 Regulaminu Parlamentu Europejskiego, jeśli Rzecznik Praw Obywatelskich Unii Europejskiej nie spełnia warunków wymaganych do pełnienia swych funkcji bądź popełnił uchybienie, to jedna dziesiąta deputowanych Parlamentu ma prawo wystąpić o jego odwołanie. Taki wniosek otrzymuje Komisja do Spraw Petycji, a także Rzecznik Praw Obywatelskich. W sytuacji, w której Komisja stwierdzi, iż są istotne przesłanki do odwołania rzecznika, większością głosów kieruje wniosek oraz swoją opinię do rozpatrzenia Parlamentowi Europejskiemu. Jeśli rzecznik zgłosi wniosek o wysłuchanie, to Parlament Europejski przed głosowaniem ma obowiązek jego wysłuchania. Parlament Europejski podejmuje decyzje w tajnym głosowaniu, w obecności co najmniej połowy ogólnej liczby członków Parlamentu (Łuszczak 2000, s. 30). Według Regulaminu Parlamentu Europejskiego, art. 178, ust. 4, jeśli osoby

głosujące wypowiedzą się za odwołaniem rzecznika, a on nie poda się do dymisji, wówczas przewodniczący najpóźniej na sesji miesięcznej następującej po tej, na której odbyło się głosowanie zwraca się do Trybunału Sprawiedliwości o niezwłoczne odwołanie rzecznika. Natomiast podanie się Rzecznika Praw Obywatelskich do dymisji kończy postępowanie.

Pozycja ustrojowa Rzecznika Praw Obywatelskich w Unii Europejskiej

Akty prawne, które dotyczą Rzecznika Praw Obywatelskich Unii Europejskiej tak kształtują jego pozycję ustrojową, aby był niezależny w wykonywaniu swych funkcji.

Art. 228 ust. 3 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej gwarantuje ombudsmanowi Unii Europejskiej niezależność, a także niezawisłość. Art. 9 ust. 1 Statutu Rzecznika Praw Obywatelskich Unii Europejskiej rozwija te gwarancje i stwierdza: „Rzecznik Praw Obywatelskich wykonuje swoje funkcje w sposób w pełni niezależny, w interesie ogólnym Wspólnoty i obywateli Unii. W wykonywaniu swoich funkcji Rzecznik nie zwraca się o instrukcje ani ich nie przyjmuje od żadnego rządu lub innego organu oraz wstrzymuje się od wszelkich działań sprzecznych z charakterem jego funkcji”. Następnie rzecznik obejmując swe obowiązki składa ślubowanie przed Trybunałem Sprawiedliwości, w którym zobowiązuje się do sprawowania swej funkcji w sposób niezależny oraz bezstronny. Ponadto zobowiązuje się do respektowania podczas swej kadencji oraz po jej upływie, zobowiązań – zwłaszcza do rozważnego oraz uczciwego przyjmowania po wygaśnięciu mandatu funkcji, a także korzyści (Popławska 1997, s. 34).

Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej w art. 228 ust. 3 stwierdza, iż ombudsman nie ma prawa wykonywać w okresie kadencji jakiegokolwiek działalności zawodowej odpłatnej jak i nieodpłatnej. Ponadto Statut w art. 10 ust. 1 wymienia również zakaz sprawowania funkcji politycznych oraz administracyjnych.

Finansową niezależność zapewnia rzecznikowi zrównanie w wynagrodzeniu i innych świadczeniach z sędziami Trybunału Sprawiedliwości. Zgodnie z art. 10 ust. 2 oraz 3 Rzecznik Praw Obywatelskich, a także urzędnicy oraz pracownicy jego sekretariatu mają immunitety i przywileje funkcjonariuszy międzynarodowych. Następnie w art. 11 ust. 2 czytamy, iż zadania pracowników w sekretariacie ombudsmana ustalane są corocznie w procedurze budżetowej. Ma to zapobiec biurokratycznemu rozrostowi aparatu pomocniczego. Takie rozwiązanie odpowiada ogólnej koncepcji, aby Rzecznik pozostał organem jednoosobowym o istotnej odpowiedzialności oraz osobistym prestiżu i nie przekształcił się z upływem czasu w instytucję kolegiálną.

Kolejną gwarancją niezależności Rzecznika Praw Obywatelskich jest stabilność sprawowania funkcji. Odwołać go może jedynie Trybunał Sprawiedliwości na wniosek Parlamentu Europejskiego (Popławska 1997, s. 35).

Prawo skargi do Rzecznika Praw Obywatelskich w Unii Europejskiej

Prawo składania skargi do Rzecznika Praw Obywatelskich należy do pozasądowego mechanizmu dochodzenia uprawnień osób fizycznych oraz osób prawnych przed organami i instytucjami Unii Europejskiej (Łazowski 2002, s. 117).

Art. 228 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej stanowi, iż Rzecznik Praw Obywatelskich „jest uprawniony 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, organów lub jednostek organizacyjnych Unii, z wyłączeniem Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej wykonującego swoje funkcje sądowe”. Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich bada te skargi i sporządza sprawozdanie na ich temat.

Jak już wcześniej wspomniano, skargę do Rzecznika Praw Obywatelskich mają prawo złożyć obywatele Unii Europejskiej oraz obywatele państw trzecich, ale tylko gdy mieszkają na terytorium Unii. Natomiast osoby prawne mogą złożyć skargę wyłącznie, jeśli mają siedzibę statutową na terytorium Unii Europejskiej (Łazowski 2002, s. 125; Jasiński, Pelc 2001/2002, s. 62).

Skarga może być wniesiona na instytucje wymienione w art. 4 Traktatu Rzymskiego i są to:

- Rada Unii Europejskiej,
- Komisja Europejska,
- Parlament Europejski,
- Trybunał Obrachunkowy.

Ponadto Rzecznik Praw Obywatelskich Unii Europejskiej ma prawo badać działalność takich instytucji, jak:

- Komitet Społeczno-Ekonomiczny,
- Komitet Regionów,
- Europejski Bank Centralny,
- Europejski Bank Inwestycyjny.

Na mocy innych aktów prawnych Rzecznik może kontrolować organy pomocnicze instytucji, do których należy m.in.:

- Europejskie Centrum Monitorowania Rasizmu i Ksenofobii,
- Europejska Agencja Ochrony Środowiska,
- Komitet Stałych Przedstawicieli,
- Urząd ds. Harmonizacji i Wspólnego Rynku (Jasiński, Pelc 2001/2002, s. 69).

Skarga na „złe zarządzanie” nie może być złożona na Trybunał Sprawiedliwości oraz Sąd Pierwszej Instancji tylko kiedy wykonują zadania jurysdykcyjne, które zostały im powierzone przez Traktat. Można jednak kierować skargi, które dotyczą innych sfer działalności organów sądowniczych Unii Europejskiej – przeważnie spraw administracyjnych. Poza kompetencjami Rzecznika Unii Europejskiej pozostają także organy władzy państw członkowskich Unii, również kiedy są odpowiedzialne za wdrożenie *acquis communautaire* do krajowego porządku prawnego. Ombudsman nie może również kontrolować działalności Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa, a także Wymiaru Sprawiedliwości oraz Spraw Wewnętrznych.

Rzecznik Praw Obywatelskich przeprowadza kontrole, które jego zdaniem są uzasadnione i kontroluje z własnej inicjatywy bądź na podstawie skargi, która została mu przedstawiona bezpośrednio lub przez deputowanego do Parlamentu Europejskiego. Wyjątek stanowią przypadki, kiedy fakty są bądź były przedmiotem postępowania sądowego. Przekazywanie skargi za pośrednictwem deputowanego wynika z usytuowania tejże instytucji jako pomocniczej względem Parlamentu Europejskiego.

Ponadto Rzecznik Praw Obywatelskich Unii Europejskiej ma prawo kontrolować z własnej inicjatywy, więc nie musi opierać się na złożonej skardze. Jego samodzielne działania kontrolne są niezwykle ważne, ponieważ stanowią o jego pozycji wobec innych instytucji Unii oraz kształtują jego prestiż. Zatem Rzecznik może podjąć kontrolę, kiedy tylko stwierdzi niewłaściwe administrowanie oraz kiedy zostanie o nim poinformowany przez podmiot, który jest poza kręgiem beneficjentów prawa do skargi zawartym w art. 195 Traktatu o Unii Europejskiej. Jest to istotny czynnik „uelastycznienia” ochrony praw osoby fizycznej oraz prawnej wobec nadużyć administracji unijnej. Zwłaszcza osób, które nie mieszkają na terytorium Unii Europejskiej i nie mają na nim siedziby, ale pozostają w stosunku prawnym z tą administracją (Popławska 1997, s. 37).

Prawo inicjatywy kontrolnej pozwala Rzecznikowi Praw Obywatelskich Unii Europejskiej na nawiązanie istotnej współpracy z rzecznikami krajowymi, którzy mogą informować o nieprawidłowościach w działaniu administracji tam, gdzie trudno wyznaczyć wyraźną granicę między kompetencjami instytucji krajowych oraz unijnych.

Zgodnie ze statutem Rzecznika Praw Obywatelskich Unii Europejskiej, osoba składająca skargę ma obowiązek poinformować o jej przedmiocie, czyli czyjego oraz jakiego „złego zarządzania” dotyczy, a także podać swoje dane. Skargi anonimowe nie są rozpatrywane.

Ombudsman nie ma prawa rozpatrywać skargi, kiedy jest ona przedmiotem postępowania sądowego bądź zapadło w tej sprawie orzeczenie sądowe. Ma również prawo odmowy wszczęcia postępowania, kiedy na przykład skarga była już rozpatrywana w ramach petycji przez Parlament Europejski.

W niektórych przypadkach oraz za zgodą osoby skarżącej Rzecznik Praw Obywatelskich Unii Europejskiej może zawiadomić Parlament Europejski i przekazać mu skargę, aby rozpatrzył ją jako petycję. Na takich samych zasadach Rzecznik może przekazać sprawę innym organom, na przykład krajowym rzecznikom lub uczestnikom Europejskiej Sieci Rzeczników Praw Obywatelskich. Ponadto Ombudsman może doradzić skarżącemu skierowanie skargi do innych właściwych organów.

Jeżeli przedłożona skarga spełnia wymogi dopuszczalności i Rzecznik postanawia o wszczęciu dochodzenia to informuje o tym osobę skarżącą oraz instytucję, której skarga dotyczy. Instytucja otrzymuje kopię skargi oraz wezwanie do złożenia opinii w terminie trzech miesięcy. Wezwanie to może precyzować, które aspekty skargi bądź kwestie powinny zostać przedstawione w opinii.

Instytucja, której skarga dotyczy ma prawo zażądać pokazania poszczególnych części swojej opinii wyłącznie osobie skarżącej. Następnie opinia instytucji przekazywana jest osobie skarżącej, która do miesiąca może zgłaszać uwagi.

W toku postępowania Rzecznikowi Praw Obywatelskich przysługuje między innymi:

- domaganie się od instytucji oraz organów Unii Europejskiej informacji, a także dostępu do właściwych dokumentów (nie dotyczy kwestii uzasadnionych tajemnicą);
- domaganie się zeznań funkcjonariuszy oraz urzędników Unii Europejskiej w kwestii objętej postępowaniem;
- żądanie przygotowania oraz dopuszczenia do wizji lokalnej;
- upoważnienie właściwych osób do przygotowania oraz raportów eksperckich (Michałowska 2007, s. 249; Łuszczak 2000, s. 47).

Jeżeli Rzecznik Praw Obywatelskich Unii Europejskiej, po przeprowadzonym dochodzeniu uzna, iż doszło do niewłaściwego administrowania, to może on doprowadzić do polubownego załatwienia sprawy. Polega ono na takim rozwiązaniu, które eliminuje niewłaściwe administrowanie oraz satysfakcjonuje skarżącego. Jeżeli takie postępowanie zakończy się sukcesem, Rzecznik kończy dochodzenie formalną decyzją z uzasadnieniem. Skarżący oraz instytucja, której skarga dotyczy są informowani o podjętej decyzji. Natomiast w sytuacji, kiedy polubownie rozwiązanie jest niemożliwe, Rzecznik Praw Obywatelskich zamyka sprawę odpowiednią decyzją wraz z uzasadnieniem, która może nieść uwagi krytyczne bądź wydaje sprawozdanie wraz z zaleceniami wstępnymi. Uwagi krytyczne wydawane są przez Rzecznika, kiedy przypadki niewłaściwej administracji nie mają szerszych konsekwencji, a w danej sprawie trudno byłoby osiągnąć satysfakcjonujące rozwiązanie. W takich właśnie sytuacjach Rzecznik jedynie zwraca uwagę instytucji, jakie błędy popełniła. W sytuacji kiedy Rzecznik stwierdzi niewłaściwe administrowanie, informuje instytucję lub organ, której skarga dotyczy i w stosownym czasie formułowane są zale-

czenia wstępne. Zainteresowana instytucja albo organ mają trzy miesiące na przesłanie szczegółowej opinii Rzecznikowi.

W takiej sytuacji Rzecznik Praw Obywatelskich Unii Europejskiej przekazuje sprawozdanie Parlamentowi Europejskiemu oraz instytucji, której skarga dotyczyła. Takie sprawozdanie może zawierać zalecenia wstępne. Skarżący jest informowany o wyniku dochodzenia oraz opinii wydanej przez instytucję lub organ, których sprawa dotyczyła, a także o wszystkich zaleceniach, które zostały sformułowane przez Rzecznika Praw Obywatelskich Unii Europejskiej.

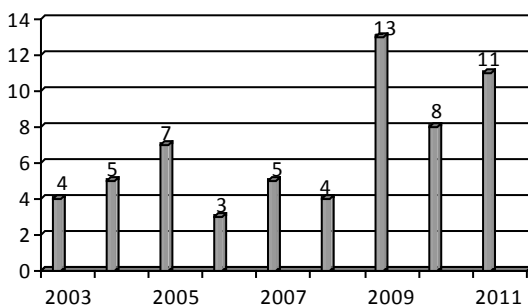
Rzecznik Praw Obywatelskich w Unii Europejskiej każdego roku na koniec sesji składa Parlamentowi Europejskiemu sprawozdanie ze swojej działalności (Europejski Rzecznik... 2009, s. 44).

Polubowne rozwiązania uzyskane przez Rzecznika

Rzecznik Praw Obywatelskich Unii Europejskiej stara się znaleźć rozwiązanie, które zadowalałoby osobę skarżącą, ale również instytucję, przeciwko której jest skarga. Współpraca instytucji Unii Europejskiej jest istotnym warunkiem do osiągnięcia rozwiązań, które poprawią stosunki między instytucjami a obywatelami, a także pomogą uniknąć kosztownych oraz czasochłonnych sporów sądowych. Jeśli podczas dochodzenia wstępnie stwierdza się niewłaściwe administrowanie, Rzecznik Praw Obywatelskich dąży do rozwiązania polubownego. Niekiedy do rozstrzygnięcia skargi bądź rozwiązania polubownego da się doprowadzić, kiedy instytucja przeciwko której jest skarga, zaproponuje osobie skarżącej odszkodowanie. Wszelkie takie propozycje są *ex ratia*, czyli nie oznaczają uznania odpowiedzialności prawnej oraz nie stwarzają precedensu.

W latach 2003–2011 Rzecznik polubownie rozwiązał 59 spraw. Najwięcej w roku 2009 – 13, a najmniej w 2006 roku – 3.

Wykres 1. Liczba skarg rozwiązanych polubownie w latach 2003–2011



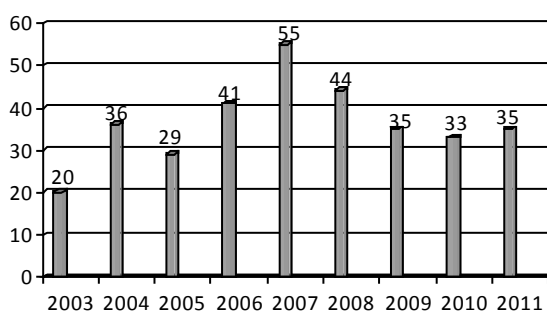
Źródło: <http://www.ombudsman.eu> [dostęp: maj 2015].

Sprawy zamknięte krytyczną uwagą

Jeśli polubowne rozwiązanie nie jest możliwe bądź bezskuteczne jest jego poszukiwanie, Rzecznik Praw Obywatelskich zamykając sprawę wystosowuje uwagę krytyczną bądź zalecenie wstępne wobec instytucji, której tyczyła skarga. Zazwyczaj uwagę krytyczną stosuje się, kiedy określona instytucja nie jest w stanie wyzbyć się niewłaściwego administrowania oraz istnieje przekonanie, iż nie ma ona generalnych konsekwencji, a także w sytuacji, gdy dalsze działania Rzecznika nie są już konieczne. Uwaga krytyczna jest także stosowana, kiedy zdaniem Rzecznika zalecenia wstępne byłyby jałowe. Ponadto Rzecznik Praw Obywatelskich stosuje taką uwagę, kiedy instytucja, której dotyczyła skarga nie chce przyjąć zalecenia wstępnego, a on sam stwierdza za niestosowne przedkładanie Parlamentowi sprawozdania specjalnego.

Uwaga krytyczna jest dla osoby skarżącej potwierdzeniem zasadności jej skargi. Ponadto wskazuje jeszcze danej instytucji błędne działania, aby w przyszłości można było uniknąć takiego niewłaściwego administrowania.

Wykres 2. Liczba skarg zakończonych krytyczną uwagą w latach 2003–2011

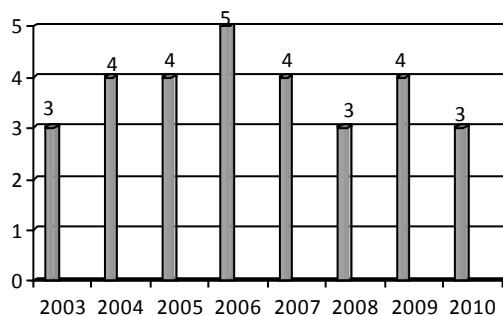


Źródło: jak w wykresie 1.

Dochodzenia z własnej inicjatywy Rzecznika

Rzecznik Praw Obywatelskich korzysta z prawa do wszczęcia dochodzeń z własnej inicjatywy w dwóch istotnych sytuacjach. Ma prawo zbadać potencjalne zdarzenie niewłaściwego administrowania zawarte w skardze, jeśli osoba skarżąca nie jest uprawniona, czyli kiedy nie ma obywatelstwa Unii Europejskiej lub nie mieszka na jej terytorium, ani nie jest osobą prawną, która ma swoją statutową siedzibę w którymkolwiek państwie członkowskim. Rzecznik może również wszczynać dochodzenia z własnej inicjatywy, jeśli w instytucjach pojawiają się problemy systemowe.

Wykres. 3. Liczba spraw z własnej inicjatywy Rzecznika w latach 2003–2010



Źródło: jak w wykresie 1.

Podsumowanie

Traktat ustanawiający Unię Europejską wprowadził „obywatelstwo Unii Europejskiej” i w ślad za tym utworzył instytucję Rzecznika Praw Obywatelskich Unii Europejskiej, który stoi na straży praw obywateli w relacjach z unijnymi urzędami. Dyskusja nad powołaniem instytucji Ombudsmana Unii Europejskiej toczyła się niemal 20 lat. Parlament Europejski ostatecznie wyraził zgodę na powołanie Rzecznika Praw Obywatelskich Unii Europejskiej, pod warunkiem bliskiej współpracy obu instytucji. Istnienie, działanie oraz niezależność Rzecznika Praw Obywatelskich w Unii Europejskiej są określone w Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Statucie Rzecznika oraz w Regulaminie Parlamentu Europejskiego.

Zadaniem Rzecznika Praw Obywatelskich Unii Europejskiej jest ochrona obywateli przed nadużywaniem władzy, niewłaściwą administracją, niesłusznymi decyzjami, błędami oraz łamaniem prawa, w celu ulepszenia administracji publicznej. Dodatkowo ma sprawić, aby działania władzy stały się bardziej otwarte, a jej funkcjonariusze bardziej odpowiedzialni względem obywateli.

Zasadniczym prawem obywateli Unii Europejskiej jest prawo skargi do Rzecznika Praw Obywatelskich UE. Jego głównym zadaniem jest pomoc obywatelom, którzy pozostają w sporze z administracją Unii Europejskiej, wykrywanie oraz zwalczanie niewłaściwej administracji w funkcjonowaniu administracji Unii Europejskiej.

Po stwierdzeniu niewłaściwego administrowania Rzecznik stara się rozwiązać sprawę polubownie. Takim rozwiązaniem może być odszkodowanie dla osoby skarżącej. Jeśli nie ma możliwości osiągnięcia polubownego rozwiązania to zamyka sprawę z uwagą krytyczną. Ponadto Rzecznik może wszczynać dochodzenia z własnej inicjatywy.

Ombudsman otrzymuje tysiące listów, które zawierają prośby o pomoc. Specjaliści z jego biura udzielają porad, a on sam wszczyna dochodzenia z własnej inicjatywy.

Bibliografia

- Arcimowicz J. (2003), *Rzecznik Praw Obywatelskich. Aktor sceny publicznej*, Trio, Warszawa.
- Balcerzak M. (2005), *Europejski Kodeks Dobrej Administracji*, (w:) *Prawa człowieka i ich ochrona. Podręcznik dla studentów prawa i administracji*, UMCS, Toruń.
- Doliwa-Klepacka Z.M., Doliwa-Klepacki A. (2009), *Struktura organizacyjna (instytucjonalna) Unii Europejskiej*, Temida, Białystok.
- Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich (2009), *Sprawozdanie roczne*, <http://www.ombudsman.eu> [dostęp: maj 2015].
- Garlicki L. (1989), *Ewolucja instytucji Rzecznika Praw Obywatelskich (ombudsmana) w świecie współczesnym*, (w:) Garlicki L. (red.), *Rzecznik Praw Obywatelskich*, Instytut Wydawniczy Związków Zawodowych, Warszawa.
- Jasiński F., Pelc R. (2001/2002), *Europejski Rzecznik w systemie zarządzania administracją Unii Europejskiej*, „Służba Cywilna”, nr 3.
- Łazowski A. (2002), *Ochrona praw jednostek w prawie Wspólnot Europejskich. Pozasądowe mechanizmy ochrony praw przed instytucjami i organami Wspólnot Europejskich*, Zakamycze, Kraków.
- Łuszczuk A. (2000), *Rzecznik Praw Obywatelskich Unii Europejskiej*, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, Warszawa.
- Michałowska G. (2007), *Ochrona praw człowieka w Radzie Europy i w Unii Europejskiej*, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa.
- Popławska E. (1997), *Instytucja Ombudsmana europejskiego*, „Studia Europejskie”, nr 3.
- Zięba-Załuca H. (1998), *Rzecznik Praw Obywatelskich*, (w:) Zięba-Załuca H. (red.), *Prawo konstytucyjne*, Wydawnictwo Fosze, Rzeszów.

The European Ombudsman as a Body for Legal Protection of Citizens

Summary

The office of the European Ombudsman has been established by the Treaty on European Union (Maastricht 1992). The Ombudsman acts as an intermediary between citizens and the EU authorities. The European Ombudsman has the right to deal with complaints lodged by EU citizens,

enterprises as well as by any natural or legal person living or having their seat in one of the European Union member states. The Ombudsman is elected by the European Parliament for the term of five years with the possibility to be re-elected, and their term is equal in duration to the term of the Parliament.

The basic task of the Ombudsman is to find out a solution of disputes. This takes place by way of cooperation with the institution to which the complaint relates. If the Ombudsman ascertains the case of maladministration, they refer the case to the relevant institution which within three months informs them of its position or may recommend the measures leading to problem resolution. Next, the Ombudsman presents the report to the European Parliament and the institution concerned. The person lodging the complaint is advised of the results of the carried out investigation, which are then reported to relevant commissions of the European Parliament. The Ombudsman submits to the European Parliament their annual report on results of their control. The relationship between the Ombudsman and the European Parliament issues from the way of their appointment and possible recall.

Key words: Ombudsman, human rights, civil liberties and rights, complaints and complaint handling process.

JEL codes: H83

Artykuł nadesłany do redakcji w sierpniu 2015 roku.

© All rights reserved

Afiliacja:

dr hab. Zenon Ślusarczyk

Uniwersytet Przyrodniczo-Humanistyczny w Siedlcach

Wydział Nauk Ekonomicznych i Prawnych

Instytut Administracji, Samorządu i Prawa

Zakład Instytucji Ustrojowych i Wiedzy o Społeczeństwie

ul. J. Bema 1

08-110 Siedlce

tel.: 25 643 15 00

e-mail: zenon_slusarczyk@wp.pl