



Europejski Rzecznik
Praw Obywatelskich

Decyzja Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich kończąca dochodzenie w sprawie skargi 583/2013/MHZ przeciwko Komisji Europejskiej

Decyzja

Sprawa 583/2013/MHZ - Otwarta 16/04/2013 - Decyzja z 18/12/2013 - Instytucja, której sprawa dotyczy Komisja Europejska (Uwaga krytyczna) |

Stan faktyczny i prawny

1. W 2007 r. Komisja wraz z polskimi władzami uzgodniły wykorzystanie funduszy unijnych, przewidzianych w rozporządzeniu nr 1083/2006 [1], w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko [„Program”]. Priorytet III Programu został stworzony z myślą o promowaniu bezpiecznych dla środowiska metod magazynowania wody w lasach; na przykład przez promowanie budowy obiektów małej retencji z myślą o przeciwdziałaniu skutkom odpływu wód opadowych na terenach górskich. W priorytecie V Programu przewidziano wykorzystanie funduszy unijnych na realizację inicjatyw:

(i) zorientowanych na ochronę zagrożonych gatunków i genetycznej różnorodności flory, fauny i grzybów, a także przywrócenie właściwego stanu korytarzy ekologicznych w celu umożliwienia właściwego funkcjonowania sieci Natura 2000;

(ii) zorientowanych na kształtowanie postaw społecznych sprzyjających ochronie środowiska i ochronie przyrody, w tym zachowaniu różnorodności biologicznej i ochronie krajobrazu, a także zachowan proekologicznych za pośrednictwem inicjatyw edukacyjnych.

2. Skarżący to obywatel Polski prowadzący ekologiczne gospodarstwo rolne. Jest on właścicielem lasów, z których wypływa wiele strumieni, położonych w sąsiedztwie Tatr przy granicy polsko-słowackiej. Jego gospodarstwo należy do obszaru Natura 2000, gdzie swoje siedliska ma około 20 gatunków chronionych. Kwestia ochrony środowiska jest dla skarżącego bardzo istotna.

3. W 2009 r. zamierzał on ubiegać się o pozyskanie unijnych funduszy w ramach Priorytetu III Programu. Polskie władze poinformowały go, że z Programu korzystać mogą tylko przedsiębiorstwa państwowe, natomiast nie obejmuje on poszczególnych obywateli i społeczności, nawet gdy są oni właścicielami lasów.



4. Skarżący uznał to podejście za dyskryminujące wobec prywatnych właścicieli lasów i w dniu 17 marca 2010 r. zwrócił się do Komisji Europejskiej o wyjaśnienie, czy w ramach Programu obywatele i organizacje prywatne mają prawo ubiegać się o dotacje unijne. Po sześciu miesiącach, w dniu 9 września 2010 r., Komisja odpowiedziała, że nie jest uprawniona do podejmowania decyzji w zakresie przyznawania dotacji unijnych. Komisja stwierdziła, że decyzje takie leżą wyłącznie w gestii polskiego ministerstwa odpowiedzialnego za zarządzanie Programem.

5. W dniu 20 września 2010 r. skarżący ponownie zwrócił się do Komisji. Zaznaczył, że jego pytanie nie dotyczyło przyznawania funduszy; chciał on raczej dowiedzieć się, kto – co do zasady – jest uprawniony do ubiegania się o nie.

6. Odpowiedź Komisji otrzymał po 16 miesiącach. Komisja stwierdziła w niej, że o finansowanie z unijnego Funduszu Spójności mogą ubiegać się wszystkie podmioty prywatne, organizacje niedochodowe, wszyscy obywatele oraz przedsiębiorstwa państwowe. Podkreśliła także, że w myśl art. 70 rozporządzenia nr 1083/2006 to władze państwowe są odpowiedzialne za ustalanie obowiązujących beneficjentów wymogów w zakresie sprawozdawczości i rachunkowości.

7. Następnie skarżący zwrócił się do polskiego Centrum Koordynacji Projektów Środowiskowych w związku z Priorytetem V Programu. Pragnął ubiegać się o finansowanie w odniesieniu do dwóch odrębnych działań w ramach tego Priorytetu. Polskie władze odpowiedziały jednak, że jako rolnik nie jest on do tego uprawniony.

8. W dniu 22 sierpnia 2012 r. skarżący złożył do Komisji skargę dotyczącą naruszenia, jakiego dopuściła się Polska. Poinformował w niej, że polskie władze nie przestrzegają właściwych przepisów ujętych w rozporządzeniu Komisji nr 1828/2006 [2], dotyczących wykorzystywania środków Funduszu Spójności dla celów związanych z realizacją Priorytetu III Programu.

9. W skardze tej odniósł się on do wszystkich trudności, jakie napotkał ze strony polskich służb administracyjnych, kiedy usiłował uzyskać dotacje z funduszy unijnych oraz gdy próbował powiadomić te służby o problemach środowiska występujących w obszarze, należącym do sieci Natura 2000, gdzie położone jest jego gospodarstwo.

Po pierwsze przypomniał ponownie, że polskie władze ograniczyły możliwość ubiegania się o dofinansowanie w taki sposób, że miało ją tylko państwowe gospodarstwo leśne Y i że to właśnie ta organizacja pozyskała fundusze. Wyraził uzasadnioną opinię, że przyznawanie funduszy powinno być oparte na konkurencji oraz że ograniczanie możliwości ubiegania się o nie do jednej zainteresowanej strony unieważniło ten proces. Stwierdził ponadto, że Centrum Koordynacji Projektów Środowiskowych, odpowiedzialne za realizację Programu i ocenę składanych wniosków, podlega Y. Twierdził on, że nawet jeżeli Y były jedynym potencjalnym beneficjentem w ramach Priorytetu III Programu, ich udział powinien obejmować także prace z zakresu retencji wody w lasach prywatnych. Jego zdaniem wynika to z faktu, że odpływ wód powierzchniowych ma wpływ na wszystkie ekosystemy, natomiast wykorzystanie bezpiecznych dla środowiska metod magazynowania wody w lasach leży w interesie wszystkich stron.



Po drugie uznał, że Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, odpowiedzialne za zarządzanie Programem, nie informuje właścicieli gospodarstw usytuowanych na obszarach należących do sieci Natura 2000 o możliwości ubiegania się o środki unijne na prowadzenie gospodarstw ekologicznych, eko-turystyki, mała retencje wody lub o inne środki na działania związane z ochroną środowiska. Ponadto poinformował, że polski organ zarządzający nie przeprowadził publicznych konsultacji w zakresie wszystkich priorytetów Programu oraz że z założenia konsultacje takie nie mogą być ograniczone do umieszczania ogłoszeń w prasie, lecz powinny raczej być prowadzone w formie spotkań właściwych władz z mieszkańcami terenów, których Program dotyczy. Podkreślił także, że po stronie urzędników odpowiedzialnych za realizację projektu istniało prawdopodobieństwo występowania zachowań korupcyjnych.

Po trzecie skarżący odwołał się do określonego przypadku, kiedy to fundusze UE w ramach Programu przeznaczono na odbudowanie szlaku turystycznego prowadzącego na szczyt X. Twierdził, że lokalne władze nie wzięły pod uwagę faktu, że szlak ten przebiega przez siedliska zagrożonej flory i zagrożonych gatunków. Jego zdaniem wynika to z braku współpracy właściwych polskich ministerstw w kwestii zagadnień związanych ze środowiskiem.

Po czwarte skarżący stwierdził, że Polska nie respektuje przepisów dyrektywy siedliskowej i dyrektywy ptasiej, gdyż rzeka nie była regulowana w sposób, który umożliwiłby uniknięcie powodzi. Jego zdaniem negatywne skutki klęsk żywiołowych nie są zatem minimalizowane, a cel Priorytetu III Programu nie jest osiągnięty.

Na zakończenie skarżący wspominał o opóźnieniu, z jakim otrzymał od Komisji odpowiedzi na swoje wcześniejsze pisma. Twierdził, że po tym, jak poinformował Komisję o nieprawidłowościach w realizacji Programu, Komisja powinna była podjąć działania, czego nie zrobiła.

10. W dniu 2 października 2012 r. Komisja poinformowała skarżącego, że jego skarga – zwana dalej „pierwsza skarga dotycząca naruszenia” – została zarejestrowana pod numerem CHAP 2012.

11. W dniu 29 listopada 2012 r. skarżący złożył do Komisji kolejną skargę dotyczącą naruszenia.

12. W skardze tej odniósł się on do negatywnych doświadczeń z polskim Ministerstwem Środowiska i Ministerstwem Rolnictwa w związku z tak zwanymi eko-dotacjami, tj. unijnymi środkami dla gospodarstw rolnych w obszarach należących do sieci Natura 2000. Wspominał o rzekomo absurdalnych kontrolach i wymogach, które – jego zdaniem – demonstrują brak wiedzy polskich służb administracyjnych na temat rolnictwa. Zauważył, że jeżeli spełniane będą absurdalne wymogi, zamiast chronić faunę, można doprowadzić do jej zniszczenia. Stwierdził on na przykład, że eko-dotacje są uwarunkowane absurdalnymi wymogami, takimi jak wymóg koszenia chronionych roślin do tej samej daty w całym kraju. Wymóg ten obowiązuje mimo tego, że na wybór właściwego terminu wpływ mają różne czynniki lokalne i geograficzne. Zwrócił uwagę, że zbyt wczesne koszenie może być szkodliwe dla chronionej flory. Ponadto



ministerstwa wypłacają eko-dotacje, jeżeli koszenie odbywa się w konkretny, wcześniej ustalony sposób, natomiast (jak stwierdził) sposób koszenia także powinien uwzględniać warunki lokalne. Reasumując, uznał, że Polska narusza przepisy dyrektywy 2004/35/WE [3] w sprawie odpowiedzialności za środowisko w odniesieniu do zapobiegania i zaradzania szkodom wyrządzonym środowisku naturalnemu.

13. Komisja zarejestrowała drugą skargę, zwaną dalej „drugą skargą dotyczącą naruszenia”, pod numerem CHAP(2012).

14. W dniu 13 marca 2013 r. skarżący usiłował uzyskać od Komisji (Dyrekcji Generalnej ds. Polityki Regionalnej i Miejskiej), a następnie od Europe Direct więcej informacji odnośnie do statusu swojej pierwszej skargi dotyczącej naruszenia. Dyrekcja Generalna nie odpowiedziała, natomiast Europe Direct stwierdził, że Komisja nie zezwala jej na udzielanie odpowiedzi na zapytania dotyczące statusu skarg dotyczących naruszenia. W dniu 24 marca 2013 r. skarżący złożył skargę do Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich.

Przedmiot dochodzenia

15. Skarżący zarzucił Komisji, że nie rozpatrzyła dwóch jego skarg dotyczących naruszenia z należytą starannością.

16. Stwierdził, że Komisja powinna była szybciej podjąć działania w odniesieniu do obu skarg dotyczących naruszenia.

17. W swoich uwagach (z dnia 6 września 2013 r.) dotyczących opinii Komisji przekazanej Rzecznikowi Praw Obywatelskich w odpowiedzi na dochodzenie, która została mu udostępniona, skarżący żądał odszkodowania z tytułu straty czasu w procesie prowadzenia korespondencji z Komisją oraz z tytułu „utrąty zaufania do Komisji”. Jako że skarżący nie zwrócił się z tym roszczeniem do Komisji przed złożeniem go do Rzecznika Praw Obywatelskich [4], podjęła ona decyzję o nierozpatrywaniu go w przedmiotowym dochodzeniu.

Dochodzenie

18. W dniu 16 kwietnia 2013 r. Rzecznik Praw Obywatelskich zwrócił się do Komisji o przekazanie skarżącemu informacji na temat statusu jego skarg dotyczących naruszenia oraz o złożenie przeprosin za brak niezwłocznych odpowiedzi na jego pisma. W następstwie działania Rzecznika Praw Obywatelskich Komisja przekazała skarżącemu odpowiedź w dniu 15 maja 2013 r. Skarżący odniósł się do tej odpowiedzi w piśmie do Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 17 maja 2013 r.

19. W dniu 17 czerwca 2013 r. Rzecznik Praw Obywatelskich zwrócił się do Komisji, aby wyśtosowała opinie w sprawie skargi. Komisja przedłożyła opinie w języku angielskim, w dniu 17 sierpnia 2013 r. Tłumaczenie opinii na język polski przekazano skarżącemu celem



przedstawienia uwag. Ponadto w dniu 27 sierpnia 2013 r. Komisja (Dyrekcja Generalna ds. Polityki Regionalnej i Miejskiej) przesłała bezpośrednio do skarżącego pismo odnoszące się do jego pierwszej skargi dotyczącej naruszenia. Swoje uwagi skarżący przekazał Rzecznikowi Praw Obywatelskich w dniach 30 sierpnia i 6 września 2013 r. W dniu 28 października 2013 r. Komisja przesłała skarżącemu pismo odnoszące się do drugiej skargi dotyczącej naruszenia. Skarżący przekazał Rzecznikowi Praw Obywatelskich kopie tego pisma wraz ze swoimi uwagami w dniu 5 listopada 2013 r.

Analiza sprawy i wnioski Rzecznika

Ustalenia wstępne

20. Skarga do Rzecznika zawierała odniesienia do rzekomego naruszenia unijnych przepisów przez polskie władze. Rozpatrywanie skarg związanych z działaniami organów publicznych w państwach członkowskich nie wchodzi jednak w zakres kompetencji Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich.

21. Z tego względu w swoim dochodzeniu Rzecznik Praw Obywatelskich będzie odnosił się wyłącznie do kwestii zarzucanego Komisji niewłaściwego administrowania, mianowicie tego, czy rozpatrując otrzymane od skarżącego skargi dotyczące naruszenia zgodnie z art. 258 TFUE [5], działała ona zgodnie z przepisami i zasadami proceduralnymi, które są dla niej wiążące. Jako że Komisja nie podjęła jeszcze decyzji w zakresie przedmiotu rzekomych naruszeń, skarżący, jeżeli uzna to za stosowne, będzie mógł złożyć oddzielną skargę do Rzecznika Praw Obywatelskich, w przypadku gdy uzna wnioski i działania Komisji za niezadowolające.

A. Zarzut dotyczący niewłaściwego rozpatrzenia skarg dotyczących naruszenia

Argumenty przedstawione Rzecznikowi

22. W swojej skardze do Rzecznika skarżący twierdził, że odpowiedzi Komisji na swoje pisma otrzymał odpowiednio po 6 i 16 miesiącach (pisma z dnia 17 marca i 20 września 2012 r.) Ponadto, pierwsza skarga dotycząca naruszenia została złożona w dniu 22 sierpnia 2012 r., przy czym Komisja zarejestrowała ją dopiero w dniu 2 października 2012 r. Co więcej, pomimo zapytania skarżącego z dnia 13 marca 2013 r., Komisja nie powiadomiła go o statusie pierwszej skargi dotyczącej naruszenia.

23. Skarżący twierdził również, że gatunki, o których wspominał w skargach dotyczących naruszenia, są zagrożone. Jego sprawa była zatem pilna i wymagała niezwłocznego podjęcia działań.



24. W swoich uwagach przekazanych Rzecznikowi Praw Obywatelskich w dniu 17 maja 2013 r. skarżący ustosunkował się do odpowiedzi Komisji z dnia 15 maja 2013 r. W odpowiedzi tej Komisja odniosła się do pierwszej skargi dotyczącej naruszenia. Skarżący podkreślił jednak, że pismo Komisji dotyczyło kwestii – i regionu – pozostających bez związku z jego skargami dotyczącymi naruszenia. Odnoszono się w nim do skargi dotyczącej retencji wody w rejonie budowanej autostrady w okolicy Gorzowa Wielkopolskiego (zachodnia granica Polski – z Niemcami), przy czym stwierdzono, że skarga skarżącego do Komisji dotyczy nieprzestrzegania dyrektywy ptasiej i dyrektywy siedliskowej. W następstwie pisma z dnia 15 maja 2013 r. skarżący stwierdził, że rozpatrując jego skargi, Komisja dopuściła się poważnego zaniedbania. Po pierwsze Komisja ustosunkowała się wyłącznie do jednej skargi. Po drugie odniesienie to było z gruntu niewłaściwe i wskazywało, że Komisja jego skarg nawet nie przeczytała. Obie jego skargi dotyczyły południowo-wschodniego obszaru Polski obejmującego rejon w pobliżu granicy polsko-słowackiej, natomiast Komisja odniosła się do projektu usytuowanego w południowo-zachodniej Polsce, przy granicy z Niemcami.

25. W opinii złożonej 16 sierpnia 2013 r. w sprawie skargi skarżącego do Rzecznika Praw Obywatelskich Komisja zaznaczyła, że pierwsza skarga dotycząca naruszenia rozpatrzyła Dyrekcja Generalna ds. Polityki Regionalnej i Miejskiej, natomiast druga – Dyrekcja Generalna ds. Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich. Jeżeli chodzi o pierwszą skargę dotyczącą naruszenia, Komisja stwierdziła, że otrzymała ją dopiero w dniu 1 października 2012 r. (nawet jeśli opatrzone ją datą 22 sierpnia 2012 r.), zatem termin jej rozpatrzenia upływa w dniu 2 października 2013 r. Druga skarga dotycząca naruszenia wpłynęła w dniu 29 listopada 2012 r. i z tego względu termin jej rozpatrzenia upływa w dniu 29 listopada 2013 r.

26. Komisja wyjaśniła, że jej pismo z dnia 15 maja 2013 r. [6] odnosiło się wyłącznie do pierwszej skargi dotyczącej naruszenia, gdyż sporządziła je Dyrekcja Generalna ds. Polityki Regionalnej i Miejskiej odpowiedzialna za te skargi. Pismo nie odnosiło się do drugiej skargi dotyczącej naruszenia, gdyż jej rozpatrzenie leży w gestii Dyrekcji Generalnej ds. Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich.

27. Komisja przyznała, że w swoim piśmie z dnia 15 maja 2013 r. zawarła błędny opis prac. Tytuł innego projektu (transport drogowy) został nadany z uwagi na błąd w transkrypcji. Komisja przeprosiła za te pomyłki. Stwierdziła również, że Dyrekcja Generalna ds. Polityki Regionalnej i Miejskiej pracuje obecnie nad naprawieniem tego błędu i że przekaze ona skarżącemu odpowiedź odnoszącą się do właściwego projektu.

28. Komisja stwierdziła również, że „postara się” odpowiedzieć skarżącemu w kwestii rzeczywistego przedmiotu jego skarg z zachowaniem terminów upływających odpowiednio w dniu 2 października 2013 r. i 29 listopada 2013 r.

29. Komisja wyjaśniła także, że pierwsza skarga dotycząca naruszenia rzeczywiście opatrzone była datą 22 sierpnia 2012 r., jednak stempel urzędu pocztowego wskazuje datę wysłania 27 września, a Komisja otrzymała ją w dniu 1 października 2012 r. Skargę zarejestrowano w dniu 2 października 2012 r., natomiast potwierdzenie odbioru wysłano w dniu 18 października 2012 r., czyli po 12 dniach.



30. Komisja stwierdziła, że druga skarga dotycząca naruszenia jest obecnie rozpatrywana i że może wymagać zwrócenia się do Polski o przekazanie informacji za pośrednictwem aplikacji EU Pilot.

31. W dniu 27 sierpnia 2013 r. Komisja (Dyrekcja Generalna ds. Polityki Regionalnej i Miejskiej) zwróciła się do skarżącego osobnym pismem w sprawie pierwszej skargi dotyczącej naruszenia. Komisja uznała, że skarga dotyczy retencji wody, projektów agroturystycznych i innych projektów, które mogą wpływać na gospodarstwo rolne skarżącego oraz na środowisko w regionie gospodarstwa skarżącego. Komisja stwierdziła, że zwróciła się do polskich władz zarządzających właściwym programem operacyjnym o udzielenie wyjaśnień w celu zbadania, czy prawo UE jest przestrzegane. Na zakończenie Komisja zapewniła, że będzie informowała skarżącego o postępie w rozpatrywaniu jego sprawy.

32. W dniu 6 września 2013 r. skarżący przekazał Rzecznikowi Praw Obywatelskich swoje uwagi odnoszące się do opinii Komisji i jej pisma z dnia 27 sierpnia 2013 r. Skarżący przyjął wyjaśnienie Komisji odnośnie do daty zarejestrowania pierwszej skargi dotyczącej naruszenia. Stwierdził on, że musiał złożyć pierwszą skargę dotyczącą naruszenia za pośrednictwem delegatury Komisji Europejskiej w Polsce, gdyż problemy techniczne uniemożliwiły mu złożenie skargi za pośrednictwem internetu. Jeżeli jednak chodzi o drugą skargę, Komisja przesłała mu potwierdzenie odbioru z opóźnieniem. Przesłała je dopiero w dniu 29 stycznia 2013 r., przy czym skarżący złożył skargę w dniu 29 listopada 2012 r.

33. W kolejnym piśmie przesłanym bezpośrednio do skarżącego, z dnia 28 października 2013 r., Komisja (Dyrekcja Generalna ds. Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich) odniosła się do jego drugiej skargi dotyczącej naruszenia. Komisja poinformowała skarżącego, że podjęła decyzję o rozpatrzeniu jego sprawy w ramach projektu EU Pilot i zwróciła się do polskich władz o złożenie wyjaśnień. Ponadto Komisja przekazała skarżącemu standardowe informacje dotyczące procedury EU Pilot. Komisja wyjaśniła, że dane państwo członkowskie musi odpowiedzieć Komisji najpóźniej w terminie dziesięciu tygodni oraz że Komisja będzie miała wówczas kolejnych dziesięć tygodni na analizie otrzymanej odpowiedzi. Po zakończeniu tej procedury Komisja poinformuje skarżącego o swoich wnioskach. Komisja stwierdziła również, że w przypadkach, gdy skarżący uznają, że dochodzi do naruszenia ich praw z uwagi na rzekome nieprzestrzeganie prawa UE przez właściwe państwa członkowskie, mogą oni dochodzić zadośćuczynienia na szczeblu krajowym oraz że tylko sądy krajowe mogą decydować o tym, czy skarżący mają prawo do uzyskania odszkodowania.

34. W swoich uwagach do przytoczonej powyżej odpowiedzi skarżący wyraził zdumienie, że Komisja zwróciła się w tej sprawie do właściwego państwa członkowskiego dopiero po jedenastu miesiącach od zarejestrowania jego drugiej skargi dotyczącej naruszenia. Skarżący odniósł też wrażenie, że porada Komisji, by rozważył wniesienie sprawy do polskich sądów była niesprawiedliwa i niestosowna, zważywszy na wysokie koszty sądowe, z jakimi wiązałyby się dla niego takie działania.



Ocena Rzecznika Praw Obywatelskich

35. Rzecznik Praw Obywatelskich zauważa, że w piśmie z dnia 15 maja 2013 r. Komisja przeprosiła za swoje błędy. Rzecznik Praw Obywatelskich zauważa także, że w toku jej dochodzenia Komisja była ostatecznie w stanie przekazać skarżącemu właściwe informacje na temat statusu dwóch jego skarg dotyczących naruszenia: jeżeli chodzi o pierwszą skargę dotyczącą naruszenia – w dniu 27 sierpnia 2013 r., natomiast jeżeli chodzi o drugą ze skarg – w dniu 28 października 2013 r. Rzecznik Praw Obywatelskich wyraża jednak zaniepokojenie znaczącymi opóźnieniami, z jakimi Komisja przekazała te informacje. Mianowicie, w dniu 13 marca 2013 r. skarżący zwrócił się o przekazanie informacji na temat statusu pierwszej skargi dotyczącej naruszenia, jednak stosowna odpowiedź otrzymał dopiero w dniu 27 sierpnia. Jeżeli zaś chodzi o drugą skargę dotyczącą naruszenia jedyną informacją, jaką skarżący otrzymał przed dniem 28 października 2013 r. było potwierdzenie odbioru z dnia 29 listopada 2012 r.

36. W swojej odpowiedzi do Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 30 października 2013 r. w sprawie innej skargi (1111/2012/AN) Komisja przyznała, że skarżący mają prawo otrzymywać informacje dotyczące ich skarg, nawet jeśli w ich zakresie nie poczyniono jeszcze żadnego postępu. Z tego powodu Rzecznik Praw Obywatelskich uważa, że kontynuowanie dochodzenia w kwestii nieinformowania skarżącego w przedmiotowej sprawie jest bezzasadne.

37. Z drugiej jednak strony Rzecznik Praw Obywatelskich zajmuje stanowisko, że Komisja mogłaby wprowadzić zmiany do standardowych pism, z jakich korzysta, informując skarżących w sprawach naruszeń o uruchomieniu procedury w ramach projektu EU Pilot. Standardowa porada dotycząca podjęcia kroków prawnych w sądach krajowych jest, co do zasady poprawna, gdyż sądy krajowe są pierwszoplanowymi strażnikami prawa UE. Jak jednak skarżący, polski rolnik, słusznie wskazał, zastosowanie takiego środka prawdopodobnie byłoby kosztowne i nierealne dla większości zwykłych ludzi. Rzecznik Praw Obywatelskich zachęca zatem Komisję do zmiany standardowych pism przekazywanych w takich przypadkach, tak aby obejmowały one informacje dotyczące prawa do złożenia skargi na naruszenia prawa europejskiego przez administrację krajową do krajowego Rzecznika Praw Obywatelskich lub podobnych organów. Składanie takich skarg zasadniczo nie pociąga za sobą żadnych kosztów dla skarżącego.

38. Rzecznik Praw Obywatelskich zauważa ponadto, że w pkt 8 komunikatu Komisji w sprawie stosunków ze skarżącymi w odniesieniu do naruszeń prawa UE, zmienionego w 2012 r. [7] przewidziano, że „Komisja co do zasady będzie badać skargi tak, aby podjąć decyzję o wystosowaniu wezwania do usunięcia uchybienia lub umorzeniu sprawy nie później niż rok od dnia zarejestrowania skargi”. Rzecznik Praw Obywatelskich przyjmuje, że podany termin jednego roku obejmuje wszystkie kroki administracyjne prowadzące do wniosku, czy należy wystosować formalne wezwanie do usunięcia uchybienia, czy też umorzyć sprawę, z uwzględnieniem procedury EU Pilot. W odpowiedzi na projekt zalecenia Rzecznika Praw Obywatelskich w ramach dochodzenia z własnej inicjatywy OI/2/2011/OV z dnia 25 lipca 2012 r. Komisja zdaje się przyjmować podobny pogląd [8].

39. W przedmiotowej sprawie oczywiste jest jednak, że Komisja nie jest w stanie dotrzymać narzuconego sobie [9] terminu jednego roku, z uwagi na to, że polskie władze mają dziesięć



tygodni na udzielenie odpowiedzi w ramach procedury EU Pilot oraz ze względu na bardzo późne wszczęcie tej procedury. W odniesieniu do pierwszej sprawy dotyczącej naruszenia do polskich władz zwrócono się około 27 sierpnia 2013 r. (tj. około 11 miesięcy po zarejestrowaniu skargi przez Komisję), a jeżeli chodzi o drugą skargę dotyczącą naruszenia do polskich władz zwrócono się około 28 października 2013 r. (tj. znowu około 11 miesięcy po zarejestrowaniu skargi przez Komisję).

40. Komisja ani w bezpośredniej korespondencji wymienianej ze skarżącym, ani w opinii przekazanej Rzecznikowi Praw Obywatelskich nie wyjaśniła, dlaczego rozpoczęła procedurę EU Pilot w obu kwestiach dopiero 11 miesięcy po otrzymaniu skarg.

41. Opóźnienia te są tym bardziej godne ubolewania, że skargi dotyczące naruszenia złożone przez skarżącego odnosiły się do ochrony środowiska, a jak sam skarżący wskazał [10] w swoim e-mailu do Komisji z dnia 13 marca 2013 r., zagrożone były gatunki chronione.

42. W związku z powyższym Rzecznik Praw Obywatelskich uznaje, że Komisja niesłusznie opóźniła rozpoczęcie procedury EU Pilot, czym uniemożliwiła sobie dotrzymanie terminu jednego roku na podjęcie decyzji w sprawie złożonych przez skarżącego skarg dotyczących naruszenia. Stanowi to przypadek niewłaściwego administrowania. Z uwagi na to, że nie jest możliwe naprawienie skutków tak niedopuszczalnego opóźnienia ze strony Komisji, Rzecznik Praw Obywatelskich zamknie sprawę z uwagą krytyczną.

C. Wnioski

Na podstawie przeprowadzonego w sprawie skargi dochodzenia, Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich powziela następujące uwagi krytyczne:

W ujęciu ogólnym, działania Komisji dotyczące rozpatrywania pism i skarg skarżącego były pod wieloma względami niewystarczające. W szczególności, opóźniając rozpoczęcie procedury EU Pilot i – w konsekwencji – uniemożliwiając sobie dotrzymanie terminu jednego roku na podjęcie decyzji w sprawie złożonych przez skarżącego skarg dotyczących naruszenia, Komisja dopuściła się niewłaściwego administrowania.

Skarżący i Komisja zostaną poinformowani o niniejszej decyzji.

Dalsze uwagi

Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich zachęca Komisję, aby uwzględniła w swoich standardowych pismach informujących skarżących o procedurze EU Pilot również informacje o możliwości składania skarg dotyczących naruszeń prawa UE przez krajową administrację do krajowego Rzecznika Praw Obywatelskich lub podobnych organów, których procedury z reguły nie pociągają za sobą żadnych kosztów.



Emily O'Reilly

Sporządzono w Strasburgu dnia 18 grudnia 2013 roku

[1] Rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 czerwca 2006 r. ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności (Dz.U. L 210 z 31.7.2006, s. 25).

[2] Składający skargę wskazał na art. 2 ust. 2 lit. a), b), d) i e); art. 5 ust. 1, 2 i 3; art. 7 ust. 1 i ust. 2 lit. a) i b); art. 27 lit. a) i c); art. 28 lit b), d), f), i) i k); motywy 2 i 3.

[3] Dz.U. L 143, s. 56.

[4] W art. 2 ust. 4 Statutu Rzecznika Praw Obywatelskich przewidziano, że złożenie skargi musi być poprzedzone odpowiednimi działaniami administracyjnymi wobec instytucji i organów, których dotyczy. Ponadto dochodzenie tego roszczenia jest bezcelowe, gdyż skarżący go nie uzasadnił.

[5] Artykuł 258 TFUE stanowi, że: „Jeśli Komisja uzna, że Państwo Członkowskie uchybiło jednemu z zobowiązań, które na nim ciąży na mocy Traktatów, wydaje ona uzasadnioną opinię w tym przedmiocie, po uprzednim umożliwieniu temu Państwu przedstawienia swych uwag.

Jeśli Państwo to nie zastosuje się do opinii w terminie określonym przez Komisję, może ona wniesć sprawę do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej”.

[6] Zdaniem Komisji jej pismo wpłynęło w dniu 13 maja 2013 r., przy czym w rzeczywistości jest ono opatrzone datą 15 maja 2013 r.

[7] Komunikat Komisji do Rady i Parlamentu Europejskiego „Aktualizacja zasad postępowania w stosunkach ze skarżącymi w przedmiocie stosowania prawa unijnego” (COM(2012)0154 final).

[8] <http://www.ombudsman.europa.eu/en/cases/correspondence.faces/en/11860/html.bookmark>
[Link]

[9] Zgodnie z zasadą *Patere legem quam ipse fecisti* każda instytucja musi przestrzegać własnych zasad. Zob. analogicznie połączone sprawy T-79/89 T-84/89, T-85/89, T-86/89, T-89/89, T-91/89, T-92/89, T-94/89, T-96/89, T-98/89, T-102/89 i T-104/89 BASF AG przeciwko Komisji [1992] Rec. II-315, pkt 78.

[10] Translation from Polish: „*Dzisiaj widziałem z okna przelatującego nad rzeką czarnego bociana lecącego w kierunku swojego gniazda (2 pary czarnych bocianów gniazdują od lat na ponad 300 metrowych zalesionych zboczach nad rzeką - znak wiosny tuż tuż.)*”