



Europejski Rzecznik  
Praw Obywatelskich

**Sprawozdanie roczne  
2011**

**Deklaracja misji** Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich dąży do osiągnięcia sprawiedliwych rozwiązań dla skarg przeciwko instytucjom Unii Europejskiej, popiera przejrzystość i promuje kulturę urzędniczą. Zmierza do zbudowania zaufania poprzez dialog między obywatelami a Unią Europejską oraz rozwijania najwyższych standardów postępowania w instytucjach unijnych.



Europejski Rzecznik  
Praw Obywatelskich

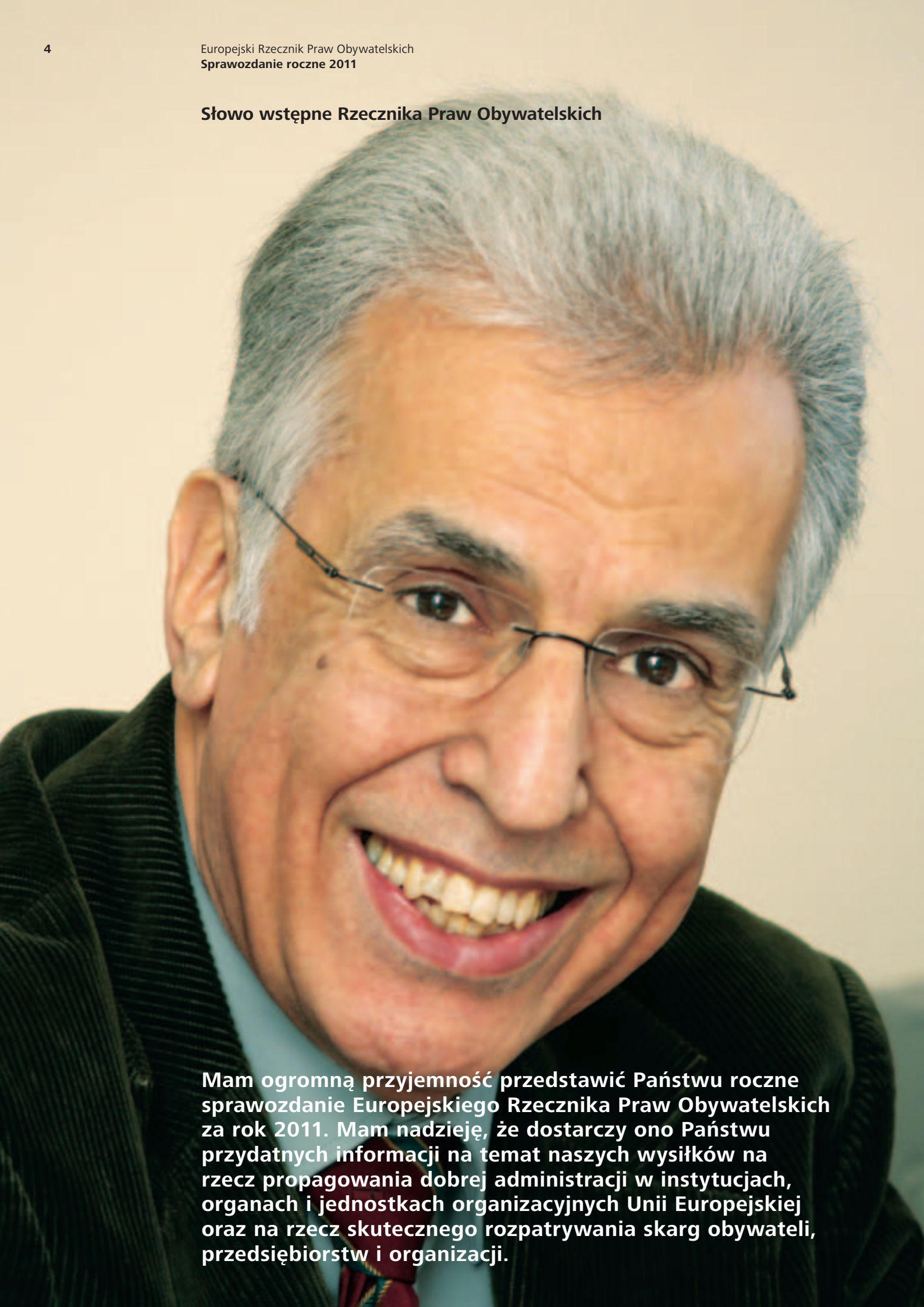
**Sprawozdanie roczne  
2011**





## Spis treści

<b>Słowo wstępne Rzecznika Praw Obywatelskich</b>	<b>4</b>
<b>1 Skargi i dochodzenia</b>	<b>13</b>
1.1 Mandat i procedury Rzecznika Praw Obywatelskich	14
1.2 Przegląd skarg zbadanych w 2011 r.	21
1.3 Analiza wszczętych dochodzeń	27
1.4 Wyniki dochodzeń Rzecznika	30
1.5 Sprawy modelowe jako przykłady najlepszych praktyk	37
1.6 Analiza tematyczna zamkniętych dochodzeń	39
1.7 Przekazanie skargi i udzielanie porady	60
<b>2 Stosunki z instytucjami, rzecznikami praw obywatelskich i innymi zainteresowanymi stronami</b>	<b>63</b>
2.1 Stosunki z instytucjami, organami i jednostkami organizacyjnymi UE	64
2.2 Stosunki z rzecznikami praw obywatelskich i podobnymi organami	67
2.3 Stosunki z innymi zainteresowanymi stronami	71
<b>3 Zasoby</b>	<b>77</b>
3.1 Personel	78
3.2 Budżet	80
3.3 Wykorzystanie zasobów	81
<b>Kontakt z Europejskim Rzecznikiem Praw Obywatelskich</b>	<b>82</b>

**Słowo wstępne Rzecznika Praw Obywatelskich**A close-up portrait of the European Ombudsman, a man with short, grey hair, wearing glasses and a dark suit jacket over a light blue shirt and a patterned tie. He is smiling broadly, showing his teeth. The background is a plain, light-colored wall.

**Mam ogromną przyjemność przedstawić Państwu roczne sprawozdanie Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich za rok 2011. Mam nadzieję, że dostarczy ono Państwu przydatnych informacji na temat naszych wysiłków na rzecz propagowania dobrej administracji w instytucjach, organach i jednostkach organizacyjnych Unii Europejskiej oraz na rzecz skutecznego rozpatrywania skarg obywateli, przedsiębiorstw i organizacji.**



Sprawozdanie rozpoczyna się przeglądem, w którym szczególną uwagę poświęcam istotnym dla instytucji wydarzeniom, jakie miały miejsce w 2011 r. Rozdział 1 stanowi kompleksowy przegląd prac Rzecznika w zakresie rozpatrywania skarg i przeprowadzania dochodzeń, w tym mandatu i procedur Rzecznika Praw Obywatelskich. Rozdział 2 dotyczy stosunków Rzecznika z innymi instytucjami, organami i jednostkami organizacyjnymi UE<sup>1</sup>, stosunków z krajowymi, regionalnymi i lokalnymi rzecznikami w Europie oraz z innymi zainteresowanymi stronami o kluczowym znaczeniu. I wreszcie rozdział 3 zawiera szczegółowe informacje dotyczące personelu i budżetu Rzecznika.

## W 2011 roku bezpośrednią pomoc uzyskało ponad 22 000 osób

Jednym z głównych celów strategii Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich na lata 2009-2014<sup>2</sup> jest zapewnienie każdemu obywatelowi możliwości pełnego korzystania z przysługujących mu praw. Rok 2011 był udany pod tym względem, gdyż Rzecznik udzielił bezpośredniej pomocy ponad 22 000 osób. Wśród nich znajdują się osoby, które skierowały do nas skargi (w roku tym rozpatrzyliśmy 2 510 skarg), które otrzymały odpowiedź na wystosowany do nas wniosek o udzielenie informacji (1 284), jak również osoby, które skorzystały z porad za pośrednictwem interaktywnego przewodnika zamieszczonego na naszej stronie internetowej (18 274). Trzeci rok z rzędu odnotowano spadek liczby skarg

kierowanych do Rzecznika, co dodatkowo potwierdza powodzenie wspomnianego interaktywnego przewodnika. Liczba skarg spadła z 3 406 w 2008 r. do 2510 w 2011 r., przede wszystkim dlatego, że mniej osób kieruje do Rzecznika skargi z niewłaściwego powodu. Większa liczba osób od razu odnajduje właściwe dla ich przypadku środki dochodzenia roszczeń.

Liczba obywateli, którzy w 2011 r. skorzystali z pomocy Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich	
Liczba skarg zarejestrowanych w 2011 r.	2 510
Liczba porad udzielonych za pośrednictwem interaktywnego przewodnika na stronie internetowej Rzecznika	18 274
Liczba odpowiedzi wystosowanych przez służby Rzecznika na wnioski o udzielenie informacji	1 284

Kiedy zwracają się do nas osoby, które w rzeczywistości powinny kierować swoje skargi gdzie indziej, staramy się im doradzić lub przekazać sprawę dalej. W ponad 65 % skarg rozpatrzonych w 2011 r. zdołaliśmy pomóc obywatelom skorzystać z przysługujących im praw – wszczynając dochodzenie w konkretnej sprawie, przekazując sprawę właściwemu organowi lub doradzając, do którego organu należy się zwrócić. Ponad 50 % skarg leżało w kompetencjach członka Europejskiej Sieci Rzeczników Praw Obywatelskich<sup>3</sup>, z czego ponad połowa (27 % wszystkich skarg) podlegała kompetencjom Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich.

1. Dla zachowania zwięzłości w niniejszym sprawozdaniu termin „instytucja” stosuje się w odniesieniu do wszystkich instytucji, organów i jednostek organizacyjnych UE.

2. Dokument przedstawiający strategię jest dostępny w 23 językach na stronach internetowych Rzecznika pod adresem: <http://www.ombudsman.europa.eu/resources/strategy.faces>

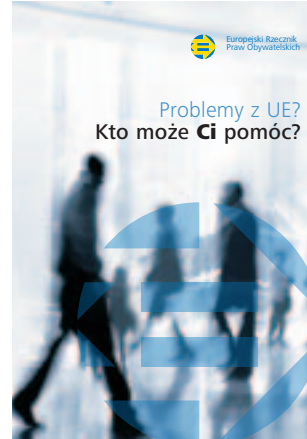
3. Europejska Sieć Rzeczników Praw Obywatelskich składa się obecnie z 90 biur w 32 krajach. Obejmuje krajowych i regionalnych rzeczników praw obywatelskich i podobne organy państw członkowskich Unii Europejskiej, państw kandydujących do UE, innych państw Europejskiego Obszaru Gospodarczego lub strefy Schengen, a także Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich i Komisję Petycji Parlamentu Europejskiego.

## Słowo wstępne Rzecznika Praw Obywatelskich

Wyniki specjalnego badania Eurobarometru przeprowadzonego w 2011 r. na temat praw obywatelskich i funkcjonowania administracji UE<sup>4</sup> potwierdziły, że obywatele przykładają dużą wagę do przysługującego im podstawowego prawa do składania skarg do Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich. Większe znaczenie obywatele przypisali jedynie prawu do swobodnego przemieszczania i osiedlania się na terytorium Unii oraz nowemu prawu do dobrej administracji, ustanowionemu w Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej. Wyniki sondażu umacniają rolę Rzecznika jako głównego łącznika między europejskimi obywatelami a administracją UE.

### Dotrzeć do obywateli i innych zainteresowanych stron

Większość respondentów specjalnego badania Eurobarometru stwierdziła, że Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich powinien informować obywateli o przysługujących im prawach i sposobach korzystania z tych praw. Realizując ten cel, w 2011 r. zorganizowaliśmy największe z naszych dotychczasowych wydarzeń, zatytułowane „Czy traktat lizboński służy obywatelom?”.



*Problemy z UE?  
Kto może Ci pomóc?*

Wydając broszurę zatytułowaną *Problemy z UE? Kto może Ci pomóc?* zintensyfikowaliśmy również nasze działania mające na celu informowanie i instruowanie obywateli oraz doradzanie im. Publikacja ta, zawierająca informacje dotyczące całego zakresu dostępnych mechanizmów rozwiązywania problemów z UE, z jakimi borykają się obywatele, cieszy się większym zainteresowaniem niż jakkolwiek inna publikacja w historii naszej instytucji. W ramach dążeń Rzecznika do propagowania integracji osób niepełnosprawnych, przewidzianej z artykułu 26 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej, na życzenie udostępniłyśmy tę publikację oraz inne w formacie audio i dużym drukiem.



Każdego roku Rzecznik organizuje wiele wydarzeń dla obywateli, stowarzyszeń, organizacji pozarządowych, przedsiębiorstw, dziennikarzy, przedstawicielstw regionalnych i krajowych oraz dla innych zainteresowanych osób. Główne wydarzenie 2011 r. odbyło się pod hasłem „Czy traktat lizboński służy obywatelom?”. Zorganizowano je w Brukseli dnia 18 marca 2011 r. Głównym prelegentem był przewodniczący Rady Europejskiej Herman Van Rompuy. W skład panelu dyskusyjnego weszli: Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich Nikiforos Diamandouros, wiceprzewodnicząca Komisji Europejskiej Viviane Reding, wiceprzewodnicząca Parlamentu Europejskiego Diana Wallis oraz dyrektor Centrum Polityki Europejskiej Hans Martens. Wydarzeniu, które zgromadziło w sumie 200 zainteresowanych stron, przewodniczyła Ann Cahill – przewodnicząca International Press Association.

4. W ramach tego specjalnego badania Eurobarometru, przeprowadzonego na zlecenie Parlamentu Europejskiego i Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich, w okresie luty – marzec TNS Opinion & Social przeprowadziło bezpośrednie wywiady z 27 000 obywateli z 27 państw członkowskich UE. Podsumowanie specjalnego badania Eurobarometru przez Rzecznika, całość tego badania oraz zestawienia dla każdego państwa członkowskiego UE są dostępne pod adresem: <http://www.ombudsman.europa.eu/pl/press/statistics.faces>



Europejska Sieć Rzeczników Praw Obywatelskich odgrywa istotną rolę, pomagając europejskim obywatelom korzystać z przysługujących im praw UE na co dzień. W dniach 21-22 października 2011 r. członkowie Sieci spotkali się w Kopenhadze na ósmym krajowym seminarium Europejskiej Sieci Rzeczników Praw Obywatelskich. Seminarium odbywało się pod hasłem „Prawo, polityka i rzecznicy praw obywatelskich w erze traktatu lizbońskiego”.



© Thomas Fryd

W celu propagowania wiedzy o naszych dążeniach ukierunkowanych na zwalczanie przypadków niewłaściwego administrowania w instytucjach UE, na początku 2011 roku Rzecznik zaczął publikować na swojej stronie internetowej informacje o wszczynanych dochodzeniach. Nowa polityka powinna ułatwić obywatelom, dziennikarzom i innym zainteresowanym osobom monitorowanie dochodzenia od samego początku. To niezmiernie ważne, że Rzecznik obejmuje przywództwo w dążeniach do zapewnienia przejrzystości funkcjonowania swojej instytucji. Badanie Eurobarometru ujawniło, że 42 % europejskich obywateli nie jest zadowolonych z poziomu przejrzystości unijnej administracji, który odpowiada zaledwie 9 % respondentów. Mając to na uwadze, przy okazji „Międzynarodowego Dnia Prawa do Wiedzy” obchodzonego dnia 28 września zaapelowałem do administracji UE, aby wykazała większą aktywność w dążeniach do zapewnienia przejrzystości. W tym kontekście wezwałem do wprowadzenia przydatnych, przyjaznych obywatelom, rejestrów dokumentów online. W grudniu 2011 r. podjęliśmy decyzję o utworzeniu publicznego rejestru dokumentów, aby ułatwić obywatelom korzystanie z przysługującego im prawa publicznego dostępu do dokumentów pozostających w dyspozycji Rzecznika.

## Współpraca z rzecznikami praw obywatelskich

Prawo dostępu do dokumentów to prawo podstawowe, ustanowione w Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej wraz z prawem do kierowania skarg do Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich i prawem do dobrej administracji. Niepokojący jest zatem fakt, że 85 % respondentów badania Eurobarometru uznało, iż brakuje im dostatecznie wyczerpujących informacji na temat Karty. Oprócz wysiłków, które sam podejmuję w celu upowszechnienia Karty, skierowałem oświadczenie do członków Europejskiej Sieci Rzeczników Praw Obywatelskich, zachęcając ich do upowszechniania informacji w państwach członkowskich. Miałem okazję uczynić to na ósmym krajowym seminarium Europejskiej Sieci Rzeczników Praw Obywatelskich, które odbyło się w Kopenhadze w październiku 2011 r. Jedną z ważnych decyzji podjętych na tym seminarium było porozumienie w kwestii wypracowania sposobów informowania obywateli w całej Europie o przysługujących im prawach za pośrednictwem Sieci.

Na seminarium omawiano również zasady służby publicznej, którymi powinni się kierować urzędnicy unijnej służby cywilnej. Aby uwzględnić

## Słowo wstępne Rzecznika Praw Obywatelskich

najlepsze praktyki z poszczególnych państw członkowskich, skonsultowawszy się uprzednio z rzecznikami praw obywatelskich w ramach Sieci, przygotowałem projekt składający się z pięciu zasad, do których zaliczyłem zaangażowanie, rzetelność, obiektywizm, poszanowanie i przejrzystość. W lutym 2011 r. zapoczątkowałem konsultacje społeczne nad projektem, natomiast w grudniu opublikowałem analizę odpowiedzi, które wpłynęły w ramach tych konsultacji. W pierwszym półroczu 2012 r. Opublikuję, we wszystkich 23 językach urzędowych UE, ostateczną wersję zasad zawierającą wprowadzenie wyjaśniające. Jestem głęboko przekonany, że nieskomplikowane i zwarte zestawienie podstawowych wartości, które powinny znajdować odzwierciedlenie w postępowaniu urzędników unijnej służby cywilnej, może skutecznie budować zaufanie obywateli do europejskiej służby cywilnej i instytucji UE, którym ona służy.

W kontekście współpracy z Siecią w 2011 r. bardzo ważne jest, by na koniec wspomnieć o rekordowej liczbie 11 pytań skierowanych w tym roku do Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich. Każdy członek Sieci może w ramach tej procedury zwrócić się do mnie o pomoc i wskazówki dotyczące aspektów prawa UE w sprawie, którą rozpatruje. Nowe rozwiązanie w postaci ekstranetu Sieci daje członkom Sieci całkowicie nową możliwość wglądu w procedurę kierowania pytań. Ponadto w Kopenhadze uzgodniono, że informacje na temat tych pytań i pisemnych odpowiedzi zostaną podane do wiadomości opinii publicznej na stronie internetowej Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich.

### Procedury przyjaźniejsze obywatelom

Oprócz rekordowej liczby pytań, Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich odnotował też w 2011 r. rekordową liczbę wszczętych dochodzeń, a mianowicie 396. Taki wzrost liczby dochodzeń w porównaniu z rokiem 2010, w którym odnotowano ich 61, można w dużym stopniu wytłumaczyć tym, że w 2011 r. zmodyfikowaliśmy nasze procedury, starając się przede wszystkim zapewnić, by były przyjaźniejsze obywatelom. Wprowadziliśmy zatem nowy rodzaj dochodzenia – „dochodzenie wyjaśniające” – umożliwiające skarżącym wyjaśnienie swojej skargi w przypadku, gdy na pierwszy rzut oka Rzecznik jest skłonny uznać, iż brakuje podstaw, by zwrócić się do określonej instytucji UE o wydanie opinii w danej sprawie.

Rzecznik udoskonalił też procedurę uproszczoną, która ma na celu szybkie rozpatrywanie skarg dotyczących braku odpowiedzi na korespondencję. Wcześniej Rzecznik zazwyczaj uznawał skargę na brak odpowiedzi za rozpatrzoną niezwłocznie po wysłaniu odpowiedzi przez instytucję. Dokonując przeglądu tego podejścia, Rzecznik uznał, że procedura byłaby przyjaźniejsza obywatelom, jeżeli skarżący nie musieliby składać nowej skargi w razie niezadowolenia w związku z treścią otrzymanej odpowiedzi. Teraz więc zachęca skarżącego do przedstawienia uwag. Zgodnie z objaśnieniami przedstawionymi w dalszej części w rozdziale 1, podstawowym skutkiem tego nowego podejścia w kategoriach statystycznych jest to, że obecnie



Rzecznik zamyka mniej spraw, uznając je za rozwiązane przez instytucję, natomiast większą liczbę spraw zamyka, stwierdzając brak niewłaściwego administrowania lub bezzasadność dalszego dochodzenia. Kolejną konsekwencją takiego podejścia jest nieznacznie dłuższy przeciętny okres kończenia dochodzeń, który w 2011 r. wyniósł dziesięć miesięcy, podczas gdy w roku 2010 trwał dziewięć miesięcy. Moim zdaniem ten niewielki poślizg czasowy usprawiedliwiają zasadnicze udoskonalenia, które wprowadziliśmy. Większość dochodzeń, a mianowicie 66 %, nadal finalizowaliśmy w ciągu jednego roku (taka sama wartość procentowa jak w roku 2010). Wszystko to zostało osiągnięte przy planie zatrudnienia, który wynosił łącznie 64 stanowiska w 2011 r., i sumie środków wynoszącej 9 427 395 EUR.

Ostatnie udoskonalenie naszych procedur, o którym Rzecznik zdecydował w 2011 r., dotyczy usprawnienia w zakresie postępowania ze skargami wykraczającymi poza zakres mandatu Rzecznika. W tym przypadku chodzi o możliwie najszybsze poinformowanie skarżącego o braku możliwości rozpatrzenia jego skargi przez Rzecznika. Od tej pory skargami takimi będzie się zajmowała Registratura w biurze Rzecznika. Będzie wyjaśniała, dlaczego Rzecznik nie może rozpatrzyć skargi i w miarę możliwości będzie przekazywała skargi do właściwego organu lub będzie radziła skarżącemu, gdzie należy się zwrócić.

## Propagowanie kultury urzędniczej w instytucjach

Podobnie jak w latach ubiegłych, większość dochodzeń wszczętych przez Rzecznika w 2011 r. (tj. 231 lub 58 % całości) dotyczyła Komisji Europejskiej. Ponieważ Komisja jest główną instytucją UE podejmującą decyzje mające bezpośredni wpływ na obywateli, jest rzeczą naturalną, że stanowi główny obiekt skarg. Na spotkaniu z kolegium komisarzy, które miało miejsce w lutym, przedstawiłem w zarysie środki ukierunkowane na zacieśnienie współpracy z Komisją w interesie europejskich obywateli. Z zadowoleniem przyjmuję odnotowany w ostatnich latach wzrost kultury urzędniczej w Komisji, jeśli chodzi o przyznawanie się do błędów i ich korygowanie. Podkreśliłem, że kolejnym krokiem w kierunku podniesienia kultury urzędniczej w Komisji powinno być proponowanie rekompensaty w odpowiednich przypadkach.

Czterdzieści dwa dochodzenia (11 %) dotyczyły Europejskiego Urzędu Doboru Kadr (EPSO), 16 (4 %) – Parlamentu Europejskiego, 10 (3 %) – Rady Unii Europejskiej, a 3 (1 %) – Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. W odniesieniu do Trybunału warto wspomnieć, że dochodzenia Rzecznika nie mogą dotyczyć działalności sądowniczej Trybunału.

Kolejne 101 dochodzeń dotyczyło 35 innych instytucji, organów i jednostek organizacyjnych UE, co dowodzi konieczności dotarcia do wszystkich organów unijnej administracji ze strony Rzecznika. Aktualnie

## Słowo wstępne Rzecznika Praw Obywatelskich

ponad 10 % wszystkich skarg, które skutkują wszczęciem dochodzenia przez Rzecznika, dotyczy jednostek organizacyjnych UE. W związku z tym, w maju 2011 r. zapoczątkowałem program wizyt w jednostkach organizacyjnych UE. Niektóre z nich zareagowały wzorowo na pracę, jaką wykonuje Rzecznik, rozpatrując skargi. Warto zatem dążyć do określenia najlepszych praktyk i ich upowszechniania, aby pomóc dyrektorom tych jednostek stworzyć i utrzymać kulturę urzędniczą. W ciągu roku odbyłem w sumie sześć wizyt i dnia 1 czerwca spotkałem się z szefami wszystkich jednostek organizacyjnych, dzięki czemu miałem okazję wyjaśnić tę inicjatywę bardziej szczegółowo.

Najczęstsze zarzuty dotyczące niewłaściwego administrowania w 2011 r. przedstawiane w skargach przeciwko instytucjom UE dotyczyły: sprawiedliwego traktowania (niewłaściwe zastosowanie przepisów proceduralnych lub przepisów prawa materialnego) (28 % dochodzeń), wniosków o udzielenie informacji (16,2 % dochodzeń), sprawiedliwości (13,6 %), obowiązku poinformowania o podstawach podjęcia decyzji i możliwościach odwołania (8,1 %), rozsądnych terminów podejmowania decyzji (7,3 %), wniosków o udzielenie publicznego dostępu do dokumentów (7,1 %), zagwarantowania niedyskryminacji (6,8 %), obowiązku udzielania odpowiedzi w języku obywatela, wskazania kompetentnego urzędnika (5,8 %) oraz obowiązku dochowania należytej staranności (3,5 %).

## Rezultaty dla skarżących

Od lat nieustannie powtarzam, że instytucja z wypracowaną kulturą urzędniczą nie traktuje skarg w kategoriach zagrożenia, lecz odbiera je jako sposobność do zwiększenia skuteczności komunikacji, a w razie popełnienia błędu stara się zaradzić sytuacji, wyciągając wnioski na przyszłość. W naszej ostatniej publikacji, „Poradniku Europejskiego Rzecznika Spraw Obywatelskich w kwestii rozpatrywania skarg” (*The European Ombudsman's guide to complaints*), rozprawionej wśród pracowników wszystkich instytucji UE w listopadzie 2011 r., objaśniono tę filozofię bardziej szczegółowo. Gotowość do współpracy z Rzecznikiem, zarówno ze strony kierownictwa, jak i pracowników, ukierunkowanej na zadowolające rozstrzygnięcie skarg, to istotny przejaw zaangażowania w przestrzeganie zasady kultury obsługi. Gotowość tę najlepiej odzwierciedla dziesięć spraw modelowych zidentyfikowanych w omawianym roku. Ich opis w niniejszym sprawozdaniu zaznaczono kolorem niebieskim i stanowią one przykład najlepszej praktyki w zakresie reagowania instytucji UE na skargi. Pięć spraw dotyczy Komisji, natomiast po jednej sprawie modelowej dotyczy Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Urzędu Doboru Kadr, Europejskiej Agencji Leków, Europejskiego Urzędu Nadzoru Bankowego oraz Urzędu Harmonizacji Rynku Wewnętrznego. Sprawy dotyczą wielu kwestii – od przejrzystości, sprawiedliwego traktowania, praw osób niepełnosprawnych, po umowy i przetargi oraz politykę językową.



Sprawy te przedstawiono w sekcji 1.5 niniejszego sprawozdania. Przy pomocy analizy tematycznej w zarysie przedstawiono najistotniejsze wnioski prawne i fakty zawarte w decyzjach Rzecznika zamykających dochodzenia w 2011 r. W świetle naszych dążeń ukierunkowanych na propagowanie przestrzegania Karty praw podstawowych Unii Europejskiej, analizę skoncentrowano na sprawach dotyczących praw ustanowionych tą Kartą. Analizę przedstawiono według głównych przedmiotów dochodzeń, takich jak: (i) otwartość, publiczny dostęp i dane osobowe; (ii) Komisja Europejska jako strażnik Traktatów; (iii) udzielanie zamówień i przyznawanie dotacji; (iv) realizacja umów; (v) administracja i regulamin pracownicy; (vi) konkursy i procedury rekrutacji; oraz (vii) sprawy instytucjonalne, polityczne i inne.

W 2011 r. Rzecznik zamknął w sumie 318 dochodzeń – w roku 2010 liczba ta wyniosła 326. Osiem z tych dochodzeń Rzecznik wszczął z własnej inicjatywy i dotyczyły one rozmaitych kwestii, począwszy od nowej polityki Europejskiego Urzędu Doboru Kadr (EPSO) w obszarze konkursów otwartych, a kończąc na problemach związanych ze spóźnioną płatnością ze strony Komisji. Rzecznik stwierdził, że niewłaściwe administrowanie miało miejsce w 47 sprawach (czyli w siedmiu sprawach więcej niż w roku 2010, kiedy liczba ta wyniosła 40) i zdołał uzyskać pozytywny wynik dla skarżącego w 13 z tych spraw (w porównaniu z siedmioma w 2010 r.) poprzez wystosowanie zaleceń wstępnych, które dana instytucja przyjęła. Rzecznik poczynił krytyczne uwagi pod adresem instytucji w 2011 r. w 35 sprawach, czyli w dwóch sprawach więcej niż w roku 2010. Dalsze uwagi, mające na celu poprawę jakości administrowania, poczynił w 2011 r.

w przypadku 37 spraw. Rzecznik będzie kontynuował monitorowanie działań następczych podejmowanych przez instytucje w odpowiedzi na jego uwagi, publikując roczne podsumowanie na swojej stronie internetowej. Odpowiednie podsumowanie za 2011 r. opublikowano w listopadzie.

Jak już wspomniano, spadła liczba spraw rozwiązanych przez instytucje w 2011 r. Liczba spraw rozwiązanych lub spraw, w których uzgodniono rozwiązanie polubowne, spadła do 84 (dla porównania w roku 2010 liczba ta wyniosła 179). W 128 sprawach (w 57 w roku 2010) Rzecznik uznał dalsze dochodzenie za bezzasadne. W 64 sprawach (w 55 w roku 2010) nie dopatrywał się niewłaściwego administrowania.

## Kontynuacja prac nad strategią Rzecznika

W roku 2011 mieliśmy możliwość wywiązania się z wielu obietnic, które złożyliśmy w strategii Rzecznika na lata 2009-2014. Mamy jednak jeszcze wiele do zrobienia i wiele od siebie oczekujemy w 2012 r., gdyż dążymy do podniesienia jakości funkcjonowania administracji UE i chcemy, aby obywatele UE w pełni korzystali z przysługujących im praw. W tych trudnych czasach będziemy dążyli do realizacji tych szlachetnych celów z nową energią i determinacją.

Strasburg, dnia 13 lutego 2012 r.

P. Nikiforos Diamandouros





## Skargi i dochodzenia

W rozdziale 1 zawarto opis kompetencji Rzecznika i stosowanych przez niego procedur, przegląd skarg rozpatrywanych w 2011 r. oraz szczegółową analizę zamkniętych dochodzeń. W rozdziale tym znajduje się sekcja poświęcona sprawom modelowym oraz prezentacji tematycznej. Rozdział kończy się przeglądem spraw przekazanych do innych organów zajmujących się rozpatrywaniem skarg.

## Skargi i dochodzenia

### 1.1 Mandat i procedury Rzecznika Praw Obywatelskich

#### Misja Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich

Urząd Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich został utworzony traktatem z Maastricht jako jeden z aspektów obywatelstwa Unii Europejskiej.

Artykuł 24 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) przewiduje prawo do złożenia skargi do Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich jako jedno z praw obywateli Unii Europejskiej. Prawo to zostało zawarte również w Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej (art. 43). Rzecznik dowiadyuje się o ewentualnych przypadkach niewłaściwego administrowania głównie ze skarg, mimo że prowadzi też dochodzenia z własnej inicjatywy.

Rzecznik prowadzi działalność zgodnie z art. 228 TFUE, a także ze statutem Rzecznika<sup>1</sup> oraz z przepisami wykonawczymi przyjętymi przez Rzecznika na mocy art. 14 statutu<sup>2</sup>. Statut Rzecznika Praw Obywatelskich oraz przepisy wykonawcze dostępne są na stronie internetowej Rzecznika (<http://www.ombudsman.europa.eu>). Przepisy wykonawcze dostępne są także w wersji drukowanej w biurze Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich.

#### Mandat Rzecznika

Artykuł 228 TFUE nadaje Rzecznikowi prawo do przyjmowania skarg, które dotyczą przypadków niewłaściwego administrowania w działaniach instytucji, organów i jednostek organizacyjnych Unii, z wyłączeniem Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej wykonującego swoje funkcje sądowe.

#### Instytucje, organy i jednostki organizacyjne Unii

Wykaz instytucji UE zawarto w art. 13 Traktatu o Unii Europejskiej (Traktatu UE). Nie istnieje definicja ani miarodajna lista organów i jednostek organizacyjnych Unii. Określenie to obejmuje organy ustanowione traktatami, takie jak Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny i Komitet Regionów, jak również organy ustanowione prawodawstwem, takie jak Europejskie Centrum ds. Zapobiegania i Kontroli Chorób oraz Europejski Instytut ds. Równości Kobiet i Mężczyzn. Kompetencje Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich zwiększono traktatem lizbońskim i obejmują ewentualne przypadki niewłaściwego administrowania w ramach wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, w tym wspólnej polityki obrony.

Skargi przeciwko organom publicznym państw członkowskich nie są objęte mandatem Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich, nawet jeśli dotyczą kwestii wchodzących w zakres prawa UE. Wiele spośród tych skarg podlega natomiast mandatowi krajowych i regionalnych rzeczników praw

1. W czerwcu 2008 r. Parlament Europejski przyjął decyzję zmieniającą statut Rzecznika Praw Obywatelskich ze skutkiem od dnia 31 lipca 2008 r. (decyzja Parlamentu Europejskiego 2008/587 z dnia 18 czerwca 2008 r. zmieniająca decyzję 94/262 w sprawie przepisów i ogólnych warunków regulujących wykonywanie funkcji Rzecznika Praw Obywatelskich; Dz.U. L 189 z 2008 r., s. 25).

2. Dnia 3 grudnia 2008 r. Rzecznik dokonał przeglądu swoich przepisów wykonawczych w celu uwzględnienia zmian w statucie z czerwca 2008 r. i doświadczenia nabytego od czasu wprowadzenia ostatnich zmian do przedmiotowych przepisów w 2004 r. Nowe przepisy wykonawcze weszły w życie dnia 1 stycznia 2009 r.



obywatelskich należących do Europejskiej Sieci Rzeczników Praw Obywatelskich (zob. sekcja 1.7 poniżej).

## Niewłaściwe administrowanie

Parlament Europejski zwrócił się do Rzecznika o sprecyzowanie znaczenia wyrażenia „niewłaściwe administrowanie”. W odpowiedzi Rzecznik zaproponował następującą definicję, którą Parlament Europejski przyjął w rezolucji zatwierdzonej również przez Komisję:

„Do przypadku niewłaściwego administrowania dochodzi wtedy, gdy organ publiczny nie postępuje zgodnie z przepisami lub zasadami dla niego wiążącymi”.

Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich zdefiniował „niewłaściwe administrowanie” z uwzględnieniem poszanowania rządów prawa, zasad dobrej administracji i praw podstawowych. Rzecznik konsekwentnie twierdzi, że niewłaściwe administrowanie jest szerokim pojęciem, a dobra administracja wymaga między innymi przestrzegania przepisów prawa i zasad,

którego instytucje Unii Europejskiej, ich administracje oraz urzędnicy powinni przestrzegać w kontaktach z obywatelami. Kodeks uwzględnia zasady europejskiego prawa administracyjnego zawarte w orzecznictwie trybunałów Unii i czerpie inspirację z ustawodawstwa krajowego. Parlament wezwał także Rzecznika do stosowania kodeksu w trakcie badania skarg i prowadzenia dochodzeń z własnej inicjatywy.

Należy zauważyć, że powyższa definicja nie ogranicza niewłaściwego administrowania do przypadków, w których naruszane przepisy lub zasady są „prawnie” wiążące. Zasady „dobrej administracji” wykraczają poza zakres prawa, wymagają bowiem od instytucji UE nie tylko wywiązywania się ze zobowiązań prawnych, lecz także właściwej obsługi obywateli oraz zapewnienia, by byli oni należycie traktowani i w pełni korzystali z przysługujących im praw. A zatem, chociaż sprzeczność z prawem w kwestiach wchodzących w zakres kompetencji Rzecznika zawsze oznacza niewłaściwe administrowanie, niewłaściwe administrowanie nie jest automatycznie równoznaczne z naruszeniem prawa. Stwierdzenie przez Rzecznika przypadku

**W Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej ustanowiono między innymi prawo do dobrej administracji jako prawo podstawowe obywateli UE (art. 41).**

w tym praw podstawowych. W Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej ustanowiono między innymi prawo do dobrej administracji jako prawo podstawowe obywateli UE (art. 41).

Dnia 6 września 2001 r. Parlament Europejski zatwierdził Europejski Kodeks Dobrej Praktyki Administracyjnej,

niewłaściwego administrowania nie sugeruje więc automatycznie zachowania niezgodnego z prawem i podlegającego sankcjom sądowym<sup>3</sup>.

Pojęcie niewłaściwego administrowania jest jednak ograniczone. Przykładowo Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich zawsze uznawał, że

<sup>3</sup> Zob. w tym kontekście wyrok Sądu z dnia 28 października 2004 r. w sprawach połączonych T-219/02 i T-337/02, *Herrera przeciwko Komisji* [2004], Zb.Orz. I-A-319 i II-1407, pkt 101 oraz wyrok Sądu z dnia 4 października 2006 r. w sprawie T-193/04 R *Hans-Martin Tillack przeciwko Komisji* [2006], Zb.Orz. II-3995, pkt 128.

## Skargi i dochodzenia

działalność polityczna Parlamentu Europejskiego nie stanowi źródła przypadków ewentualnego niewłaściwego administrowania. Dlatego też skargi dotyczące decyzji komisji Parlamentu Europejskiego, takich jak Komisja Petycji, wykraczają poza kompetencje Rzecznika.

### Dopuszczalność skarg i podstawy do wszczęcia dochodzenia

Aby Rzecznik mógł wszcząć dochodzenie, skarga złożona przez skarżącego musi spełnić dalsze kryteria dopuszczalności. Kryteria te, podane w odpowiednich artykułach statutu, są następujące:

1. Skarga musi umożliwić stwierdzenie tożsamości skarżącego oraz przedmiotu skargi (art. 2 ust. 3).
2. Rzecznik Praw Obywatelskich nie może brać udziału w postępowaniach sądowych ani kwestionować zasadności orzeczeń sądowych (art. 1 ust. 3).
3. Skarga musi zostać złożona w terminie dwóch lat od daty powzięcia przez skarżącego informacji o faktach będących przedmiotem skargi (art. 2 ust. 4).
4. Skarga musi być poprzedzona odpowiednimi działaniami wobec instytucji i organów, których dotyczy (art. 2 ust. 4).
5. Skargi do Rzecznika Praw Obywatelskich dotyczące stosunku pracy między instytucjami i organami a ich urzędnikami lub innymi pracownikami są dopuszczalne jedynie wówczas, gdy zainteresowany wyczerpał wszystkie możliwości składania wewnętrznych administracyjnych zażaleń i skarg (art. 2 ust. 8).

Artykuł 228 TFUE stanowi, że Rzecznik „przeprowadza dochodzenia, które uważa za uzasadnione”. Aby oszczędzić stronom skarżącym niepotrzebnych rozczarowań i zapewnić jak najlepsze wykorzystanie zasobów, służby Rzecznika uważnie analizują wszystkie dopuszczalne skargi pod kątem szans na korzystne zakończenie dochodzenia.

W jednej wyjątkowej sprawie w 2011 r. (268/2011/PB) Rzecznik stwierdził brak podstaw do wszczęcia dochodzenia z uwagi na szczególne okoliczności towarzyszące powiązaniom skarżącego z Komisją. Rzecznik uznał, że nie miał realnych szans na rozwiązanie danego problemu, które pokrywałoby się z konkretnym interesem skarżącego lub które sprzyjałoby interesowi publicznemu. Poinformował skarżącego, że podejmując decyzję, uwzględnił podstawowe prawo skarżącego, który jako obywatel Unii może skierować skargę do Rzecznika. Rzecznik wyraził jednak ubolewanie, że mimo dołożenia wszelkich starań z jego strony podczas licznych dochodzeń, które prowadził w związku ze skargami złożonymi przez skarżącego, okazało się, że nie ma możliwości konstruktywnego zakończenia sporu skarżącego z Komisją.

W 2011 r. Rzecznik zdecydował, że w przypadku, gdy na początku rozpatrywania sprawy stwierdzi, iż nie ma wystarczających podstaw, aby zwrócić się do danej instytucji o wydanie opinii na temat skargi, która podlega jego kompetencjom i jest dopuszczalna, może on wszcząć „dochodzenie wyjaśniające”, dając tym samym skarżącemu możliwość przedstawienia dodatkowych informacji, wyjaśnień, dokumentów potwierdzających czy dalszych argumentów na potwierdzenie jego stanowiska w sprawie. Jeżeli Rzecznik



nadal będzie uważał, że informacje przedstawione przez skarżącego są niewystarczające lub nieprzekonujące, może zamknąć dochodzenie stwierdzeniem „braku niewłaściwego administrowania” lub „bezzasadnością dalszego dochodzenia”, zależnie od przypadku. Jeżeli jednak informacje lub wyjaśnienia przedstawione przez skarżącego wskazują na przydatność opinii odpowiedniej instytucji, Rzecznik zwróci się o wydanie takiej opinii.

Przykładowo w sprawie **358/2011/ANA** skarżący zwrócił się do Komisji o udzielenie mu informacji na temat działań, które podjęła, by upewnić się, że irlandzka instytucja audytowa prawidłowo przeprowadziła audyt niektórych irlandzkich instytucji finansowych, aby zapobiec nadużyciom korporacyjnym i finansowym. Następnie zwrócił się do Rzecznika, zarzucając Komisji nieprawidłowe wywiązywanie się z jej nadzorczej roli w związku z audytem tych instytucji finansowych. Rzecznik uznał, że przedstawione przez skarżącego informacje nie dają wystarczających podstaw, aby zwrócić się do Komisji o wydanie opinii. W związku z tym przekazał skarżącemu stosowną informację, prosząc go o doprecyzowanie zarzutu. Po przeanalizowaniu odpowiedzi skarżącego Rzecznik uznał, że nie ma konieczności zwracania się do Komisji o wyrażenie opinii, ponieważ (i) oczywiste było, że Komisja ma ograniczone uprawnienia nadzorcze w dziedzinie audytu ustawowego, (ii) na podstawie przedstawionych przez skarżącego argumentów i dowodów nie można stwierdzić przypadku niewłaściwego administrowania, jeśli chodzi o uprawnienia Komisji w tej sytuacji.

Wskutek takiej zmiany procedury odsetek dopuszczalnych spraw, w których Rzecznik stwierdził brak podstaw do wszczynania dochodzenia, spadł z 40 % w 2010 r. do 24 % w roku 2011. Te „bezpodstawne” sprawy w dużym stopniu ograniczały się do spraw, które rozpatrywał już inny organ, lub w przypadku których skarżący nie przedstawił dokumentacji dowodowej, która była konieczna do potwierdzenia skargi.

## Skargi oraz dochodzenia z własnej inicjatywy

Artykuł 228 TFUE nadaje Rzecznikowi prawo do przyjmowania skarg od każdego obywatela Unii i każdej osoby fizycznej bądź prawnej mającej miejsce zamieszkania lub statutową siedzibę w państwie członkowskim. Rzecznik ma także prawo wszczynania dochodzeń z własnej inicjatywy. Korzystając z prawa do własnej inicjatywy, Rzecznik może badać ewentualne przypadki niewłaściwego administrowania zgłoszone przez osobę nieuprawnioną do składania skarg. Decyzję o skorzystaniu z prawa do własnej inicjatywy Rzecznik podejmuje indywidualnie w poszczególnych przypadkach<sup>4</sup>. W takich sytuacjach przyjęta przez Rzecznika praktyka zakłada zapewnienie danej osobie takich samych możliwości proceduralnych w trakcie dochodzenia, jakie byłyby dostępne, gdyby sprawa była rozpatrywana jako skarga. W 2011 r. Rzecznik wszczął dwa takie dochodzenia z własnej inicjatywy.

Ponadto Rzecznik może również korzystać z prawa do własnej inicjatywy w zakresie rozwiązywania problemów

Korzystając z prawa do własnej inicjatywy, Rzecznik może badać ewentualne przypadki niewłaściwego administrowania zgłoszone przez osobę nieuprawnioną do składania skarg.

<sup>4</sup> Rzecznik, zachęcony przez Parlament Europejski, wyraził zamiar korzystania z prawa do własnej inicjatywy w każdym przypadku, w którym jedyną przyczyną newszczenia dochodzenia w sprawie skargi, w której zarzuca się niewłaściwe administrowanie przez Europejski Bank Inwestycyjny (EBI), jest fakt, iż skarżący nie jest obywatelem lub rezydentem Unii. Rzecznik podpisał z EBI protokół ustaleń, w którym przewidziano to szczególne zobowiązanie.

## Skargi i dochodzenia

systemowych w instytucjach. W 2011 r. skorzystał z tego prawa sześciokrotnie<sup>5</sup>. Sprawa **OI/5/2011/BEH** dotyczyła maksymalnych dopuszczalnych poziomów skażenia promieniotwórczego środków spożywczych w UE przed awarią w elektrowni jądrowej w Fukushima i po tej awarii. Założono ją wskutek kilku skarg od obywateli, którzy zarzucali Komisji brak informacji dotyczących wprowadzonych zmian w maksymalnych dopuszczalnych poziomach skażenia. Inne dochodzenie dotyczyło praktyk stosowanych w przypadku niespożytej żywności w stołówkach instytucji. Dochodzenie to, w sprawie **OI/14/2011/BEH**, obejmowało Komisję Europejską, Parlament Europejski, Radę UE, Trybunał Sprawiedliwości UE, Europejski Trybunał Obrachunkowy, Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny, Europejski Bank Centralny oraz Komitet Regionów. Sprawa **OI/2/2011/OV** dotyczyła natomiast związku między pilotażową metodą UE w zakresie rozpatrywania skarg w przedmiocie naruszeń prawa a komunikatem Komisji z 2002 r. w sprawie stosunków ze skarżącym w przedmiocie naruszeń prawa wspólnotowego. Sprawa **OI/7/2011/EIS** również dotyczyła Komisji i skarg w przedmiocie naruszeń prawa – tym razem jej decyzji o przerwaniu korespondencji ze skarżącym, który w ciągu dwóch lat złożył 57 takich skarg. Sprawa **OI/3/2011/KM** dotyczyła zdolności Rady do wywiązywania się z terminów przewidzianych w rozporządzeniu nr 1049/2001 w sprawie publicznego dostępu do dokumentów. I wreszcie sprawa **OI/6/2011/VL**, która dotyczyła Komisji i którą wszczęto na podstawie skargi złożonej przez członka komisji selekcyjnej w odniesieniu do części skargi, która w innej sytuacji uległaby przedawnieniu. Wszystkie te sprawy,

z wyjątkiem sprawy **OI/5/2011/BEH**, na koniec 2011 r. wciąż się toczyły.

W 2011 r. Rzecznik zapoczątkował program wizyt w jednostkach organizacyjnych UE w celu propagowania dobrej administracji i wymiany najlepszych praktyk między tymi jednostkami. Opierając się na początkowych doświadczeniach, zdecydowano, że od strony formalnej za podstawę tych wizyt przyjmuje się uprawnienia Rzecznika do prowadzenia dochodzeń z własnej inicjatywy. Zastosowanie mają więc tu zwykle gwarancje proceduralne<sup>6</sup>. Po każdej wizycie Rzecznik przedstawia zainteresowanej jednostce organizacyjnej swoje ustalenia w formie pisemnej. W razie ewentualnych szczególnych sugestii z jego strony, zazwyczaj zwraca się on do takiej jednostki, aby poinformowała go o podjętych działaniach następczych. Zależnie od reakcji jednostki organizacyjnej, Rzecznik albo postanawia zamknąć dochodzenie, albo podejmuje dalsze działania, na przykład wydając formalne zalecenia. Dochodzenia z własnej inicjatywy, które Rzecznik prowadził w tym kontekście w 2011 r., dotyczyły sześciu jednostek organizacyjnych UE: Europejskiej Agencji Środowiska (EEA) w Kopenhadze, dwóch jednostek z Lizbony – Europejskiego Centrum Monitorowania Narkotyków i Narkomanii (EMCDDA) oraz Europejskiej Agencji ds. Bezpieczeństwa na Morzu (EMSA), jak również Europejskiego Urzędu Nadzoru Bankowego (EUNB), Europejskiej Agencji Leków (EMA) oraz Europejskiego Kolegium Policyjnego (CEPOL), z których przedstawicielami Rzecznik spotkał się w Londynie. Wyczerpujące informacje na temat tych dochodzeń udostępniono na stronie: <http://www.ombudsman.europa.eu/activities/visits.faces>

5. Jedno z dwóch wymienionych wyżej dochodzeń z własnej inicjatywy – **OI/4/2011/AN** również dotyczyło kwestii systemowych, a mianowicie niedopilnowania przez Komisję wypłaty kwot należnych podwykonawcom, które Komisja wypłaciła głównemu wykonawcy.

6. Obejmują one między innymi prawo jednostki organizacyjnej UE do zobowiązania Rzecznika do zachowania poufności dokumentów i informacji uzyskanych w trakcie wizyty. Zob. art. 5.1, 5.2 i 14.2 przepisów wykonawczych przyjętych przez Rzecznika.



## Procedury Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich

### Pisemne i uproszczone procedury dochodzeniowe

Wszystkie skargi przesyłane do Rzecznika są rejestrowane i potwierdzane, zwykle w ciągu jednego tygodnia od otrzymania. W potwierdzeniu informuje się skarżącego o procedurze oraz numerze referencyjnym, a także podaje się nazwisko i numer telefonu osoby zajmującej się skargą.

Skarga jest wstępnie analizowana w celu ustalenia, czy należy wszcząć dochodzenie, i zwykle w ciągu miesiąca skarżący otrzymuje informację o wyniku analizy. Jeśli nie zostaje wszczęte dochodzenie, skarżącemu podaje się powody takiej decyzji. Jeżeli skarga nie podlega kompetencjom Rzecznika, w miarę możliwości przekazuje się ją do innego organu lub udziela się skarżącemu odpowiedniej porady dotyczącej kontaktu z właściwym organem. Aby jak najszybciej informować skarżących o braku możliwości rozpatrzenia ich skargi, Rzecznik w 2011 r. postanowił usprawnić procedurę postępowania ze skargami, które nie podlegają jego kompetencjom. Od tej pory skargami takimi będzie się zajmowała Registratura w biurze Rzecznika, która wyjaśni skarżącemu, dlaczego Rzecznik nie może rozpatrzyć danej skargi i w miarę możliwości przekaże taką skargę do właściwego organu lub poradzi skarżącemu, gdzie należy się zwrócić.

swoich wnioskach. Decyzje Rzecznika nie są prawnie wiążące i nie skutkują możliwymi do wyegzekwowania tytułami prawnymi ani zobowiązaniami dotyczącymi skarżącego lub danej instytucji.

Zamiast wszczynać dochodzenie w sprawie ewentualnego niewłaściwego administrowania w formie pisemnej, Rzecznik, za zgodą i przy współpracy zaangażowanej instytucji, stosuje nieformalne elastyczne procedury w celu szybkiego rozwiązania danego problemu. W 2011 r. rozstrzygnięto 47 spraw, w przypadku których dzięki interwencji Rzecznika uzyskano szybką odpowiedź na korespondencję pozostającą do tej pory bez odpowiedzi (zob. szczegółowy opis procedury w sekcji 2.9 *Sprawozdania rocznego 1998*). Kolejnych 5 spraw rozstrzygnięto po tym, jak Rzecznik zapewnił skarżącemu bardziej rzeczową odpowiedź na jego korespondencję.

Wymienione liczby są znacznie niższe niż te za 2010 r., kiedy to wyniosły odpowiednio 91 i 73. Jest to spowodowane zmianami proceduralnymi wprowadzonymi na początku 2011 r. Poprzednio Rzecznik zazwyczaj uznawał skargę dotyczącą braku odpowiedzi za rozwiązana niezwłocznie po wysłaniu odpowiedzi przez instytucję. Dokonując przeglądu tego podejścia, Rzecznik uznał, że procedura byłaby przyjaźniejsza obywatelom, jeżeli skarżący nie musieliby składać nowej skargi w razie

Decyzje Rzecznika nie są prawnie wiążące i nie skutkują możliwymi do wyegzekwowania tytułami prawnymi ani zobowiązaniami dotyczącymi skarżącego lub danej instytucji.

W czasie dochodzenia Rzecznik informuje skarżącego o każdym kolejnym działaniu. Kiedy Rzecznik podejmuje decyzję o zamknięciu dochodzenia, informuje skarżącego o wynikach dochodzenia i o

niezadowolenia w związku z treścią otrzymanej odpowiedzi. Teraz więc zachęca skarżącego do przedstawienia uwag. Wielu skarżących nie decyduje się na to. W takich sytuacjach Rzecznik

## Skargi i dochodzenia

zazwyczaj zamyka badanie stwierdzeniem braku konieczności prowadzenia dalszego dochodzenia. Z drugiej strony niektórzy skarżący podają powody swojego niezadowolenia z odpowiedzi instytucji. Jeżeli Rzecznik uważa, że powody podane przez skarżącego mogą mieć swoje uzasadnienie, prowadzi dochodzenie i zwraca się do określonej instytucji o wydanie opinii. Jeżeli jednak uważa odpowiedź instytucji za zadowalającą, zamyka sprawę stwierdzeniem braku niewłaściwego administrowania lub bezzasadnością dalszego dochodzenia, zależnie od przypadku. Podstawowym skutkiem tego nowego podejścia w kategoriach statystycznych jest to, że obecnie Rzecznik zamyka mniej spraw uznając je za rozwiązane przez instytucję, natomiast większą liczbę spraw zamyka stwierdzając brak niewłaściwego administrowania lub bezzasadność dalszego dochodzenia.

### **Kontrola akt i przesłuchanie świadków**

Zgodnie z art. 3 ust. 2 statutu Rzecznika Praw Obywatelskich instytucje UE zobowiązane są dostarczyć Rzecznikowi Praw Obywatelskich wszelkie informacje, których od nich żądał, oraz umożliwić mu dostęp do odpowiednich akt. Prawo Rzecznika do kontroli akt zezwala mu na sprawdzanie kompletności i dokładności informacji dostarczonych przez daną instytucję UE. Ważną gwarancją dla skarżącego i społeczeństwa stanowi zatem fakt, że Rzecznik może prowadzić gruntowne i kompletne dochodzenia. Rzecznik coraz częściej korzysta z prawa do kontrolowania akt instytucji i w 2011 r. skorzystał z tego prawa w 38 sprawach; dla porównania, w roku 2010 liczba tych spraw wyniosła 26.

Zgodnie z art. 3 ust. 2 statutu urzędnicy oraz inni pracownicy instytucji UE są zobowiązani do składania zeznań na wnioski Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich, mimo że nadal są wówczas związani odpowiednimi postanowieniami regulaminu pracowniczego, w szczególności tajemnicą służbową. W 2011 r. Rzecznik nie korzystał z przysługującego mu prawa do przesłuchania świadków.

Zmiany statutu dokonane w 2008 r., jasno określiły obowiązek Rzecznika zachowania poufności dokumentów i informacji uzyskanych w trakcie dochodzenia. Na mocy zmienionego statutu dostęp Rzecznika do dokumentów lub informacji niejawnych, w szczególności do dokumentów sensytywnych w rozumieniu art. 9 rozporządzenia nr 1049/2001<sup>7</sup>, następuje zgodnie z zasadami bezpieczeństwa zainteresowanej instytucji UE. Instytucje przekazujące niejawne informacje lub dokumenty powiadamiają Rzecznika Praw Obywatelskich o takim utajnieniu. Co więcej, Rzecznik Praw Obywatelskich uzgadnia wcześniej z zainteresowaną instytucją warunki postępowania z dokumentami lub informacjami niejawnymi lub z innymi informacjami objętymi obowiązkiem zachowania tajemnicy służbowej.

7. Rozporządzenie (WE) nr 1049/2001 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 30 maja 2001 r. w sprawie publicznego dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji; Dz.U. L 145 z 2001, s. 43.



## 1.2 Przegląd skarg zbadanych w 2011 r.

W 2011 r. Rzecznik zarejestrował<sup>8</sup> 2 510 skarg. Dla porównania, w roku 2010 liczba ta wyniosła 2 667. Spośród 2 544 rozpatrzonych skarg<sup>9</sup>, 27 % (698 skarg) leżało w kompetencjach Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich.

Prawie 61 % wszystkich skarg otrzymanych w 2011 r. złożono przez Internet. Duża część tych skarg (53 %) została przesłana za pomocą elektronicznego formularza skargi, który jest dostępny w 23 językach urzędowych

korrespondencji wpływa na adres poczty elektronicznej Rzecznika, to 50 wniosków i odpowiedzi na te wnioski przesłano za pośrednictwem zwykłej poczty lub faksem. Utrzymujący się znaczny spadek liczby wniosków o udzielenie informacji otrzymanych w ostatnich kilku latach (1 000 w 2010 r., 1 850 w 2009 r., 4 300 w 2008 r. i 4 100 w 2007 r.) świadczy o powodzeniu interaktywnego przewodnika dostępnego od początku 2009 r. na stronie internetowej Rzecznika. Umożliwia on zainteresowanym stronom uzyskanie informacji bez konieczności składania wniosku. W 2011 r. Rzecznik rozpatrzył ogółem ponad 3 800 skarg i wniosków o udzielenie informacji.

Utrzymujący się znaczny spadek liczby wniosków o udzielenie informacji otrzymanych w ostatnich kilku latach świadczy o powodzeniu interaktywnego przewodnika dostępnego od początku 2009 r. na stronie internetowej Rzecznika.

| Prawie 61 % wszystkich skarg otrzymanych w 2011 r. złożono przez Internet.

UE na stronie internetowej Rzecznika. W 2011 r. Rzecznik odpowiedział na ponad 1 200 wniosków o udzielenie informacji, które do niego wpłynęły; dla porównania, w 2010 r. liczba ta wyniosła około 1 000. Chociaż większość

Na podstawie otrzymanych skarg Rzecznik wszczął 382 dochodzenia, a dodatkowe 14 dochodzeń zapoczątkował z własnej inicjatywy. Dla porównania w 2010 r. liczby te wyniosły odpowiednio 323 i 12.

Tabela 1.1: Sprawy rozpatrywane w 2011 r.

Skargi zarejestrowane w 2011 r.	2 510
Skargi rozpatrzone w 2011 r.	2 544
Skargi leżące w kompetencjach członka Europejskiej Sieci Rzeczników Praw Obywatelskich	1 321
Skargi w ramach mandatu Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich, W tym:	698
	198 nie spełniało kryterium dopuszczalności
	118 spełniało kryterium dopuszczalności, ale stwierdzono brak podstaw do wszczęcia dochodzenia
	382 dochodzenia wszczęto na podstawie skarg
Dochodzenia wszczęte z własnej inicjatywy	14
Dochodzenia zamknięte, W tym:	318 (w tym 8 dochodzeń z własnej inicjatywy)
	171 z 2011 r.
	89 z 2010 r.
	58 z ubiegłych lat

8. Skargi „zarejestrowane” w danym roku kalendarzowym, a nie skargi, które wpłynęły w tym samym czasie, ale zostały zarejestrowane w kolejnym roku.

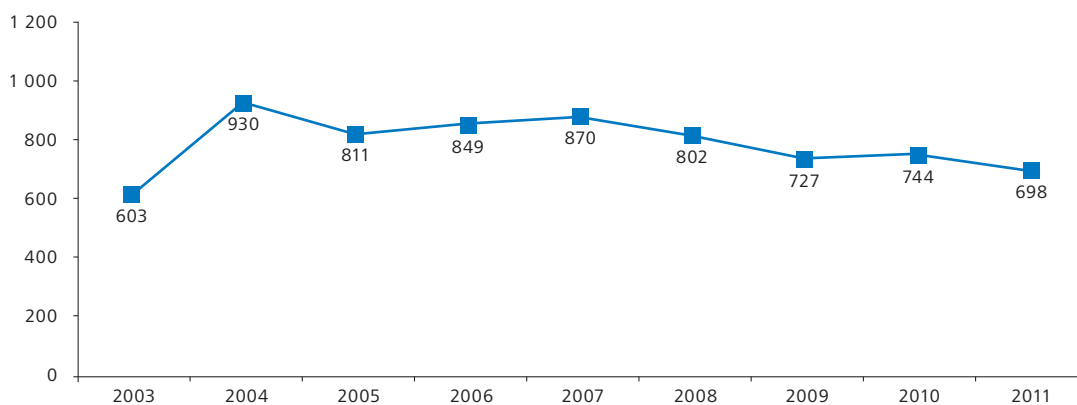
9. Kategoria statystyczna „rozpatrzone” oznacza, że Rzecznik zakończył analizę mającą ustalić, czy skarga (i) leży w zakresie mandatu Rzecznika, (ii) spełnia kryteria dopuszczalności oraz (iii) czy stanowi podstawę do wszczęcia dochodzenia, oraz że poinformował o jej wyniku skarżącego. Ze względu na wymagany czas, liczba skarg „rozpatrzonych” w danym roku różni się od liczby skarg „zarejestrowanych” w tym samym roku. Do skarg rozpatrzonych w danym roku zalicza się skargi zarejestrowane na koniec poprzedniego roku i rozpatrzonych z początkiem danego roku. Nie zalicza się do nich skarg zarejestrowanych na koniec danego roku i rozpatrzonych z początkiem roku następnego.

## Skargi i dochodzenia

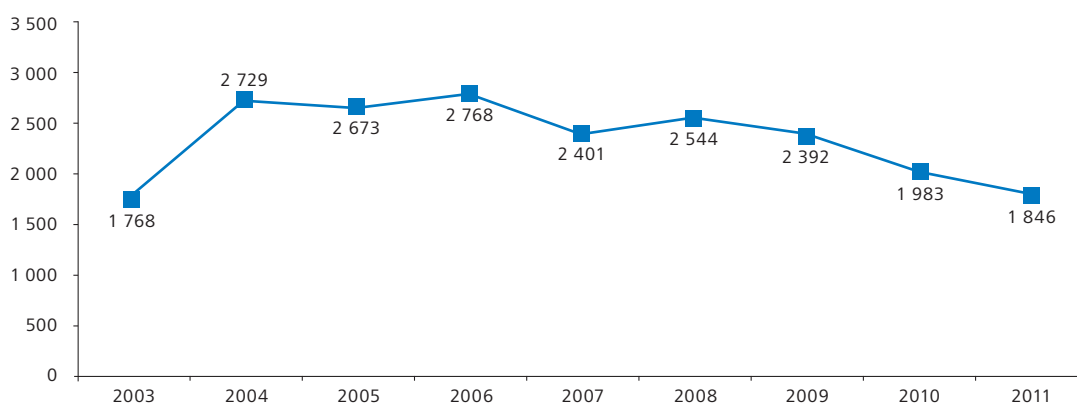
Jak wynika z rys. 1.1<sup>10</sup>, liczba skarg w ramach mandatu Rzecznika wzrosła w ciągu ostatnich dziewięciu lat. W 2003 r. wyniosła tylko 603, w 2004 r. wzrosła do 930, a następnie w latach 2005-2008 wahała się między 800 a 900; od tego czasu odnotowano niewielką tendencję malejącą.

Jak wynika z rys. 1.2<sup>11</sup>, liczba skarg niepodlegających kompetencjom Rzecznika spadła w 2011 r. do 1 846, co stanowi najniższą wartość od 2003 r. Rzecznik kontynuuje wysiłki mające na celu zredukowanie liczby skarg niepodlegających jego kompetencjom. Cel ten realizuje dostarczając jasnych informacji o tym, co jest, a co nie jest w jego mocy, jak również kierując skarżących bezpośrednio do właściwego organu.

Rys. 1.1: Liczba skarg objętych mandatem w latach 2003-2011



Rys. 1.2: Liczba skarg wykraczających poza kompetencje Rzecznika w latach 2003-2011



10. W 2005 r. 335 skarg w ramach mandatu Rzecznika dotyczyło tego samego zagadnienia. By umożliwić dokładniejsze porównanie na przestrzeni lat, na rys. 1.1 uwzględniono tylko 11 spośród tych skarg.

11. W 2006 r. 281 skarg nieleżących w kompetencjach Rzecznika dotyczyło tego samego zagadnienia. By umożliwić dokładniejsze porównanie na przestrzeni lat, na rys. 1.2 uwzględniono tylko 11 spośród tych skarg.



W tabeli 1.2 przedstawiono przegląd skarg zarejestrowanych w 2011 r. z podziałem na kraje. Najwięcej skarg tradycyjnie wpływało z Niemiec – państwa UE o największej liczbie ludności, za którym następną w kolejności była Hiszpania. W 2011 r.

tendencja ta jednak zmieniała się i Hiszpania awansowała z drugiego na pierwsze miejsce, natomiast za nią uplasowały się Niemcy, Polska i Belgia. W stosunku do liczby ludności najwięcej skarg pochodziło z Luksemburga, Cypru, Belgii, Malty i Słowenii.

Tabela 1.2: Geograficzne pochodzenie skarg zarejestrowanych w 2011 r.

Państwo	Liczba skarg	Procent skarg	Procent ludności UE	Wskaźnik
Luksemburg	29	1,2	0,1	11,6
Cypr	26	1,0	0,2	5,2
Belgia	190	7,6	2,1	3,6
Malta	7	0,3	0,1	2,8
Słowenia	28	1,1	0,4	2,8
Bułgaria	71	2,8	1,6	1,8
Irlandia	38	1,5	0,9	1,7
Hiszpania	361	14,4	9	1,6
Portugalia	71	2,8	2,1	1,3
Austria	52	2,1	1,7	1,2
Republika Czeska	64	2,5	2,1	1,2
Polska	233	9,3	7,7	1,2
Finlandia	31	1,2	1,1	1,1
Słowacja	29	1,2	1,1	1,1
Litwa	18	0,7	0,7	1,0
Węgry	47	1,9	2	0,9
Grecja	53	2,1	2,3	0,9
Szwecja	41	1,6	1,8	0,9
Dania	23	0,9	1,1	0,8
Niemcy	308	12,3	16,6	0,7
Łotwa	9	0,4	0,5	0,7
Niderlandy	44	1,8	3,3	0,5
Francja	167	6,7	12,8	0,5
Wielka Brytania	141	5,6	12,3	0,5
Estonia	3	0,1	0,3	0,4
Rumunia	42	1,7	4,4	0,4
Włochy	97	3,9	11,9	0,3
Inne	137	5,5		
Brak informacji	150	6,0		

Uwaga: Wskaźnik został obliczony, dzieląc odsetek wszystkich skarg przez odsetek całej ludności. Wynik powyżej 1 świadczy o tym, że z danego państwa wpłynęło więcej skarg niż należałoby oczekiwać biorąc pod uwagę liczbę ludności. Wszystkie wartości procentowe w tabeli zaokrąglono do jednego miejsca po przecinku.

W 2011 r. z 14 państw członkowskich wniesiono więcej skarg niż można było oczekiwać biorąc pod uwagę liczbę ludności; z 12 państw wniesiono mniej

skarg, natomiast z jednego (Litwy) wniesiono liczbę skarg odpowiadającą liczbie ludności.

## Skargi i dochodzenia

Poniższą mapę oparto na liczbie skarg skierowanych do Rzecznika z każdego państwa członkowskiego odniesionej do liczby ludności tego państwa (zob. wyjaśnienie do tabeli 1.2 dotyczące sposobu obliczania wskaźnika).

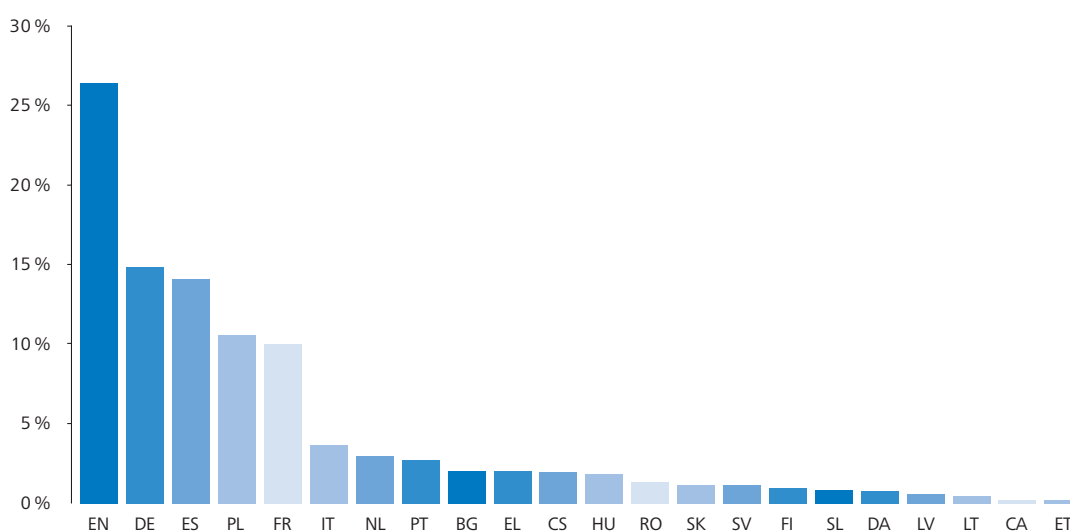
**Stosunek** (% skarg / % populacji)





Skargi do Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich można składać w każdym z 23 urzędowych języków UE<sup>12</sup>. Jak wynika z rys. 1.3, w 2011 r. większość skarżących złożyła skargi w języku angielskim, a następnie w niemieckim i hiszpańskim.

Rys. 1.3: Rozkład skarg według języka, w którym zostały złożone

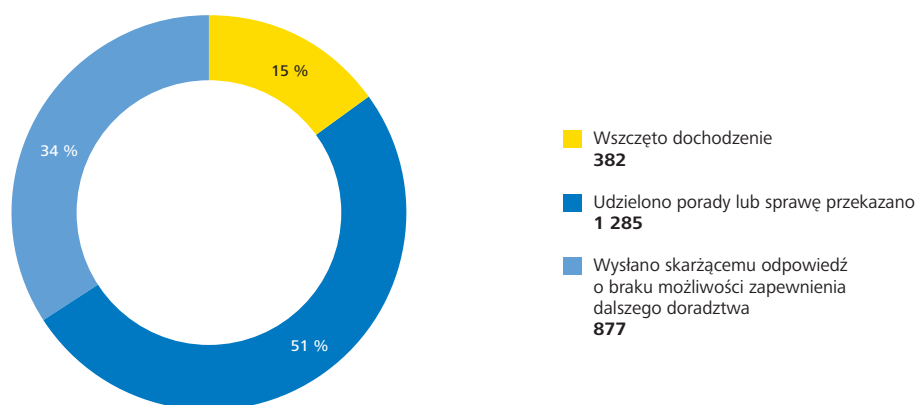


12. Angielskim, bułgarskim, czeskim, duńskim, estońskim, fińskim, francuskim, greckim, hiszpańskim, holenderskim, irlandzkim, litewskim, łotewskim, maltańskim, niemieckim, polskim, portugalskim, rumuńskim, słowackim, słoweńskim, szwedzkim, węgierskim, włoskim. Zgodnie z umową podpisaną w listopadzie 2006 r. między Europejskim Rzecznikiem Praw Obywatelskich a hiszpańskim rządem obywatele mogą również składać skargi do Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich w każdym z języków urzędowych Hiszpanii (katalońskim/walenckim, galicyjskim i baskijskim). Podpisując tę umowę Rzecznik dostosował swoją praktykę do konkluzji Rady Unii Europejskiej z czerwca 2005 r., w których przewidziano stosowanie tych języków w celu ułatwienia obywatelom hiszpańskim porozumiewania się z instytucjami UE.

## Skargi i dochodzenia

Jak wynika z rys. 1.4, w ponad 65 % rozpatrywanych spraw Rzecznik zdołał udzielić pomocy skarżącemu, wszczynając dochodzenie (15 % spraw), przekazując sprawę właściwemu organowi lub doradzając, do którego organu należy się zwrócić (51 %). Sekcja 1.7 niniejszego sprawozdania zawiera przegląd spraw, które Rzecznik przekazał lub w związku z którymi poradził skarżącemu, do jakiego organu należy się zwrócić. W przypadku 34 % spraw rozpatrywanych w 2011 r. Rzecznik uznał, że nie może zapewnić dalszego doradztwa i odpowiednio poinformował skarżących o swojej decyzji. W niektórych przypadkach powodem było niewskazanie przez skarżącego na kogo lub na co chce wnieść skargę.

Rys. 1.4: Działania podjęte po wpłynięciu skarg



Uwaga: Dane liczbowe w powyższej tabeli obejmują 124 skargi zarejestrowane pod koniec 2010 r., które rozpatrzono w roku 2011. Liczby te nie obejmują 38 skarg zarejestrowanych pod koniec 2011 r., które były wciąż rozpatrywane na koniec roku celem ustalenia, jakie działania należy podjąć.



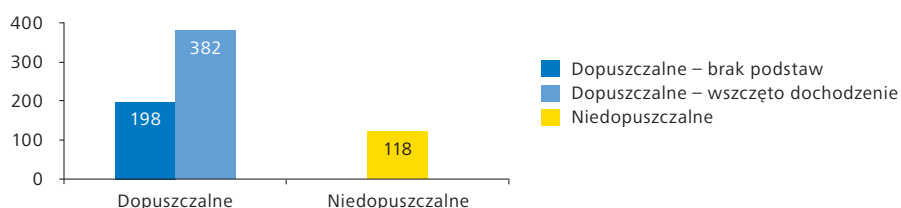
### 1.3 Analiza wszczętych dochodzeń<sup>13</sup>

Jak już wspomniano, w 2011 r. Rzecznik Praw Obywatelskich zmodyfikował swoje uproszczone procedury w taki sposób, aby były one przyjaźniejsze obywatelom. To w dużym stopniu wyjaśnia większą niż w 2010 r. liczbę wszczętych dochodzeń i nieco dłuższy średni czas kończenia dochodzeń w 2011 r. Modyfikacja ta spowodowała też, że Rzecznik zamknął mniej niż w 2010 r. spraw uznanych za

rozpatrzone przez instytucję, natomiast więcej spraw zamknął stwierdzeniem bezzasadności dalszego dochodzenia.

Wszystkie skargi objęte mandatem Rzecznika zostały dokładnie przeanalizowane pod kątem ustalenia dopuszczalności. Spośród 698 skarg podlegających kompetencjom Rzecznika 198 uznano za niespełniające kryterium dopuszczalności, a w przypadku kolejnych 118, które spełniały kryterium dopuszczalności, Rzecznik nie znalazł podstaw do wszczęcia dochodzenia.

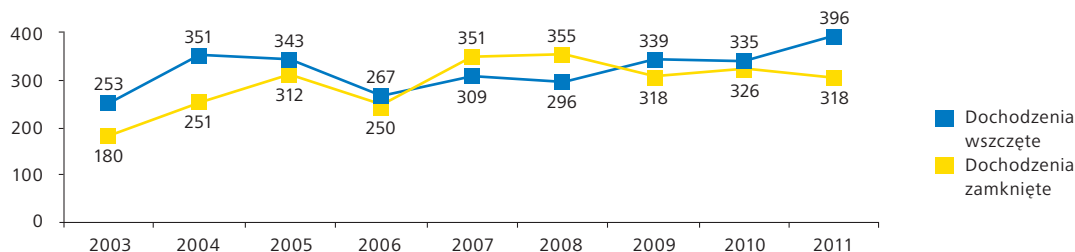
Rys. 1.5: Skargi podlegające kompetencjom Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich



Na podstawie skarg Rzecznik wszczął w ciągu roku ogółem 382 dochodzenia. Oznacza to wzrost o 15,5% w stosunku do 2010 r. Rzecznik wszczął również 14 dochodzeń z własnej inicjatywy.

Jak wynika z rys. 1.6, liczba dochodzeń wszczętych przez Rzecznika w 2011 r. jest najwyższa ze wszystkich dotychczasowych i przekracza poziomy z roku 2004 (351) i roku 2005 (343).

Rys. 1.6: Zmiany w liczbach dochodzeń



13. Analizę zawartą w tej sekcji oparto na liczbie dochodzeń wszczętych w 2011 r., a nie na całkowitej liczbie dochodzeń rozpatrywanych w ciągu roku.

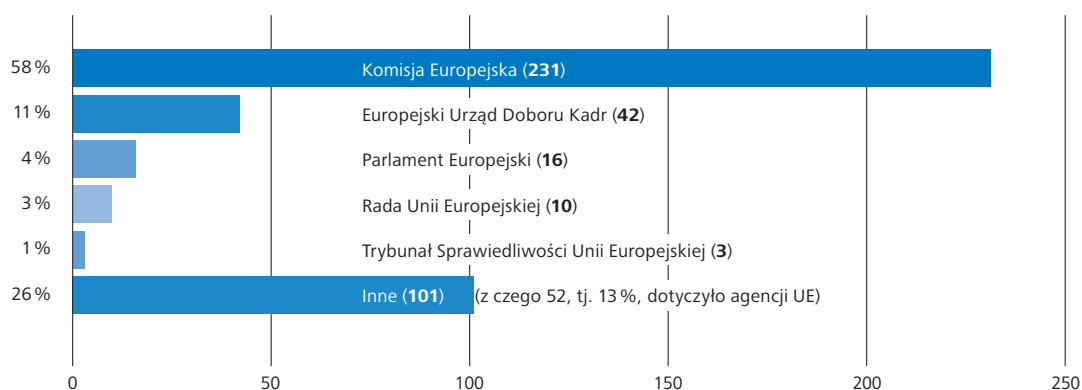
## Skargi i dochodzenia

Większość dochodzeń wszczętych przez Rzecznika w 2011 r. dotyczyła Komisji Europejskiej.

Większość dochodzeń wszczętych przez Rzecznika w 2011 r. dotyczyła Komisji Europejskiej (231 skarg lub 58 %). Porównywalna liczba za 2010 r. to 219. Ponieważ Komisja jest główną instytucją UE podejmującą decyzje mające bezpośredni wpływ na obywateli, jest rzeczą naturalną, że stanowi główny obiekt ich skarg. Na drugim miejscu uplasował się Europejski Urząd Doboru Kadr (EPSO), którego dotyczyły 42 skargi (35 w 2010 r.). Liczba wszczętych dochodzeń dotyczących Parlamentu Europejskiego spadła o ponad połowę

w porównaniu z rokiem 2010. Z drugiej strony Rzecznik wszczął o jedną trzecią więcej niż w roku poprzednim dochodzeń dotyczących Rady, natomiast liczba dochodzeń dotyczących Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej utrzymała się na takim samym poziomie. Warto wspomnieć, że Rzecznik może wszczynać jedynie dochodzenia, które nie dotyczą działalności sądowniczej Trybunału. Przedmiotem kolejnych 101 dochodzeń było dwadzieścia pięć innych instytucji, organów i jednostek organizacyjnych UE<sup>14</sup>.

Rys. 1.7: Instytucje i organy objęte dochodzeniem



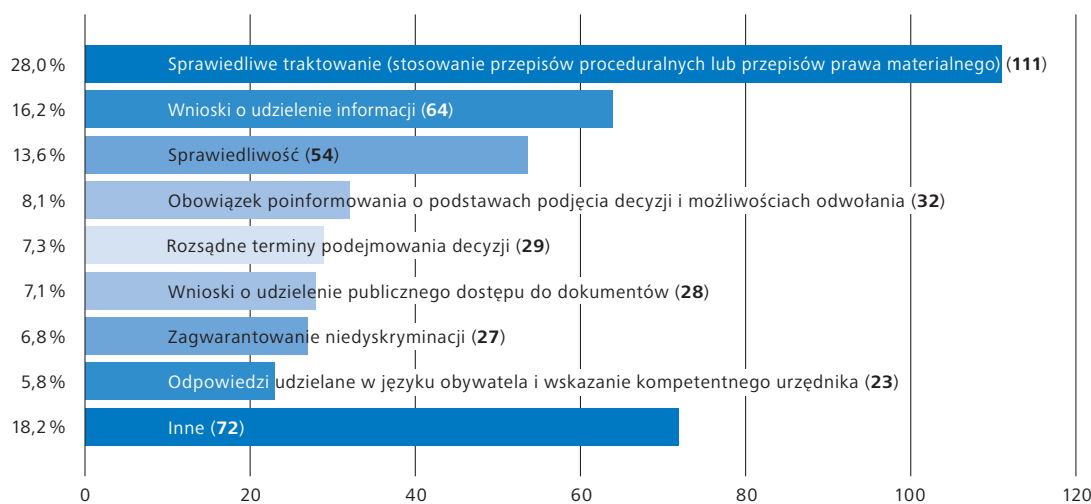
Uwaga: W 2011 r. Rzecznik wszczął jedno dochodzenie z własnej inicjatywy dotyczące więcej niż jednej instytucji. Z tego względu suma danych wyrażonych w procentach przekracza 100 %.

14. Europejski Urząd ds. Zwalczenia Nadużyć Finansowych (16), Europejska Służba Działań Zewnętrznych (11), Europejska Agencja Leków (8), Europejski Urząd Nadzoru Bankowego (5), Eurojust (4), Agencja Wykonawcza ds. Edukacji, Kultury i Sektora Audiowizualnego (4), Europejski Bank Inwestycyjny (4), Agencja Praw Podstawowych Unii Europejskiej (3), Europejska Fundacja na rzecz Poprawy Warunków Życia i Pracy (3), Europejski Bank Centralny (3), Europejski Trybunał Obrachunkowy (3), Europejska Agencja Bezpieczeństwa Lotniczego (3), Agencja Wykonawcza ds. Transeuropejskiej Sieci Transportowej (2), Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny (2), Europejski Urząd Nadzoru Ubezpieczeń i Pracowniczych Programów Emerytalnych (2), Rada Europejska (2), Europol (2), Agencja Wykonawcza ds. Badań Naukowych (2), Europejska Agencja ds. Bezpieczeństwa Sieci i Informacji (2), Agencja Wykonawcza Europejskiej Rady ds. Badań Naukowych (2), Europejski Urząd Nadzoru Giełd i Papierów Wartościowych (2), Urząd Harmonizacji Rynku Wewnętrznego (2), Europejskie Wspólne Przedsięwzięcie na rzecz Realizacji Projektu ITER i Rozwoju Energii Termojądrowej (2), Komitet Regionów Unii Europejskiej (1), Agencja Wykonawcza ds. Konkurencyjności i Innowacyjności (1), Urząd Publikacji Unii Europejskiej (1), Frontex (1), Europejski Instytut ds. Równości Kobiet i Mężczyzn (1), Europejska Agencja Chemikaliów (1), Europejskie Centrum Monitorowania Narkotyków i Narkomanii (1), Europejska Agencja Środowiska (1), Europejski Urząd ds. Bezpieczeństwa Żywności (1), Europejskie Kolegium Policyjne (1), Europejska Agencja ds. Bezpieczeństwa na Morzu (1) oraz Europejskie Centrum ds. Zapobiegania i Kontroli Chorób (1).



Najczęstsze zarzuty dotyczące niewłaściwego administrowania, którymi w 2011 r. zajmował się Rzecznik, dotyczyły: sprawiedliwego traktowania (28 % dochodzeń), wniosków o udzielenie informacji (16,2 % dochodzeń), sprawiedliwości (13,6 %), obowiązku poinformowania o podstawach podjęcia decyzji i możliwościach odwołania (8,1 %), rozsądnych terminów podejmowania decyzji (7,3 %), wniosków o udzielenie publicznego dostępu do dokumentów (7,1 %), zagwarantowania niedyskryminacji (6,8 %) oraz odpowiedzi udzielanych w języku obywatela i wskazania kompetentnego urzędnika (5,8 %).

**Rys. 1.8: Rodzaje zarzutów dotyczących niewłaściwego administrowania**



Uwaga: W niektórych przypadkach w ramach tego samego dochodzenia badano zarzuty dotyczące co najmniej dwóch rodzajów niewłaściwego administrowania. Z tego względu suma danych wyrażonych w procentach przekracza 100 %.

## Skargi i dochodzenia

1.4 Wyniki dochodzeń  
Rzecznika

Jak pokazano na powyższym rys. 1.6, w 2011 r. Rzecznik zamknął 318 dochodzeń, z czego 310 dotyczyło skarg, a osiem stanowiło dochodzenia z własnej inicjatywy.

Ogółem 82 % skarg skutkujących dochodzeniem (253) zostało wniesionych przez indywidualnych obywateli, natomiast 18 % (57) przez przedsiębiorstwa, stowarzyszenia i inne osoby prawne.

Tabela 1.3: Źródło skarg prowadzących do dochodzeń, które zamknięto w 2011 r.

Przedsiębiorstwa, stowarzyszenia i inne osoby prawne	18 % (57)
Indywidualni obywatele	82 % (253)

Większość dochodzeń zamkniętych przez Rzecznika w 2011 r. ukończono w ciągu jednego roku (66 %). Ponad jedną trzecią dochodzeń, a mianowicie 36 %, Rzecznik zamknął w ciągu trzech miesięcy. Do kategorii tej zalicza się sprawy, które Rzecznik był w stanie rozpatrzyć bardzo szybko, na przykład telefonując do danej instytucji w celu zaproponowania rozwiązania<sup>15</sup>. Ponad 80 % dochodzeń Rzecznik zamknął w ciągu 18 miesięcy. Średni czas trwania dochodzenia wyniósł dziesięć miesięcy, natomiast w 2010 r. średnia ta wyniosła dziewięć miesięcy.

Tabela 1.4: Czas trwania dochodzenia w sprawach, które zamknięto w 2011 r.

Przeciętny czas trwania dochodzenia	10 miesięcy
Sprawy zamknięte w ciągu 3 miesięcy	36 %
Sprawy zamknięte w ciągu 12 miesięcy	66 %
Sprawy zamknięte w ciągu 18 miesięcy	80 %

Uwaga: na podstawie miesiąca liczącego 30 dni.

Jak wynika z rys. 1.9, w 84 sprawach zamkniętych w 2011 r. uzyskano pozytywny wynik, gdy zainteresowana instytucja przyjęła rozwiązanie polubowne lub rozwiązała sprawę samodzielnie. W 64 sprawach Rzecznik nie stwierdził niewłaściwego administrowania, którego dopatrył się w innych 47 sprawach. W 13 z tych spraw (dla porównania w siedmiu w 2010 r.) instytucja przyjęła zalecenie wstępne całkowicie lub częściowo. Trzydzieści pięć spraw Rzecznik zamknął poprzez wystosowanie uwag krytycznych (zob. rys. 1.10). W 39 sprawach Rzecznik poczynił dalsze uwagi mające na celu poprawę wyników odpowiednich instytucji w przyszłości. Wyniki te przedstawiono bardziej szczegółowo poniżej<sup>16</sup>.

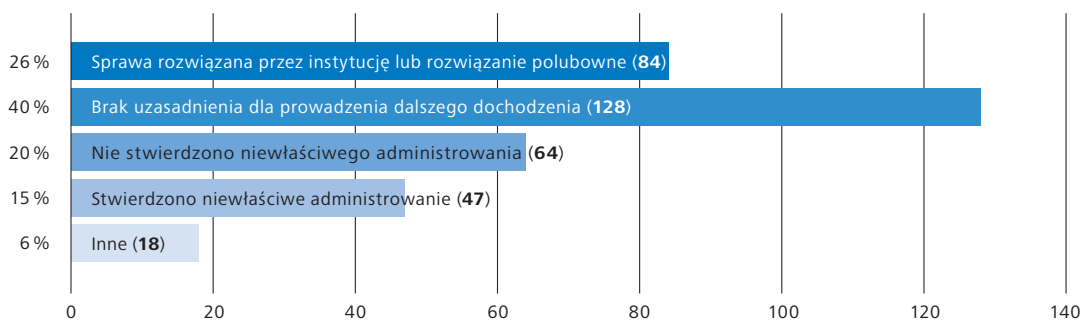
<sup>15</sup>. Kategoria ta obejmuje również sprawy, w których Rzecznik przeprowadziłby pełne dochodzenie, gdyby skarżący nie wycofał skargi, i takie, w których Rzecznik nie mógł kontynuować dochodzenia w związku z decyzją skarżącego, by wnieść sprawę do sądu.

<sup>16</sup>. Poniższą analizę oparto na dochodzeniach zamkniętych w 2011 r. Jeżeli dochodzenie dotyczyło więcej niż jednego zarzutu lub skargi, Rzecznik mógł poczynić kilka ustaleń.

Ogółem 82 % skarg skutkujących dochodzeniem (253) zostało wniesionych przez indywidualnych obywateli, natomiast 18 % (57) przez przedsiębiorstwa, stowarzyszenia i inne osoby prawne.



Rys. 1.9: Wyniki dochodzeń zamkniętych w 2011 r.



Uwaga 1: W niektórych przypadkach dochodzenie zamknięto z co najmniej dwóch przyczyn. Z tego względu suma danych wyrażonych w procentach przekracza 100%.

Uwaga 2: W jednym przypadku, w którym stwierdzono niewłaściwe administrowanie, Rzecznik zamknął dochodzenie uwagą krytyczną oraz zaleceniem wstępnym, które instytucja całkowicie przyjęła.

## Sprawy, w których nie stwierdzono niewłaściwego administrowania

W 2011 r. Rzecznik zamknął 64 sprawy nie stwierdziwszy niewłaściwego administrowania. Dla skarżącego nie musi to oznaczać negatywnego zakończenia sprawy, gdyż odnosi on korzyści dzięki otrzymaniu od zainteresowanej instytucji pełnego wyjaśnienia podjętych przez nią działań. Korzysta on również z niezależnej analizy sprawy przez Rzecznika. Jednocześnie takie stwierdzenie jest konkretnym dowodem na to, że dana instytucja postąpiła zgodnie z zasadami dobrej administracji, co pokazano na przykładzie przedstawionej niżej sprawy.

**Dla skarżącego nie musi to oznaczać negatywnego zakończenia sprawy, gdyż odnosi on korzyści dzięki otrzymaniu od zainteresowanej instytucji pełnego wyjaśnienia podjętych przez nią działań.**

## Prawo do swobodnego przemieszczania się wewnątrz UE

U irlandzkiego obywatela mieszkającego w Holandii stwierdzono chorobę zwyrodnieniową i zapisano mu środki uśmierzające ból, które zawierają konopie. Kilkakrotnie usiłował on zdobyć pozwolenie na krótką wizytę u swojej rodziny w Irlandii. Władze irlandzkie uznały jednak, że przy wjeździe może zostać zatrzymany za posiadanie nielegalnych środków odurzających. Obywatel ten skierował skargę w sprawie naruszenia przepisów prawa do Komisji, która uznała, że Irlandia nie naruszyła prawa UE. Zwrócił się więc do Rzecznika, który przeprowadziwszy dochodzenie (sprawa **2062/2010/JF**) nie stwierdził przypadku niewłaściwego administrowania ze strony Komisji. Sprawa ta dotyczyła przepisów dorobku Schengen, które nie są jeszcze wiążące dla

Irlandii, a zatem państwo to mogło prawnie stosować swoje ustawodawstwo w sprawie narkotyków i nie było zobowiązane przestrzegać wspomnianych przepisów prawa. Sprawa ta jednak głęboko poruszyła Rzecznika. Poinformował więc o niej irlandzkiego Rzecznika Praw Obywatelskich oraz irlandzką Komisję Praw Człowieka, zwracając się do nich o podjęcie działań, które uznają za właściwe.

## Skargi i dochodzenia

### Dalsze uwagi

Nawet w sytuacji, w której Rzecznik nie stwierdzi niewłaściwego administrowania lub zdecyduje, że nie ma podstaw do kontynuowania dochodzenia, może on przedstawić dalsze uwagi, jeśli w jego mniemaniu daje to możliwość poprawienia jakości administracji danej instytucji. Dalszej uwagi nie należy uznawać za krytykę pod adresem instytucji, do której jest skierowana. Ma ona raczej służyć danej instytucji jako rada w kwestii sposobów usprawnienia konkretnej praktyki w celu poprawy jakości usług, które ta instytucja świadczy na rzecz obywateli. W 2011 r. Rzecznik sformułował dalsze uwagi w 39 sprawach, w tym w następujących:

#### Zarzut dotyczący odmowy przyznania pełnego dostępu do dokumentu

W 2008 r. komisarz ds. handlu odbył spotkanie z przedstawicielami organizacji przedsiębiorców. Organizacja społeczeństwa obywatelskiego chciała uzyskać dostęp do protokołu z tego spotkania i otrzymała jedynie dostęp częściowy. Wniosła skargę do Rzecznika (sprawa **1633/2008/DK**), który ustalił, że Komisja nie przedstawiła właściwego i należytego uzasadnienia decyzji o odmowie przyznania dostępu do niektórych części przedmiotowego dokumentu oraz o usunięciu sekcji dokumentu. W odpowiedzi Komisja przedstawiła nowe uzasadnienie decyzji o odmowie przyznania dostępu do niektórych części przedmiotowego dokumentu, przyznając również dostęp do wcześniej usuniętej sekcji. Rzecznik uznał, że rezultat propozycji w sprawie rozwiązania polubownego był w znacznym stopniu satysfakcjonujący. Sformułował jednak dalszą uwagę, w której stwierdził, że instytucje nie mogą decydować o tym, że pewna część istniejącego dokumentu stanowi wydzielony lub oddzielny dokument tylko dlatego, że zawiera innego rodzaju informacje. Ponadto instytucje powinny traktować odniesienia do załączników jako część przedmiotowego dokumentu, w związku z czym nie powinny ich wykluczać

z analizy prowadzonej przez instytucję przy rozpatrywaniu wniosku o dostęp do dokumentu.

### Sprawy rozwiązane przez instytucję i rozwiązania polubowne

Rzecznik stara się, w miarę możliwości, osiągnąć wynik zadowalający zarówno dla skarżącego, jak i dla instytucji, przeciw której wniesiono skargę. Współpraca instytucji UE jest zasadniczym warunkiem osiągania takich rozwiązań, które przyczyniają się do poprawy stosunków między instytucjami a obywatelami oraz dzięki którym można uniknąć kosztownych i czasochłonnych sporów sądowych.

W 2011 r. 84 sprawy zostały rozwiązane przez instytucję albo uzgodniono rozwiązanie polubowne. Poniżej przedstawiamy taką przykładową sprawę.

#### Brak informacji

W marcu 2011 r., w wyniku trzęsienia ziemi w Japonii doszło do awarii elektrowni jądrowej w Fukushima, która spowodowała zwiększenie poziomu skażenia promieniotwórczego w okolicy elektrowni. Rzecznik otrzymał kilka skarg od obywateli, którzy zarzucali Komisji brak informacji dotyczących wprowadzonych zmian w maksymalnych dopuszczalnych poziomach skażenia promieniotwórczego środków spożywczych sprowadzanych do UE z Japonii. Kiedy Rzecznik skierował pytanie do Komisji (dochodzenie z własnej inicjatywy **OI/5/2011/BEH**), wyjaśniła ona, że niezwłocznie po katastrofie UE uruchomiła mechanizmy awaryjne, które przyjęła w następstwie katastrofy w Czarnobylu. Mechanizmy te obejmowały maksymalne dopuszczalne poziomy skażenia promieniotwórczego środków spożywczych wyższe od poziomów japońskich. W kwietniu 2011 r. Komisja obniżyła maksymalne dopuszczalne poziomy celem dostosowania ich do poziomów japońskich.



Jeżeli w wyniku dochodzenia stwierdza się wstępnie niewłaściwe administrowanie, Rzecznik dąży, w miarę możliwości, do rozwiązania polubownego. W ciągu roku zamknął dziesięć spraw, łącznie ze sprawą przedstawioną poniżej, osiągając polubowne rozwiązanie. Pod koniec 2011 r. nadal rozpatrywano 28 propozycji rozwiązań polubownych.

zamieszczając na niej również wyjaśnienie dotyczące polityki językowej urzędu. Skarżący był w pełni usatysfakcjonowany zmianą polityki językowej OHIM. Rzecznik pochwalił reakcję OHIM i uznał sprawę za rozstrzygniętą.

Jeżeli w wyniku dochodzenia stwierdza się wstępnie niewłaściwe administrowanie, Rzecznik dąży, w miarę możliwości, do rozwiązania polubownego.

### Niezgodna z prawem polityka językowa

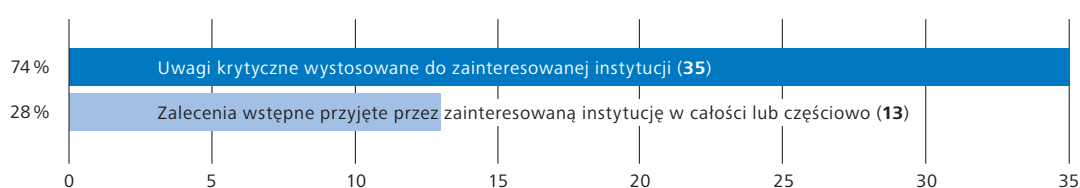
Obywatel Polski zauważył, że strona internetowa Urzędu Harmonizacji Rynku Wewnętrznego (OHIM) dostępna jest tylko w językach angielskim, francuskim, hiszpańskim, niemieckim i włoskim. Wystąpił po polsku e-mail do OHIM, w którym stwierdził, że strona internetowa OHIM nie posiada polskiej wersji językowej, i zwrócił się o podjęcie odpowiednich działań celem zmiany tej sytuacji, która – jego zdaniem – jest niezgodna z prawem. OHIM odpowiedział skarżącemu po angielsku, stwierdzając, że może odpowiadać na e-maile tylko w jednym z pięciu wyżej wymienionych języków roboczych urzędu. Zwrócił się do skarżącego o wysyłanie dalszych zapytań w jednym z tych języków. Skarżący zwrócił się więc do Rzecznika (sprawa **2413/2010/MHZ**), który wszczął dochodzenie w sprawie przedstawionych zarzutów. W wyniku przeprowadzonego przez Rzecznika dochodzenia OHIM zmienił praktykę tak, aby odpowiadać na pytania obywateli we wszystkich 23 językach urzędowych UE. Zapowiedział też, że udostępni stronę główną swojej strony internetowej we wszystkich tych językach,

W niektórych przypadkach do rozstrzygnięcia skargi lub rozwiązania polubownego można doprowadzić wówczas, gdy instytucja, której dotyczy skarga, zaproponuje skarżącemu odszkodowanie. Wszystkie takie propozycje czynione są *ex gratia*, co oznacza, że nie wiążą się z uznaniem odpowiedzialności prawnej i nie stwarzają precedensu.

### Sprawy, w których stwierdzono niewłaściwe administrowanie

Rzecznik stwierdził, że 15 % spraw zamkniętych w 2011 r. dotyczyło niewłaściwego administrowania. Trzydzieści pięć z nich zamknął krytyczną uwagą skierowaną do instytucji, której skarga dotyczyła (33 sprawy w 2010 r.). Ponadto 13 spraw Rzecznik zamknął po tym, jak instytucja, której skarga dotyczyła, przyjęła wydane przez niego zalecenie wstępne.

Rys. 1.10: Dochodzenia, w których stwierdzono niewłaściwe administrowanie



Uwaga: W jednej sprawie, w której Rzecznik zidentyfikował przypadek niewłaściwego administrowania, jego zalecenie działania zostało częściowo zaakceptowane przez instytucję, ale Rzecznik także wydał uwagę krytyczną. Powyższe dane procentowe osiągają więc więcej niż 100 %.

## Skargi i dochodzenia

### Uwagi krytyczne

Jeżeli rozwiązanie polubowne jest niemożliwe lub jego poszukiwanie okazuje się bezskuteczne, Rzecznik zamyka sprawę, wystosowując uwagę krytyczną lub zalecenie wstępne do instytucji, której dotyczyła skarga. Uwagę krytyczną zwykle stosuje się wówczas, gdy:

(i) dana instytucja nie jest już w stanie wyeliminować przypadku niewłaściwego administrowania, (ii) wydaje się, że nie ma ono konsekwencji ogólnych oraz (iii) działania następcze Rzecznika nie wydają się konieczne. Uwagę krytyczną stosuje się także wówczas, gdy Rzecznik uzna, że zalecenie wstępne byłoby bezcelowe. Rzecznik stosuje tę procedurę również wówczas, gdy zainteresowana instytucja nie przyjmuje zalecenia wstępnego, a Rzecznik nie uznaje za stosowne, by przedkładać Parlamentowi sprawozdanie specjalne.

Uwaga krytyczna stanowi dla skarżącego potwierdzenie zasadności jego skargi. Wskazuje również określonej instytucji błędne działania celem uniknięcia w przyszłości podobnych przypadków niewłaściwego administrowania. W poniższym przykładzie wskazano okoliczności, które mogą skłonić Rzecznika do wystosowania krytycznej uwagi.

#### Informacje wprowadzające w błąd

W wyniku wybuchu wulkanu na Islandii w kwietniu 2010 r. odwołano tysiące lotów. W dniu 4 maja 2010 r. Komisja Europejska opublikowała na różnych stronach internetowych informacje dla pasażerów lotniczych dotkniętych tą sytuacją, w tym dokument zawierający pytania i odpowiedzi. Następnego dnia Stowarzyszenie Europejskich Linii Lotniczych wysłało do Komisji wiadomość e-mail, zwracając jej uwagę na informacje zawarte w tym dokumencie, które według stowarzyszenia wprowadzały w błąd. W szczególności stowarzyszenie zwracało uwagę

na fakt, że z dokumentu można było niesłusznie wywnioskować, iż pasażerom przysługiwało automatyczne prawo do rekompensaty we wszystkich przypadkach opóźnienia dostawy bagażu. Komisja potrzebowała dwóch tygodni, aby uznać, że część informacji w omawianym dokumencie rzeczywiście wprowadza w błąd, natomiast dopiero po miesiącu usunęła ten dokument z odpowiedniej strony internetowej. W sprawie **1301/2010/GG** Rzecznik skrytykował Komisję za opublikowanie informacji wprowadzających w błąd. Stwierdził też, że czas, którego Komisja potrzebowała na usunięcie dokumentu ze strony internetowej był nie do przyjęcia. W opinii Rzecznika działania trzeba było podjąć szybciej z uwagi na znaczenie upowszechnianych informacji, gdy sytuacja w europejskich portach lotniczych zaczęła się normalizować.

### Działania następcze w związku z uwagami krytycznymi i dalszymi uwagami

W celu dopilnowania, aby instytucje wyciągały wnioski z własnych błędów, oraz aby uniknąć przypadków niewłaściwego administrowania w przyszłości, Rzecznik raz w roku przedstawia opinii publicznej swoje ustalenia w odniesieniu do działań następczych podjętych przez instytucje w związku z jego uwagami krytycznymi i dalszymi uwagami. Analiza publikowana jest na stronie internetowej Rzecznika.

### Działania następcze w związku z uwagami krytycznymi i dalszymi uwagami wystosowanymi w 2010<sup>17</sup>

Rzecznik zwrócił się do zainteresowanych instytucji o udzielenie w ciągu sześciu miesięcy odpowiedzi na uwagi krytyczne i dalsze uwagi, które wystosował w 2010 r. Na wszystkie wystosowane uwagi uzyskał odpowiedzi, chociaż niektóre z nich wpłynęły z opóźnieniem.

Uwaga krytyczna stanowi dla skarżącego potwierdzenie zasadności jego skargi. Wskazuje również określonej instytucji błędne działania celem uniknięcia w przyszłości podobnych przypadków niewłaściwego administrowania.

<sup>17</sup> Analiza działań następczych dostępna jest pod adresem: <http://www.ombudsman.europa.eu/en/cases/followup.faces/en/11058/html.bookmark>



W niektórych przypadkach działania następcze w związku z uwagami krytycznymi i dalszymi uwagami były przykładowe i wyraźnie wskazywały, że zainteresowane strony doceniają wartość, jaką przedstawiają te działania w kategoriach doskonalenia usług świadczonych na rzecz obywateli. Innym razem odpowiedź miała charakter defensywny i nie spełniała oczekiwań, wskazując na konieczność podejmowania dalszych działań tak ze strony Rzecznika, jak i samych instytucji, ukierunkowanych na zapewnienie wysokiej jakości unijnej administracji. Po zsumowaniu liczby uwag krytycznych i dalszych uwag wystosowanych w 2010 r., wskaźnik zadowolających działań następczych wyniósł 78 %. Działania następcze w związku z dalszymi uwagami były zadowolające w 95 % przypadków, natomiast wskaźnik zadowolających działań następczych w związku z uwagami krytycznymi był znacznie niższy i wyniósł 68 %.

**Po zsumowaniu liczby uwag krytycznych i dalszych uwag wystosowanych w 2010 r., wskaźnik zadowolających działań następczych wyniósł 78 %.**

Siedem z działań następczych zasługuje na wymienienie jako przykłady mogące posłużyć za sprawy modelowe dla innych instytucji, pokazujące, jak najlepiej reagować na uwagi krytyczne i dalsze uwagi. Dotyczą one Parlamentu Europejskiego (1825/2009/IP), Komisji (485/2008/PB, 1039/2008/FOR, 1658/2008/PB i 1302/2009/TS), Europejskiego Urzędu ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF) (182/2010/MHZ) oraz Europejskiej Agencji Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej (Frontex) (923/2009/FOR).

## Zalecenia wstępne

W przypadkach, w których istnieje możliwość wyeliminowania niewłaściwego administrowania przez daną instytucję lub jeżeli przypadek niewłaściwego administrowania jest szczególnie poważny albo ma konsekwencje o charakterze ogólnym, Rzecznik zazwyczaj sporządza zalecenie wstępne dla danej instytucji czy instytucji, przeciwko której wniesiono skargę. Zgodnie z art. 3 ust. 6 statutu Rzecznika instytucja w terminie trzech miesięcy musi przekazać Rzecznikowi szczegółową opinię.

W 2011 r. Rzecznik wydał 25 zaleceń wstępnych, w tym w przedstawionej niżej sprawie. Ponadto 10 zaleceń wstępnych z 2010 r. doprowadziło do wydania decyzji w 2011 r., a trzy inne sprawy zamknięto w następstwie zaleceń wstępnych sporządzonych w 2009 r. Osiem spraw Rzecznik zamknął w roku, w którym

dana instytucja przyjęła zalecenie wstępne w całości lub częściowo. Osiem spraw Rzecznik zamknął wydając uwagi krytyczne. Pod koniec 2011 r. nadal rozpatrywano 21 zaleceń wstępnych, w tym trzy wydane w 2010 r., a 18 w roku 2011.

## Skargi i dochodzenia

### Przejrzystość, dobra administracja i niedyskryminacja

Komisja regularnie prowadzi konsultacje społeczne, aby umożliwić obywatelom, stowarzyszeniom i innym zainteresowanym stronom udział w procesach decyzyjnych UE. W 2010 r. hiszpański prawnik skierował do Rzecznika skargę (sprawa **640/2011/AN**), zarzucając Komisji, że konsultacje na temat opodatkowania sektora finansów opublikowała wyłącznie w językach angielskim, francuskim i niemieckim. Komisja przyznała, że bariera językowa mogła uniemożliwić obywatelom udział w konsultacjach. Utrzymywała jednak, że z uwagi na czas i dostępne zasoby nie można było zapewnić całkowitej wielojęzyczności, oraz że nie ma wymogu publikowania konsultacji we wszystkich językach UE. Rzecznik uznał, że ograniczona polityka językowa Komisji jest przejawem niewłaściwego administrowania i wezwał Komisję do publikowania konsultacji we wszystkich 23 językach urzędowych UE lub do zapewniania tłumaczeń na życzenie. Komisja była zobowiązana przedstawić szczegółową opinię na temat tego zalecenia do dnia 29 lutego 2012 r.

### Sprawozdania specjalne

Jeżeli instytucja Unii nie udzieli zadowalającej odpowiedzi na zalecenie wstępne, Rzecznik może przesłać do Parlamentu Europejskiego sprawozdanie specjalne. Sprawozdanie specjalne może zawierać zalecenia.

Jak zwrócono uwagę w *Sprawozdaniu rocznym 1998*, możliwość przedstawienia Parlamentowi Europejskiemu sprawozdania specjalnego ma nieocenioną wartość dla pracy Rzecznika. Sprawozdanie specjalne dla Parlamentu Europejskiego stanowi ostatni istotny etap rozpatrywania sprawy przez Rzecznika, ponieważ przyjęcie rezolucji i skorzystanie z uprawnień Parlamentu podlegają politycznemu osądowi tej instytucji. Rzecznik udziela oczywiście Parlamentowi wszelkiej pomocy i informacji niezbędnych do rozpatrzenia sprawozdania specjalnego.

Zgodnie z Regulaminem Parlamentu Europejskiego za stosunki Parlamentu z Rzecznikiem odpowiada Komisja Petycji. Na posiedzeniu Komisji Petycji w dniu 12 października 2005 r. Rzecznik, zgodnie z art. 205 ust. 3 Regulaminu Parlamentu, zobowiązał się stawiać przed nią za każdym razem, gdy przedstawia Parlamentowi sprawozdanie specjalne.

W 2011 r. Rzecznik nie przedłożył Parlamentowi Europejskiemu żadnego sprawozdania specjalnego.



## 1.5 Sprawy modelowe jako przykłady najlepszych praktyk

Dziesięć spraw modelowych zamkniętych w 2011 r. ilustruje najlepsze praktyki. Gotowość instytucji do współpracy z Rzecznikiem mającej na celu zadowalające rozstrzygnięcie skarg stanowi ważny przejaw ich zaangażowania w przestrzeganie zasady dotyczącej kultury urzędniczej. W niektórych przypadkach konstruktywne zaangażowanie skarżących również okazało się mieć zasadnicze znaczenie w wypracowaniu rezultatu korzystnego dla obu stron.

[Dziesięć spraw modelowych zamkniętych w 2011 r. ilustruje najlepsze praktyki.](#)

Taki przypadek ilustruje sprawa [3264/2008/GG](#). Rzecznik pochwalił Komisję, a zwłaszcza Dyrekcję Generalną ds. Społeczeństwa Informacyjnego i Mediów, za konstruktywne podejście do sprawy. Komisja przekazała pracodawcy skarżącego przypuszczenia dotyczące skarżącego i jego żony, które wykraczały poza przypuszczenie zakładające potencjalny konflikt interesów. W odpowiedzi Komisja przekazała projekt pisma, jakie zamierzała wysłać do pracodawcy skarżącego w celu wyjaśnienia sprawy. W wyniku dalszych kontaktów między skarżącym, Rzecznikiem i Komisją, ta ostatnia zgodziła się wprowadzić zmiany do wspomnianego pisma. W piśmie, które ostatecznie zostało wysłane, Komisja przyznała, że przekazując przypuszczenia dotyczące skarżącego i jego żony przekroczyła swoje ściśle określone uprawnienia. Komisja stwierdziła także, że przypuszczenia te okazały się następnie bezpodstawne.

Kolejnym przykładem owocnej współpracy między Rzecznikiem, skarżącym i instytucją jest sprawa [2533/2009/VIK](#), która dotyczyła zarzutu dyskryminacji językowej na stronie internetowej Europejskiego Urzędu Doboru Kadr (EPSO). Skarżący wyraził swój sprzeciw

wobec stanowiska EPSO wyrażonego na stronie internetowej Urzędu, że z przyczyn operacyjnych Urząd może odpowiadać jedynie na zapytania kierowane pod jego adresem w języku angielskim, francuskim lub niemieckim. EPSO wyjaśnił, że jego strona internetowa skierowana jest do dwóch głównych grup odbiorców, tj. (i) do kandydatów biorących udział w konkursach i procedurach doboru kadr, oraz (ii) do ogółu społeczeństwa. W odniesieniu do pierwszej grupy EPSO wyjaśnił powody, dla których uważa, że korespondencja z kandydatami w konkursach i procedurach doboru kadr może być prowadzona w jednym z trzech języków: angielskim, francuskim lub niemieckim. Skarżący

nie wyraził sprzeciwu wobec tak sformułowanego podejścia. W odniesieniu do drugiej grupy EPSO zauważył, że traktuje równorzędnie wszystkie wnioski o udzielenie informacji wystosowane przez obywateli, a jedyna różnica polega na tym, że udzielenie odpowiedzi na wnioski w języku innym niż angielski, francuski lub niemiecki może zająć więcej czasu ze względu na ewentualną konieczność dokonania tłumaczenia. Skarżący przyjął wyjaśnienia EPSO, stwierdzając jednak, że informacja taka powinna być zamieszczona na stronie internetowej Urzędu. Przedstawił precyzyjne i konstruktywne propozycje w tej kwestii, do których EPSO pozytywnie się ustosunkował.

Mając na uwadze, że co roku Rzecznik rozpatruje wiele spraw dotyczących przejrzystości, sprawy modelowe w tym obszarze są szczególnie pożądane. Sprawa [2497/2010/FOR](#) dotyczyła odmowy przyznania publicznego dostępu do listy uczestników „otwartego posiedzenia” zorganizowanego przez Komitet Europejskich Organów Nadzoru Bankowego (CEBS). Biorąc pod uwagę, że z dniem 1 stycznia 2011 r. CEBS przekształcono w Europejski Urząd Nadzoru Bankowego (EUNB), Rzecznik

## Skargi i dochodzenia

ukierunkował swoje dochodzenie na EUNB. EUNB stwierdził, że podjął on natychmiastowe działania w celu dostosowania się do wszystkich wymogów związanych z przejrzystością. Aby udowodnić swoje zaangażowanie, EUNB zgodził się udostępnić skarżącemu listę uczestników posiedzenia CEBS.

W odpowiedzi na zalecenie wstępne Rzecznika Europejska Agencja Leków (EMA) zgodziła się zapewnić publiczny dostęp do raportów dotyczących podejrzanych poważnych niepożądanych reakcji na produkt farmaceutyczny. Zamykając sprawę **3106/2007/FOR** Rzecznik stwierdził, że Agencja poczyniła ważne postępy na rzecz zwiększenia przejrzystości prac, które prowadzi.

Krótko po wszczęciu dochodzenia w sprawie **2609/2010/BEH** przez Rzecznika, skarżący poinformował go, że Komisja przyznała mu nieograniczony dostęp do wszystkich dokumentów, których dotyczył jego wniosek. Dokumenty dotyczyły „Komunikatu wyjaśniającego Komisji w sprawie zastosowania artykułu 296 Traktatu w zakresie zamówień publicznych w dziedzinie obronności”. Początkowo Komisja twierdziła, że wszystkie dokumenty, których dotyczył wniosek, wchodzą w zakres wyjątków przewidzianych w art. 4 ust. 1 lit. a) tiret drugie rozporządzenia 1049/2001 („kwestie obronne i wojskowe”).

Wśród spraw dotyczących przejrzystości należy na koniec wymienić sprawę **3072/2009/MHZ**, która dotyczyła niewłaściwego postępowania Komisji ze skargą dotyczącą rejestru grup interesu („rejestru służącego przejrzystości”). Organizacja pozarządowa zarzuciła Komisji Europejskiej, że dane dotyczące budżetu lobbingowego poszczególnych grup interesu, ujętych przez Komisję w rejestrze grup interesu („rejestrze”), nie były prawidłowe. Rzecznik wystąpił z propozycją polubownego rozwiązania,

twierdząc, że Komisja mogłaby zwrócić się do grup interesu o wyjaśnienia dotyczące kosztów lobbingu. Rzecznik zasugerował także, by Komisja ustanowiła i upubliczniła: ogólne zasady dotyczące (i) procedur w sprawie skarg dotyczących rejestru, (ii) sposobu, w jaki grupy interesu powinny obliczać swoje budżety lobbingowe oraz (iii) sposobu, w jaki grupy powinny przedstawiać do celów rejestru kwalifikujące się działania. Komisja przyjęła wszystkie propozycje.

W odpowiedzi na dochodzenie Rzecznika w sprawie **2413/2010/MHZ** Urząd Harmonizacji Rynku Wewnętrzny (OHIM) zgodził się zmienić swoją politykę językową. Rzecznik uznał, że dobra administracja wymaga, by instytucje, organy, urzędy i agencje UE w miarę możliwości udzielały obywatelom informacji w ich własnych językach. Urząd zgodził się przyjmować wszelkie zapytania pisemne od wszystkich obywateli Unii we wszystkich językach wymienionych w art. 55 ust. 1 TUE i udzielać odpowiedzi w tym samym języku. Zapowiedział też, że udostępni stronę główną swojej strony internetowej we wszystkich językach UE, zamieszczając na niej również wyjaśnienie dotyczące polityki językowej urzędu.

Sprawy **1804/2009/MHZ** i **899/2011/TN** dotyczyły dwóch postanowień Karty praw podstawowych Unii Europejskiej, a mianowicie integracji osób niepełnosprawnych oraz prawa do sprawiedliwego rozpatrzenia sprawy<sup>18</sup>. W szczególności sprawy te dotyczyły regulaminu pracowniczego UE, zgodnie z którym wysokość dodatku na dziecko pozostające na utrzymaniu urzędnika może zostać podwojona, jeżeli dziecko cierpi na poważną chorobę, która pociąga za sobą znaczne wydatki. W pierwszej sprawie Parlament zgodził się uwzględnić decyzje pracowników o pracy w niepełnym wymiarze godzin, gdy dany urzędnik nie jest w stanie udowodnić ponoszenia znacznych wydatków wynikających

18. Artykuł 26 i art. 41 ust. 1 Karty.



z niepełnosprawności swojego dziecka. W drugiej sprawie Komisja zgodziła się wypłacić skarżącej podwójny dodatek licząc od dnia podjęcia przez skarżącą pracy na stanowisku urzędnika UE, a nie od dnia, w którym skarżąca wystąpiła o taki dodatek. Sprawę tę zamknięto szybko po tym, jak Komisja pozytywnie odpowiedziała na wiele pytań, które Rzecznik zadał w piśmie wszczynającym dochodzenie.

Rzecznik z zadowoleniem przyjął także działania, które Komisja podjęła w sprawie [1786/2010/PB](#) w celu ograniczenia biurokracji w obszarze finansowania badań naukowych przez UE. Sprawa dotyczyła tzw. „płatności zaliczkowych”, których Komisja dokonuje w ramach siódmego programu ramowego w zakresie badań naukowych. Skarżący wyraził sprzeciw wobec tego, że Komisja wymaga od beneficjentów funduszy UE zapewnienia, aby odsetki od otrzymanych funduszy przypisywano na korzyść budżetu UE. Skarżący uznał, że obowiązek ten wiąże się z rozbudowaną biurokracją oraz narusza zasadę proporcjonalności. Rzecznik stwierdził, że wykładnia odpowiednich przepisów rozporządzenia finansowego oraz powiązanych przepisów wykonawczych może potwierdzać stanowisko skarżącego, zwłaszcza w świetle ogólnej zasady sprawiedliwości. Następnie wyraził opinię, że nakładanie zobowiązań skutkujących nieproporcjonalnym obciążeniem beneficjentów jest niezgodne z zasadą należytego zarządzania finansami. W odpowiedzi Komisja wyraziła zamiar wprowadzenia nowych zasad i praktyk w celu wdrożenia wstępnego zalecenia Rzecznika w tej sprawie. Komisja wprowadziła zmiany niezwłocznie. Ujmując ogólniej, Komisja zgodziła się z Rzecznikiem, że zasadę należytego zarządzania finansami należy stosować z uwzględnieniem realizowanej polityki oraz w kontekście tej polityki. Wyraziła zamiar zajęcia takiego stanowiska również na poziomie ustawodawczym.

## 1.6 Analiza tematyczna zamkniętych dochodzeń

Decyzje zamykające sprawy są zazwyczaj publikowane na stronie internetowej Rzecznika (<http://www.ombudsman.europa.eu>) w języku angielskim i w języku skargi, jeżeli jest to inny język. Każdą sprawę streszcza się również w języku angielskim. Na stronie publikuje się również streszczenia wybranych spraw we wszystkich 23 językach urzędowych UE. Streszczenia odzwierciedlają zakres dziedzin oraz instytucji UE objętych wszystkimi 318 decyzjami zamykającymi sprawy, które Rzecznik podjął w 2011 r., jak również różne uzasadnienia zamknięcia tych spraw.

W niniejszej sekcji przedstawiono najistotniejsze wnioski prawne i fakty zawarte w decyzjach Rzecznika zamykających dochodzenia w 2011 r. Analizie poddano sprawy, które wywarły znaczący wpływ pod względem promowania przejrzystości i dobrej administracji w instytucjach UE, sprawy, których wyniki były wyjątkowo korzystne dla skarżącego oraz sprawy, dzięki którym Rzecznik mógł wyjaśnić istotne elementy prawa lub rozwiązać kwestię, która nie została mu wcześniej przedstawiona. W świetle podejmowanych przez Rzecznika działań na rzecz propagowania stosowania Karty praw podstawowych Unii Europejskiej wyróżniono również sprawy dotyczące praw określonych w Karcie.

Niniejsza sekcja zawiera analizę następujących głównych przedmiotów dochodzeń:

- otwartość, publiczny dostęp i dane osobowe;
- Komisja Europejska jako strażnik Traktatów;
- udzielanie zamówień i przyznawanie dotacji;

## Skargi i dochodzenia

- wykonanie umów;
- administracja i regulamin pracowniczy;
- konkursy i procedury rekrutacji;
- sprawy instytucjonalne, polityczne i inne.

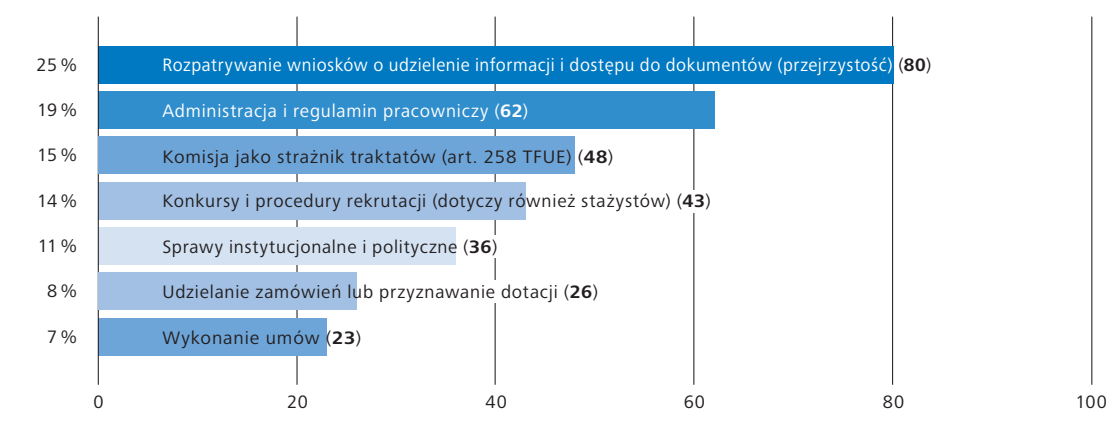
Powyższe kategorie w znacznym stopniu się pokrywają. Na przykład kwestie otwartości i publicznego dostępu są często podnoszone w skargach dotyczących rekrutacji lub roli Komisji jako strażnika Traktatów. Należy również zaznaczyć, że kategorie nie są wymienione w kolejności, w której występują na rys. 1.11<sup>19</sup>.

### Otwartość, publiczny dostęp i dane osobowe

#### Publiczny dostęp do dokumentów

Artykuł 10 ust. 3 Traktatu UE odnosi się do podejmowania decyzji w Unii „w sposób jak najbardziej otwarty i zbliżony do obywatela”, zaś art. 15 ust. 1 TFUE nakłada wymóg, aby instytucje, organy i jednostki organizacyjne Unii działały z jak największym poszanowaniem zasady otwartości w celu wspierania dobrych rządów i zapewnienia uczestnictwa społeczeństwa obywatelskiego. W art. 15 ust. 3 TFUE zapewniono prawo dostępu do dokumentów instytucji, organów i jednostek organizacyjnych Unii. To samo prawo ustanowiono w art. 42 Karty. Rozporządzenie nr 1049/2001 reguluje to podstawowe prawo dostępu do dokumentów<sup>20</sup>.

Rys. 1.11: Przedmiot zamkniętych dochodzeń



19. Rysunek 1.11 zawiera informacje na temat wszystkich dochodzeń zakończonych w 2011 r. według przedmiotu dochodzenia. Wykres ma na celu wskazanie czytelnikowi istotności omawianego przedmiotu dochodzenia w kontekście wszystkich spraw rozpatrywanych przez Rzecznika. Mimo że kategorie się pokrywają, sprawy uwzględniono tylko w jednej pozycji wykresu.

20. Rozporządzenie (WE) nr 1049/2001 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 30 maja 2001 r. w sprawie publicznego dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji; Dz.U. L 145 z 2001 r., s. 43. W dniu 30 kwietnia 2008 r. Komisja przedstawiła wniosek (COM(2008)229 wersja ostateczna) dotyczący zmiany i zastąpienia rozporządzenia nr 1049/2001 w sprawie publicznego dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji. Dnia 15 grudnia 2011 r. Parlament Europejski głosował nad *sprawozdaniem Cashmana* w sprawie wniosku Komisji.



Rozporządzenie nr 1049/2001 daje wnioskodawcom możliwość wyboru środka odwoławczego: mogą oni zakwestionować całkowitą lub częściową odmowę dostępu w postępowaniu sądowym na mocy art. 263 TFEU lub w drodze skargi do Rzecznika. W 2011 r. Rzecznik zamknął dochodzenia w sprawie 20 skarg związanych ze stosowaniem rozporządzenia nr 1049/2001, z których 14 dotyczyło Komisji. Dochodzenia te obejmowały zarówno kwestie proceduralne, jak i zastosowania wyjątków od publicznego dostępu przewidzianego w art. 4 rozporządzenia. W odniesieniu do kwestii proceduralnych stosunkowo często zdarzają się przypadki opóźnionej rejestracji lub odpowiedzi na wnioski<sup>21</sup>. W odniesieniu do drugiego przypadku występuje tendencja do nieustannego przywoływania tych samych wyjątków, opisanych poniżej<sup>22</sup>.

#### **Wyjątek dotyczący stosunków międzynarodowych**

W sprawie 1051/2010/BEH Komisja<sup>23</sup> odmówiła udzielenia dostępu do sekcji dotyczącej kwestii wizowych zawartej w sprawozdaniu ze spotkań przedstawicieli UE z przedstawicielami Federacji Rosyjskiej. Powołała się na art. 4 ust. 1 lit. a) tiret trzecie rozporządzenia nr 1049/2001, wyjaśniając, że: (i) ujawnienie informacji wprowadziłoby oceny dotyczące kwestii wiz, które nie zostały przedstawione delegacji rosyjskiej, do domeny publicznej, oraz (ii) ujawnienie informacji osłabiłoby pozycję negocjacyjną UE. Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich wziął pod uwagę fakt, że zgodnie z orzecnictwem sądów UE, interesy chronione przepisami art. 4 ust. 1 lit. a) rozporządzenia nr 1049/2001

mają szczególnie wrażliwy charakter. W związku z tym instytucje dysponują szerokim marginesem swobody przy podejmowaniu decyzji w kwestii tego, czy ujawnienie informacji dotyczących takich interesów byłoby sprzeczne z interesem publicznym. Rzecznik uznał argument stwierdzający, że ujawnienie informacji osłabiłoby pozycję negocjacyjną UE, za znajdujący potwierdzenie w wynikach przeprowadzonego dochodzenia. Ponadto sekcja dokumentu, o udostępnienie której zwrócił się skarżący, dotyczy prowadzonych obecnie negocjacji i pozwala na wyciągnięcie wniosków w kwestii sposobu, w jaki UE ocenia podejście przyjęte przez Federację Rosyjską. Przedstawiony przez instytucję argument, że ujawnienie informacji zawartych w przedmiotowej sekcji stanowiłoby zagrożenie dla kwestii wzajemnego zaufania między Federacją Rosyjską a UE, był zatem przekonywujący.

#### **Wyjątek dotyczący opinii prawnej**

W sprawie 1170/2009/KM obywatel niemiecki zwrócił się do Rady z wnioskiem o udzielenie mu dostępu do opinii Służby Prawnej Rady na temat podstawy prawnej rozporządzenia w sprawie genetycznie zmodyfikowanej żywności i paszy. Rada udostępniła jedynie wprowadzenie do tej opinii, utrzymując, że merytoryczna część dokumentu podlega wyjątkowi przewidzianemu w rozporządzeniu 1049/2001, dotyczącemu ochrony opinii prawnej. Sprawdziwszy dokument i opierając się na prawidłowej interpretacji orzeczenia w sprawie *Turco*<sup>24</sup>, Rzecznik wstępnie ustalił, że Rada nie dowiodła konieczności odmowy dostępu podyktowanej ochroną swojego interesu

21. Rzecznik z zadowoleniem przyjął więc oświadczenie, które Komisja wydała w ramach działań następczych podjętych w wyniku uwagi krytycznej wystosowanej w 2010 r. i w którym poinformowała, że organizacja systemu obsługi wniosków o dostęp do dokumentów jest dostosowana do terminów ustanowionych rozporządzeniem nr 1049/2001. Zdaniem Rzecznika oświadczenie to oznacza, że wspomniane terminy są w opinii Komisji realne i osiągalne.

22. Często przywołuje się więcej niż jeden wyjątek.

23. Zanim służby Rzecznika przystąpiły do sprawdzenia omawianego dokumentu, Komisja poinformowała Rzecznika, że wskutek utworzenia Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych (ESDZ) odpowiedzialność za tę sprawę spoczywa teraz na tej służbie.

24. Sprawy połączone C-39/05 P i C-52/05 P, *Szwecja i Turco przeciwko Radzie* [2008] Zb.Orz. I-4723.

## Skargi i dochodzenia

w związku z uzyskaniem przydatnej porady prawnej od swojej Służby Prawnej. Zaproponował, aby Rada udostępniła dany dokument w całości. W kwestii punktów proceduralnych, które podniósł skarżący, Rzecznik zaproponował, aby Rada informowała wnioskodawców o terminie, w jakim powinna zostać podjęta decyzja na podstawie rozporządzenia nr 1049/2001, oraz o środkach odwoławczych, którymi dysponują przed upływem tego terminu. Rada nie zgodziła się z analizą Rzecznika, ale mając na uwadze czas, jaki upłynął, postanowiła jednak udostępnić dokument. Zgodziła się informować wnioskodawców o terminie, w jakim zobowiązana jest podjąć decyzję w sprawie składanych przez nich wniosków. Odrzuciła jednak propozycję, aby z wyprzedzeniem informować wnioskodawców o środkach odwoławczych, którymi dysponują.

### Wyjątek dotyczący kontroli, dochodzeń i audytów

Poniższe trzy sprawy dotyczyły wniosków o udzielenie dostępu do dokumentów dotyczących prawa UE w dziedzinie konkurencji. W sprawie 297/2010/GG Dyrekcja Generalna ds. Konkurencji w Komisji Europejskiej odmówiła dostępu do podręcznika procedur („podręcznik procedur w zakresie ochrony konkurencji”) służącego rozpatrywaniu spraw z zakresu konkurencji zgodnie z art. 101 i 102 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komisja argumentowała, że ujawnienie informacji zdecydowanie zaszkodziłoby jej procesowi decyzyjnemu i podważyłoby zasadność inspekcji i dochodzeń prowadzonych przez nią w przedmiotowym obszarze. Komisja wyjaśniła jednak również, że w chwili obecnej prowadzi selekcję i dostosowuje fragmenty dokumentacji dotyczące prowadzonych przez siebie postępowań w sprawach z zakresu ochrony

konkurencji, które zamierza opublikować na swoich stronach internetowych w postaci „najlepszych praktyk”. Skarżący nie był usatysfakcjonowany otrzymaną odpowiedzią i zwrócił się do Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich. Rzecznik zbadał podręcznik procedur w zakresie ochrony konkurencji i stwierdził, że Komisja miała prawo odmówić ujawnienia informacji zawartych w niektórych częściach podręcznika procedur w zakresie ochrony konkurencji, ale że nie dotyczyło to całego dokumentu. Wezwał Komisję do przyznania częściowego dostępu do modułów (stanowiących najistotniejszą część podręcznika procedur w zakresie ochrony konkurencji) oraz do nieoficjalnego przedyskutowania przedmiotowej sprawy ze skarżącym w celu znalezienia sprawiedliwego rozwiązania w kwestii dostępu do pozostałych dokumentów wchodzących w skład podręcznika procedur w zakresie ochrony konkurencji. Komisja z zadowoleniem przyjęła propozycję Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich i podjęła działania służące wprowadzeniu tej propozycji w życie.

Sprawa 1403/2010/GG dotyczyła zarzutu nieterminowego i nieprawidłowego rozpatrzenia przez DG ds. Konkurencji wniosku o udzielenie dostępu do dokumentów dotyczących dochodzenia w sprawie pomocy państwa. Komisja odpowiedziała skarżącemu w trakcie prowadzonego przez Rzecznika dochodzenia i przeprosiła za zwłokę. Co do istoty sprawy, Komisja powołała się na orzeczenie Trybunału Sprawiedliwości w sprawie *Technische Glaswerke*<sup>25</sup>, według którego istniało „ogólne domniemanie, zgodnie z którym ujawnienie dokumentów akt administracyjnych może stwarzać zagrożenie dla ochrony celów śledztwa”. Rzecznik zwrócił uwagę, że przyjęte przez Komisję podejście było

25. Sprawa C-139/07 P, *Komisja przeciwko Technische Glaswerke Ilmenau*, orzeczenie z dnia 29 czerwca 2010 r., dotychczas nieopublikowane.



zgodne z prawem UE według wykładni stosowanej przez Trybunał. Następnie uznał, iż skarżący nie wykazał, że w aktach Komisji były dokumenty, do których nie można byłoby zastosować takiej zasady domniemania i które nie zostały ujawnione, lub też ujawnienie ich było podyktowane nadrzędnym interesem publicznym. Zauważył jednak, że mało prawdopodobne jest, aby wnioskodawca mógł kiedykolwiek obalić wspomniane domniemanie, chyba że wiedziałby, jakie dokumenty znajdują się w aktach. Rzecznik z zadowoleniem przyjął więc informację, że Komisja przedstawiła skarżącemu wykaz dokumentów znajdujących się w aktach dotyczących danej sprawy. Sformułował dalszą uwagę, w której poprosił Komisję, aby podobnie postępowała we wszystkich sprawach, w których będzie chciała odwołać się do wspomnianej zasady domniemania.

W sprawie **1735/2010/MHZ** Rzecznik również podzielił stanowisko DG ds. Konkurencji, która odmówiła dostępu do swoich akt administracyjnych w innym dochodzeniu w sprawie pomocy państwa, ponownie odwołując się do orzeczenia Trybunału w sprawie *Technische Glaswerke*. Nie zgodził się jednak z Komisją w kwestii odwołania się przez nią do wyjątku dotyczącego ochrony jej procesu decyzyjnego (art. 4 ust. 3 akapit pierwszy rozporządzenia nr 1049/2001), ponieważ wierzy, że doświadczeni decydenci w Komisji nie są podatni na nadmierne naciski z zewnątrz.

W sprawie **1581/2010/GG** Komisja ponownie odwołała się do wyjątku dotyczącego ochrony celu kontroli, śledztwa i audytu, odmawiając udzielenia dostępu do odpowiedzi przesłanych przez państwa członkowskie i organizacje zawodowe w kontekście dochodzenia w sprawie skierowanego przez skarżącego zarzutu dotyczącego uchybienia

zobowiązaniom państwa członkowskiego. Przeprowadziwszy kontrolę dokumentów, Rzecznik nie był przekonany, czy przywoływany przez Komisję wyjątek uzasadniał również odmowę udzielenia dostępu do tych części dokumentów, które zawierały informacje czysto rzeczowe. Komisja odpowiedziała, że po skonsultowaniu się z zainteresowanymi państwami członkowskimi rozważy ponownie wniosek skarżącego w celu udzielenia mu pełnego lub częściowego dostępu do dokumentów.

Sprawa **2073/2010/AN** również dotyczyła dostępu do dokumentów z postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, tym razem uchybieniem Hiszpanii w dziedzinie środowiska. Po wszczęciu dochodzenia przez Rzecznika Komisja udostępniła skarżącemu niektóre z wnioskowanych dokumentów, odmawiając jednak dostępu do innych. Rzecznik stwierdził, że w świetle wyjątków, na które powołały się władze hiszpańskie, Komisja miała podstawy, aby odmówić dostępu do niektórych dokumentów otrzymanych od tych władz. W kwestii rozpatrzenia wniosku o udzielenie dostępu do pozostałych dokumentów Rzecznik skrytykował Komisję za niesłuszną odmowę ujawnienia skarżącemu niektórych z jej dokumentów wewnętrznych, za brak oceny możliwości przyznania skarżącemu dostępu częściowego oraz za brak należytej oceny nadrzędnego interesu publicznego, który przemawiałby za ujawnieniem informacji. Krytycznie wyraził się również na temat zwłoki, jaka miała miejsce przy rozpatrywaniu ponownego wniosku skarżącego.

#### **Wyjątek dotyczący procesu decyzyjnego instytucji**

Sprawa **1294/2009/DK** dotyczyła nieudzielenia pełnego dostępu do

## Skargi i dochodzenia

sprawozdania z oceny skutków wniosku dotyczącego rozporządzenia Rady. W trakcie prowadzonego przez Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich dochodzenia Komisja przedstawiła wniosek ustawodawczy Parlamentowi Europejskiemu i Radzie, który częściowo opierał się na treści przedmiotowego sprawozdania. Chociaż ostatecznie Komisja w pełni udostępniła treść sprawozdania, Rzecznik jednak w dalszym ciągu prowadził dochodzenie w zakresie początkowej decyzji Komisji o odmowie udzielenia pełnego dostępu. Ustalił, że w pierwotnej decyzji Komisja nie przedstawiła wystarczających powodów świadczących o tym, że (i) ujawnienie informacji zawartych w przedmiotowym sprawozdaniu w momencie złożenia pierwotnego wniosku poważnie zakłóciłoby przebieg jej procesu decyzyjnego, oraz że (ii) za ujawnieniem przedmiotowych informacji nie przemawiał żaden nadrzędny interes publiczny.

### Publiczny dostęp do informacji

W art. 41 Karty uznaje się prawo do bezstronnego i sprawiedliwego rozpatrzenia sprawy w rozsądnym terminie przez instytucje, organy i jednostki organizacyjne Unii. Zakłada ono także prawo do otrzymania odpowiedzi. W 2011 r. Rzecznik rozpatrzył wiele spraw, w których obywatele zarzucali administracji brak odpowiedniej odpowiedzi lub brak jakiegokolwiek odpowiedzi. Aby zapewnić skarżącemu terminową odpowiedź, sprawy te rozpatrzono w trybie procedur uproszczonych. Przykładem pełnego dochodzenia w sprawie, w której skarżący przedstawił zarzut nieudzielenia informacji, jest sprawa **1711/2010/BEH**. Konkretnie sprawa dotyczyła odmowy podania przez Komisję wysokości

uprawnień emerytalnych nabytych przez byłego pracownika zatrudnionego na czas określony. Chociaż Komisja stwierdziła, że skarżący powinien był sam dokonać odpowiednich obliczeń, udzieliła mu jednak wyjaśnień w kwestii wzoru, jaki należy zastosować w tym celu, podając wszystkie kwoty, które należy w nim wprowadzić. Skarżący podziękował Europejskiemu Rzecznikowi Praw Obywatelskich za podjęte przez niego stanowcze działania na rzecz rozwiązania przedmiotowej sprawy.

Sprawa **2470/2009/TN** również dotyczyła rozpatrzenia wniosku o udzielenie informacji, tym razem przez Europejski Urząd Doboru Kadr (EPSO). Stwierdziwszy, że nie wyjaśnił on odpowiednio skarżącemu we właściwym czasie, dlaczego urząd nie mógł udzielić informacji zgodnie z art. 18 *Europejskiego Kodeksu Dobrej Praktyki Administracyjnej*, Rzecznik zamknął sprawę uwagą krytyczną.

### Ochrona danych

W art. 7 i 8 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej zawarto prawa podstawowe do prywatności i ochrony danych osobowych. Praw tych dotyczy art. 4 ust. 1 lit. b) rozporządzenia nr 1049/2001, w którym wymienia się je wśród wyjątków ustanowionych tym rozporządzeniem. Wyjątek ten miał znaczenie w sprawie **3106/2007/FOR**, w przypadku której Europejska Agencja Leków odmówiła publicznego dostępu do raportów dotyczących podejrzanych poważnych niepożądanych reakcji na produkt farmaceutyczny. Agencja w końcu zgodziła się udostępnić skarżącemu wnioskowane dokumenty po usunięciu danych osobowych pacjentów i lekarzy, którzy sporządzili raporty.



## Komisja Europejska jako strażnik traktatów

Rządy prawa są fundamentalną zasadą Unii Europejskiej. Jednym z najważniejszych obowiązków Komisji jest pełnienie roli strażnika Traktatów<sup>26</sup>. Artykuł 258 TFUE ustanawia ogólną procedurę, zgodnie z którą Komisja może badać i przekazywać do Trybunału Sprawiedliwości ewentualne przypadki naruszenia prawa UE przez państwa członkowskie. Komisja może wszczynać dochodzenia z własnej inicjatywy, na podstawie skarg lub w odpowiedzi na wnioski Parlamentu Europejskiego o rozpatrzenie petycji skierowanych do Parlamentu na mocy art. 227 TFUE. Inne procedury stosuje się do spraw szczególnych, takich jak nielegalna pomoc państwa.

W tym kontekście należy wspomnieć o systemie EU Pilot<sup>27</sup>, metodzie pracy rozwiniętej w 2007 r. między Komisją i państwami członkowskimi z myślą o usuwaniu naruszeń prawa UE na najwcześniejszym etapie bez uciekania się do przeprowadzania postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego. Celem tego projektu jest zapewnienie skuteczniejszego wdrożenia prawa UE przez państwa członkowskie i szybszego rozpatrywania skarg wnoszonych przez obywateli i przedsiębiorstwa.

### Rzecznik przyjmuje i rozpatruje skargi przeciwko Komisji pełniącej rolę strażnika traktatów.

Rzecznik przyjmuje i rozpatruje skargi przeciwko Komisji pełniącej rolę strażnika traktatów. Wszczynając dochodzenie w sprawie takiej skargi, Rzecznik zawsze wyjaśnia, że w ramach dochodzenia nie

będzie ustalał, czy zaistniało naruszenie przepisów, ponieważ Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich nie jest uprawniony do prowadzenia dochodzeń dotyczących działań władz państw członkowskich. Dochodzenie Rzecznika ma na celu jedynie zbadanie postępowania Komisji w analizie i rozpatrywaniu przedłożonej jej skargi w sprawie naruszenia przepisów prawa. Rzecznik zajmuje się zarówno proceduralnymi, jak i merytorycznymi aspektami postępowania Komisji.

### Obowiązki proceduralne

Jeśli chodzi o proceduralne obowiązki Komisji wobec skarżących, głównym punktem odniesienia dla Rzecznika jest komunikat wydany przez Komisję w 2002 r.<sup>28</sup>. W komunikacie określono obowiązek rejestracji skarg oraz pewne wyjątki od tego obowiązku, a także wyznaczono terminy rozstrzygania skarg i informowania skarżących. Komunikat został wydany w odpowiedzi na wcześniej prowadzone przez Rzecznika dochodzenia i wyrażane przez niego uwagi krytyczne w związku z tymi kwestiami. Rzecznik uważa, że ten komunikat stanowi istotną podstawę dla zaufania obywateli do Komisji jako strażnika Traktatów.

W 2011 r. w ramach dochodzeń Rzecznika ujawniono wiele niedociągnięć proceduralnych, co ilustrują poniższe przykłady.

### Nierejestrowanie skarg i niewysłuchanie skarżącego

Przykładem sprawy, w której Komisja nie wywiązała się ze zobowiązań zawartych w komunikacie z 2002 r. jest sprawa

<sup>26</sup>. Zgodnie z wymogami art. 17 Traktatu UE „czuwa ona [Komisja] nad stosowaniem traktatów i środków przyjmowanych przez instytucje na ich podstawie”.

<sup>27</sup>. Zob. komunikat Komisji: „Skuteczna Europa – Stosowanie prawa wspólnotowego, COM(2007)502”.

<sup>28</sup>. Komunikat do Parlamentu Europejskiego i Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich dotyczący stosunków ze skarżącym w przedmiocie naruszeń prawa wspólnotowego; Dz.U. C 244 z 2002 r., s. 5.

## Skargi i dochodzenia

**2403/2008/OV.** Komisja przyznała, że pominęła niektóre punkty tego komunikatu, w tym punkt 3 dotyczący rejestracji, i przeprosiła za to uchybienie. Nie potwierdziła jednak wyraźnie, że pominęła również punkt 10 komunikatu, który stanowi, że skarżący powinien zostać wysłuchany, zanim jego skarga zostanie odrzucona. Rzecznik zamknął dochodzenie, wystosowawszy uwagę, że w międzyczasie wszczął dochodzenie z własnej inicjatywy dotyczące relacji między nowym EU Pilot a gwarancjami proceduralnymi określonymi w komunikacie<sup>29</sup>.

W sprawie **2587/2009/JF** skarżący zarzucił Komisji niewłaściwe podejście do jego obaw w kwestii prawodawstwa UE w dziedzinie środowiska i energii w Irlandii. W trakcie prowadzonego przez Rzecznika dochodzenia Komisja wyjaśniła, że w międzyczasie dokonała rejestracji kolejnej korespondencji skarżącego o statusie skargi, i prowadzi w tej sprawie dochodzenie. Następnie Komisja zorganizowała spotkanie, na którym skarżący mógł osobiście wyrazić swoje obawy. Komisja potwierdziła swoje zaangażowanie w realizację zadania, jakim jest monitorowanie prawidłowego wdrażania prawodawstwa UE w dziedzinie środowiska, zobowiązując się do zbadania wszystkich udokumentowanych przypadków naruszenia stosownego prawodawstwa.

### Opóźnienie

Sprawa **489/2011/MHZ** dotyczyła 7-miesięcznego opóźnienia w udzieleniu odpowiedzi na uwagi skarżącego w sprawie dotyczącej naruszenia, którego to opóźnienia Komisja nie była w stanie uzasadnić. Rzecznik jednak uznał, że w pismach wysyłanych bezpośrednio do skarżącego Komisja przedstawiła

przykładowe oświadczenie w zakresie powodów uzasadniających jej decyzję o zamknięciu postępowania. Rzecznik stwierdził również, że Komisja powinna przestrzegać zasad dobrej administracji, a w przypadku, gdy skarżący składa uwagi dotyczące zamiaru zamknięcia postępowania w sprawie naruszenia przez Komisję, powinna podjąć ostateczną decyzję w rozsądnym terminie. W przypadku wystąpienia opóźnień Komisja powinna wyjaśnić przyczyny ich wystąpienia i, w razie potrzeby, przeprosić za zwłokę.

### Prawo do obrony

Sprawa **705/2010/ANA** dotyczyła praw strony trzeciej, która interweniowała na rzecz Grecji w sprawie skargi dotyczącej naruszenia. Komisja twierdziła, że dopilnowała poszanowania prawa skarżącego do obrony poprzez dostarczenie skarżącemu możliwości wyrażenia swoich poglądów w trakcie postępowania i poprzez uwzględnienie i ocenę wszystkich przedłożonych informacji. Dodała, że w trakcie postępowania dążyła w swojej ocenie skargi do działania w sposób obiektywny, a także w oparciu o wyważone i dokładne dochodzenie. Komisja postanowiła w końcu zamknąć sprawę o naruszenie. W swojej decyzji Rzecznik stwierdził, że Komisja podjęła działania w kierunku rozwiązania sprawy i dzięki temu spełniła oczekiwania skarżącego.

### Kwestie merytoryczne

W toku rozpatrywania skarg dotyczących naruszeń Rzecznik może też prowadzić przegląd treści analiz przeprowadzonych przez Komisję i jej wniosków. Może na przykład sprawdzić, czy takie analizy i wnioski są uzasadnione, dobrze

<sup>29</sup>. W związku z działaniami następczymi ze strony Komisji w odpowiedzi na uwagę krytyczną wystosowaną w 2010 r. Rzecznik wszczął dochodzenie z własnej inicjatywy (**OI/2/2011/OV**) dotyczące relacji między metodą rozpatrywania skarg EU Pilot w temacie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego a komunikatem Komisji z 2002 r. Przede wszystkim zwrócił się do Komisji z pytaniem, czy zamierza (i) wprowadzić zmiany do komunikatu, a jeżeli tak, to (ii) czy zamierza w związku z tym konsultować się z Rzecznikiem. Dochodzenie jest w toku.



uargumentowane i dokładnie wyjaśnione skarżącym. W ramach dochodzeń i wniosków Rzecznika uznaje się jednak w pełni swobodę decyzyjną Komisji, określoną traktatami i orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości, w zakresie podejmowania decyzji w sprawie

zgodziły się podjąć różne działania na rzecz ochrony środowiska. Rzecznik wystosował jednak dalszą uwagę, wzywając Komisję, by w podobnych sprawach w przyszłości przedstawiała skarżącym wszelkie możliwe krajowe środki prawne.

W ramach dochodzeń i wniosków Rzecznika uznaje się jednak w pełni swobodę decyzyjną Komisji, określoną traktatami i orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości, w zakresie podejmowania decyzji w sprawie przekazania Trybunałowi skargi dotyczącej naruszenia.

przekazania Trybunałowi skargi dotyczącej naruszenia.<sup>30</sup> Jeżeli Rzecznik całkowicie nie zgodzi się z oceną Komisji, zaznaczy to, podkreślając jednak, że w kwestii wykładni prawa UE najważniejszym organem jest Trybunał Sprawiedliwości. Tego rodzaju różnice zdań są jednak wyjątkiem.

### **Spór dotyczący korzystania ze swobody decyzyjnej Komisji**

Sprawa 1561/2010/FOR dotyczyła zarzutu nieprzeprowadzenia przez Komisję prawidłowego dochodzenia w sprawie przestrzegania przez Hiszpanię unijnych zasad ochrony środowiska. Obywatel Hiszpanii utrzymywał, że siedlisko przyrodnicze *Picris Willkommii* – rzadkiej rośliny występującej jedynie w ujściu Gwadiany w Hiszpanii – zostało zniszczone przez projekt budowlany na dużą skalę. Rzecznik uznał, że Komisja odpowiednio uzasadniła swoją decyzję o skorzystaniu ze swobody podejmowania decyzji poprzez zamknięcie sprawy. Zasadniczo Komisja wyjaśniła, że kontynuowanie postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego nie zapewniłoby lepszych środków ochrony *Picris Willkommii* niż środki podjęte już bądź zaplanowane przez władze hiszpańskie, które

### **Rozbieżność opinii na temat oceny Komisji**

Dwie sprawy dotyczyły dorobku Schengen<sup>31</sup>. Sprawa 2267/2009/KM dotyczyła zarzutu niewszczęcia przez Komisję postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego wynikającym z przepisów wizowych strefy Schengen. Skarżący zarzucał Niemcom przede wszystkim stosowanie zbyt surowych kryteriów w stosunku do gwarancji osoby zapraszającej, z której ubiegający się o wizę mogą skorzystać, aby wykazać, że posiadają wystarczające środki na pokrycie kosztów swojego pobytu w tym kraju. Rzecznik zgodził się z Komisją, że przepisy w sprawie poświadczenia wiarygodności poręczyciela reguluje prawo krajowe. Za uzasadnione uznał też oświadczenia Komisji, zgodnie z którymi (i) przepisów tych nie można stosować w sposób arbitralny, oraz że (ii) Niemcy nie postępują arbitralnie. Uznał również, że decyzja Komisji o przeanalizowaniu praktyk wszystkich państw członkowskich nie była bezzasadna. Uwzględniając fakt, że Komisja przeprosiła za początkowy brak odpowiedzi, Rzecznik uznał, że nie ma podstaw, by prowadzić dochodzenie w sprawie zwłoki, i zamknął sprawę.

30. W tym przypadku Rzecznik zwraca uwagę, że fakt naruszenia prawa UE nie zobowiązuje automatycznie Komisji do wszczęcia postępowania w sprawie naruszenia. Komisja musi jednak uzasadnić sposób korzystania z dużej swobody decyzyjnej.

31. Sprawę 2062/2010/JF dotyczącą przepisów dorobku Schengen, które nie są jeszcze wiążące dla Irlandii, opisano w sekcji 1.4 powyżej. W tej sprawie Rzecznik również zgodził się z oceną skargi w sprawie naruszenia dokonaną przez Komisję.

## Skargi i dochodzenia

### Udzielanie zamówień i przyznawanie dotacji

Rzecznik rozpatruje skargi dotyczące udzielania lub nieudzielania zamówień i przyznawania lub nieprzyznawania dotacji. Uważa jednak, że instytucje, a w szczególności komisje oceniające i instytucje zamawiające, mają tutaj znaczną swobodę, natomiast przeprowadzany przez niego przegląd tych spraw powinien ograniczać się do sprawdzenia, czy przestrzegane są zasady dotyczące procedur, czy prawidłowo przedstawiono fakty oraz czy popełniono oczywisty błąd w ocenie lub nadużyto władzy. Co więcej, bada on, czy instytucje wywiązały się z obowiązku podania przyczyn decyzji oraz czy te przyczyny są spójne i racjonalne.

Wśród kwestii badanych przez Rzecznika w 2011 r. w dziedzinie przetargów i dotacji znalazły się zarzuty niesprawiedliwego traktowania i nieprawidłowego stosowania właściwych przepisów. Trzeba nadmienić, że prawo do sprawiedliwego rozpatrzenia sprawy uwzględniono w art. 41 ust. 1 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej, wymieniając je jako element prawa do dobrej administracji.

zwrócił się do Komisji o wyjaśnienie, dlaczego nie może zmienić wniosków, które wyciągnęła ze sprawozdania z audytu, na podstawie dokumentów, które skarżący przedstawił, choć z opóźnieniem. Komisja oświadczyła, że jest gotowa przeprowadzić całościową analizę dokumentów, o których mowa powyżej, i dokonać zmiany kwoty znajdującej się w pierwotnym nakazie zwrotu.

Sprawa **1992/2010/RT** również dotyczyła zarzutu o niesprawiedliwy nakaz zwrotu środków, tym razem wystosowany przez Agencję Wykonawczą ds. Edukacji, Kultury i Sektora Audiowizualnego (EACEA). Skarżący domagał się, aby Agencja wstrzymała nakaz odzyskania środków oraz przeprowadziła audyt projektu. Agencja wyjaśniła, że dwóch niezależnych ekspertów stwierdziło niedoskonałości w realizacji projektu, podkreśliła także, iż realizacja projektu nie zaowocowała osiągnięciem jego podstawowych celów. Rzecznik uznał uwagi ekspertów za rozsądne i szczegółowe. Stwierdził również, że kontrargumenty skarżącego nie były wystarczające, aby dowieść, że dwóch niezależnych ekspertów popełniło oczywisty błąd podczas dokonywania oceny wykonania umowy o udzielenie dotacji.

W sprawie **258/2009/GG**, również dotyczącej EACEA, Rzecznik wezwał Agencję do dokonania dobrowolnej płatności w celu zrekompensowania negatywnych następstw sposobu rozpatrzenia wniosku skarżącego o udzielenie dotacji na projekt partnerstwa miast na kwotę 10 500 EUR. Rzecznik uznał, że EACEA nie wywiązała się z terminów, które sama wyznaczyła, i nie zrobiła wszystkiego, co mogła, by uniknąć opóźnienia, które miało miejsce w przedmiotowej sprawie. W odpowiedzi na wstępne zalecenie Rzecznika EACEA wyjaśniła, że może dokonać płatności w wysokości 3 150 EUR.

Rzecznik od dawna uważa, że sprawiedliwe traktowanie to podstawowa zasada dobrej administracji.

Rzecznik od dawna uważa, że sprawiedliwe traktowanie to podstawowa zasada dobrej administracji. Celem Rzecznika jest zapewnienie racjonalnej i sprawiedliwej równowagi między sprzecznymi prawami i interesami oraz, co pokazują przykłady zawarte w części „Niesprawiedliwe traktowanie” poniżej, pomoc innym w osiągnięciu takiej równowagi.

#### Niesprawiedliwe traktowanie

Sprawa **2605/2009/MF** dotyczyła podjętych przez Komisję dążeń do odzyskania dotacji od organizacji niekomercyjnej po przeprowadzeniu audytu. Rzecznik



Skarżący stwierdził, że choć miał nadzieję na większą kwotę, jest jednak usatysfakcjonowany. Dodał, że sposób postępowania Rzecznika przywrócił mu wiarę w działania administracyjne UE.

W sprawie **413/2010/BEH** Agencja Wykonawcza ds. Zdrowia i Konsumentów (EAHC) odrzuciła wniosek o wsparcie finansowe ze względu na to, że proponowana konferencja miała się odbyć w terminie innym niż termin określony w zaproszeniu do składania wniosków. W jednej części wniosku skarżący błędnie wskazał, że konferencja odbędzie się we wrześniu 2009 r., podczas gdy w rzeczywistości miała się odbyć we wrześniu 2010 r. Data podana w innych częściach wniosku była prawidłowa. Rzecznik stwierdził, że nie było oczywiste, dlaczego skarżący miałby inwestować znaczną ilość czasu i środków w sporządzenie wniosku w sprawie konferencji, która odbywałaby się poza odpowiednimi ramami czasowymi. EAHC powinna była zatem mieć wątpliwości co do prawidłowości informacji podanych przez skarżącego w danym polu formularza i mogła z łatwością zweryfikować te informacje. Rzecznik pochwalił jednak fakt, że EAHC podjęła działania, by zapobiec ponownemu wystąpieniu problemu, na jaki napotkał skarżący, w kolejnych zaproszeniach do składania wniosków.

Na koniec sprawa **3018/2009/TN**, w której Rzecznik uznał, że Trybunał Sprawiedliwości UE przeprowadził procedurę przetargową, przestrzegając zasad należytego zarządzania finansami oraz równego i sprawiedliwego traktowania. Z myślą o udoskonaleniu przyszłych procedur przetargowych Trybunał Rzecznik zaproponował, aby Trybunał rozważył możliwość dokładniejszego informowania oferentów o rodzaju procedury przetargowej, którą zdecydował się zastosować.

### **Nieprzestrzeganie zasady domniemania niewinności**

W sprawie **1348/2009/RT** Rzecznik uznał, że nie przedstawiając dowodu potwierdzającego stwierdzenie naruszenia poufności procedury przetargowej przez skarżącego, Komisja naruszyła zasadę domniemania niewinności. W kwestii innych zarzutów skarżącego Rzecznik stwierdził, iż na podstawie dowodów otrzymanych w trakcie kontrolowania dokumentacji nie można poddawać w wątpliwość niezależnego i bezstronnego postępowania przewodniczącego komisji przetargowej. Ponadto Komisja w racjonalny sposób wyjaśniła powody odrzucenia oferty skarżącego.

### **Informacje niespójne, niedokładne lub wprowadzające w błąd**

W następstwie dochodzenia przeprowadzonego w sprawie **920/2010/VIK** Rzecznik zwrócił się do Komisji o dokonanie przeglądu dokumentacji dostarczanej przez nią w ramach jej postępowań przetargowych, w celu wyeliminowania nieprecyzyjności i niespójności terminologicznej oraz w celu zapewnienia jasnego i jednoznacznego poinformowania oferentów o kryteriach kwalifikowalności. Rzecznik zauważył, że przydatne byłoby również, w kontekście tego przeglądu, zapewnienie przez Komisję jasnego zdefiniowania kluczowych terminów w procedurze przetargowej, albo w samym ogłoszeniu o zamówieniu, albo w dokumencie, do którego ogłoszenie się jasno odnosi i który jest łatwo dostępny.

Rzecznik z zadowoleniem przyjął decyzję Komisji w sprawie **1574/2010/MMN**, aby zmienić wytyczne w celu niewprowadzania w błąd osób, które będą się ubiegały o uczestnictwo w programach stypendialnych. Komisja utrzymywała, że formularz wniosku i wytyczne, które udostępniała kandydatom, dokładnie odzwierciedlały

## Skargi i dochodzenia

jej decyzję, aby ograniczyć stypendia UE do kandydatów, którzy nie korzystali ze stypendiów z innych źródeł. Chociaż Rzecznik przyznał, że formularz wniosku nie zawierał żadnych informacji, które mogłyby wprowadzać w błąd, to pytanie o „ubieganie się” przez kandydata o inne stypendia wchodziło w zakres kryteriów kwalifikowalności w załączniku do wytycznych. Rzecznik uznał, że sposób sformułowania tego załącznika wprowadzał w błąd.

### Opóźnienie

Rzecznik stwierdził dwa przypadki niewłaściwego administrowania w sprawie 703/2010/MHZ, w której skarżący zarzucał Komisji różne nieprawidłowości administracyjne w ramach procedur dotyczących grantu. Jeden przypadek dotyczył opóźnień ze strony Komisji, zwłaszcza w wypłacie zaliczki w czasie, w którym wypłaconych kwot nie można było już wykorzystać na potrzeby realizacji projektu. Drugi przypadek dotyczył nieprzekazania skarżącemu, pełniącemu funkcję koordynatora projektu, informacji na temat bezpośredniej korespondencji między Komisją a rektorem uniwersytetu, któremu przyznano grant. Komisja zasadniczo zgodziła się z zaleceniem wstępnym Rzecznika, przyznając jednocześnie, że skarżący i uniwersytet zdołali sfinalizować projekt z bardzo dobrym wynikiem i przy wykorzystaniu mniejszej kwoty środków unijnych niż ta, którą pierwotnie przewidziano.

### Wykonanie umów

Zdaniem Rzecznika do przypadku niewłaściwego administrowania dochodzi wówczas, gdy organ publiczny nie postępuje zgodnie z przepisami lub zasadami dla niego wiążącymi. Niewłaściwe administrowanie może zatem zostać stwierdzone również

w przypadkach dotyczących wykonania obowiązków wynikających z umów zawartych przez instytucje UE.

Zakres przeglądu, jakiego może dokonać w takich sprawach Rzecznik, jest jednak z konieczności ograniczony. Rzecznik jest zdania, że nie powinien on próbować ustalić, czy nastąpiło naruszenie umowy przez którąkolwiek ze stron, jeżeli kwestia ta jest przedmiotem sporu. Taka kwestia może zostać skutecznie rozpatrzona wyłącznie przez sąd właściwy, który będzie miał możliwość wysłuchania przedstawionych przez strony argumentów dotyczących właściwego prawa krajowego oraz dokonania oceny sprzecznych dowodów w kwestii okoliczności faktycznych będących przedmiotem sporu.

W sprawach dotyczących sporów wynikających z umów Rzecznik uważa za uzasadnione ograniczenie dochodzenia do zbadania, czy instytucja Unii w sposób spójny i racjonalny wyjaśniła podstawę prawną swoich działań oraz uzasadniła swój pogląd w kwestii statusu zobowiązań wynikających z zawartych umów. Jeżeli taka sytuacja będzie miała miejsce, Rzecznik uzna, że w wyniku dochodzenia nie stwierdził on przypadku niewłaściwego administrowania. Wniosek ten nie będzie miał wpływu na prawo stron do przedstawienia sporów wynikających z umów przed sąd właściwy, który wyda autorytatywne orzeczenie.

W 2011 r. Rzecznik ponownie analizował sprawę terminowych płatności ze strony Komisji. Tak jak zawsze, zajmował się również sporami związanymi z wykonaniem umów w kwestii kosztów kwalifikowalnych i czynności audytowych. Sprawy związane z wykonaniem umów dają też Rzecznikowi duże możliwości analizowania zasady sprawiedliwego



traktowania i sposobu uwzględniania tej zasady przez instytucje w stosunkach umownych.

### **Zwłoka w płatnościach**

W 2009 r., w następstwie dwóch wcześniejszych dochodzeń (OI/5/99/GG i OI/5/2007/GG), Rzecznik wszczął kolejne dochodzenie (OI/1/2009/GG) z własnej inicjatywy, dotyczące terminowości płatności ze strony Komisji. Rzecznik uznał, że odpowiedzi Komisji na kwestie poruszone podczas konsultacji społecznych, które przeprowadził w ramach dochodzenia z własnej inicjatywy, były w dużym stopniu przekonujące. Liczba opóźnionych płatności znacznie zmalała od 2008 r., kiedy to stanowiła 22,67 % wszystkich płatności, osiągając w 2009 r. poziom 14,42 %. O połowę zmalały łączne kwoty opóźnionych płatności, które w ujęciu procentowym w 2008 r. wynosiły 13,95 %, natomiast w roku 2009 – 6,63 %. Skróceniu uległ również średni czas zwłoki, z 47,45 do 40,43 dni. Rzecznik zauważył jednak, że problemy te ciągle się pojawiają, w związku z czym zapowiedział, że będzie monitorował tę kwestię.

### **Spory dotyczące kosztów kwalifikowalnych lub czynności audytowych**

Wiele spraw w tym obszarze dotyczy sporów w kwestii kosztów kwalifikowalnych, które to spory powstają w związku z wynikami audytów. Jedną z takich spraw jest sprawa **1512/2010/KM**, w której skarżący zarzucał Komisji bezprawne odliczenie kosztów od wkładu UE wskutek audytu. Komisja zgodziła się z argumentem, że koszty, które w trakcie audytu uznano za niekwalifikowane, trzeba odliczyć od całej kwoty kosztów kwalifikowalnych zadeklarowanej przez wykonawcę, a nie od wkładu UE. Po przeprowadzeniu drugiego audytu, obejmującego pozostałe koszty

i wpływy członka danego konsorcjum, Komisja uznała, iż nie ma konieczności odzyskiwania środków. Wcześniej zgodziła się z drugim argumentem skarżącego, a mianowicie z tym, że audytorzy dokonali nieprawidłowego przeniesienia niektórych kosztów.

Sprawa **1663/2009/DK** również wyniknęła z tego, że w sprawozdaniu z kontroli stwierdzono, że niektóre koszty nie kwalifikują się do pomocy. Rzecznik stwierdził, że Komisja przedstawiła szczegółowy opis powodów uznania niektórych kosztów za niekwalifikowalne oraz że powody te opierały się na stosownych przepisach. Rzecznik stwierdził również, że w ramach korespondencji ze skarżącym Komisja przestrzegała zasad dobrego postępowania administracyjnego. W odniesieniu do zarzutu skarżącego, że Komisja nie powinna grozić żądaniem spłaty z gwarancji bankowej skarżącego, Rzecznik stwierdził, że Komisja miała prawo podjąć odpowiednie działania w celu odzyskania należnych jej kwot oraz że nie groziła skarżącemu, ale po prostu informowała go o zamiarze wszczęcia odpowiedniej procedury odzyskania należnych jej kwot.

Sprawa **651/2010/KM**, wniesiona przeciwko Agencji Wykonawczej ds. Edukacji, Kultury i Sektora Audiowizualnego (EACEA), dotyczyła zarzutu nieuznania niektórych kosztów poniesionych przez partnerów projektu. W swojej opinii EACEA wytłumaczyła, że zmieniła swoją decyzję i zgodziła się na uznanie kosztów nowych partnerów projektu za kwalifikowalne od daty poinformowania o zmianach w partnerstwie. Początkowo twierdziła, że koszty ponoszone przez nowych partnerów projektu będą kwalifikowalne jedynie od dnia, w którym podpisano zmianę do umowy.

## Skargi i dochodzenia

### Niesprawiedliwe traktowanie

W sprawie **1733/2009/JF** skarżący uznał wniosek Komisji o zwrot kosztów za niesprawiedliwy i zwrócił się do Rzecznika. Komisja wyjaśniła, że skarżący nie wywiązał się ze swojego zobowiązania do przedłożenia wymaganych sprawozdań i przedstawienia rezultatów w stosownym terminie, zgodnie z wymogami określonymi w umowie. Komisja odniosła się również do propozycji, jaką przedstawiła koordynatorowi, w ramach której przewidywała możliwość złożenia odpowiednich dokumentów przez skarżącego nawet po upływie terminu określonego w umowie. Ponieważ wydawało się, że skarżący nie zdaje sobie sprawy z treści powyższej propozycji, Rzecznik zapytał Komisję o rozpatrzenie możliwości przyjęcia przygotowanego przez skarżącego sprawozdania. Komisja wyraziła zgodę i stwierdziła, że w uzasadnionym przypadku mogłaby również obniżyć wysokość kwot wnioskowanych od skarżącego.

Sprawa **784/2009/IP** dotyczyła niewypłacenia wynagrodzenia za pracę wykonaną przez niezależną konsultantkę na rzecz Europejskiego Kolegium Policyjnego (CEPOL). Z uwagi na problemy administracyjne skarżąca wykonała swoją pracę nie podpisawszy wcześniej z CEPOL-em umowy. Po tym fakcie CEPOL zwrócił się do niej o zaprzestanie pracy, ponieważ, wbrew dotychczasowym przekonaniom, odpowiednie przepisy nie zezwalały na podpisanie z nią umowy. Rzecznik przedstawił propozycję polubownego rozwiązania sporu i zwrócił się do CEPOLU, aby rozważył wypłacenie skarżącej, oprócz zaproponowanej już kwoty 1 000 EUR, dodatkowej kwoty w wysokości 600 EUR. Kwota ta odpowiadała wynagrodzeniu za działania przygotowawcze i następcze związane

z udziałem skarżącej w obu spotkaniach, który CEPOL wyraźnie zatwierdził.

W sprawie **2610/2009/MF** skarżąca – będąca podwykonawcą w projektach pomocy zewnętrznej – przedstawiła zarzut, że w wyniku problemów z Komisją przy pracy nad projektami w Sudanie i Czadzie nie mogła znaleźć zatrudnienia przy innych projektach finansowanych przez UE. Skarżąca uważała, że została wpisana na czarną listę i padła ofiarą dyskryminacji. Rzecznik uznał, że (i) nie poinformowanie skarżącej na piśmie o powodach żądania zwolnienia jej z pracy przy projekcie UE w Sudanie oraz (ii) niesprawdzenie, czy skarżąca, zanim została zwolniona, miała możliwość przedstawienia swojego zdania na temat wniosku o jej zwolnienie, który Komisja skierowała do jej pracodawcy, świadczą o tym, że Komisja nie działała uczciwie<sup>32</sup>.

Na koniec należy wspomnieć sprawę **2170/2010/RT**, która została zamknięta po tym, jak Komisja zgodziła się uregulować zaległą zapłatę wraz z odsetkami, w łącznej kwocie 15 727,68 EUR, na rzecz przedsiębiorstwa, które dostarczyło wykładzinę dywanową do jednego z budynków Komisji. Skarżący zarzucił Komisji, że postąpiła nieuczciwie odmawiając dokonania zapłaty.

### Obowiązek dochowania należytej staranności

Sprawa **1181/2008/KM** dotyczyła egzekwowania roszczenia do kwoty w wysokości ponad 40 000 EUR wynikającej z umowy, którą Komisja błędnie uznała za zawartą ze skarżącym, uniwersytetem niemieckim. Profesor tego uniwersytetu złożył wniosek o dotację w imieniu skarżącego, wykorzystując w tym celu jego papier listowy opatrzony odpowiednim nagłówkiem. W ramach

<sup>32</sup>. W analizie działań następczych w odniesieniu do dalszych uwag i uwag krytycznych z 2010 r. Rzecznik wspominał, że będzie się przyglądał procedurze udzielania zamówień przez Komisję, aby upewnić się, że stosowane przez nią praktyki nie naruszają podstawowego prawa obywateli, jakim jest prawo do dobrej administracji.



audytu dotyczącego wydatków poniesionych w związku z realizacją projektu stwierdzono, że należy zwrócić Komisji kwotę w wysokości 39 989,94 EUR. Komisja przesłała skarżącemu notę obciążeniową, na co skarżący odpowiedział, że nie dysponuje żadnymi informacjami na temat projektu. Komisja wysłała następnie monit, wnioskując o zwrot płatności. Skarżący podkreślił, że dany profesor nie był upoważniony do zawierania umów w imieniu skarżącego. Następnie Komisja poinformowała skarżącego, że zamierza odliczyć należną kwotę powiększoną o odsetki od płatności należnej skarżącemu. W trakcie dochodzenia Rzecznik zwrócił uwagę na fakt, że Komisja nie wskazała, które przepisy prawa materialnego miały zastosowanie do przedmiotowej umowy, i w związku z tym nie przedstawiła przekonującego wyjaśnienia w kwestii tego, dlaczego uniwersytet powinien zostać uznany za związany postanowieniami umowy. Komisja przyznała w końcu, iż nie dysponuje dowodami na poparcie twierdzenia, że uniwersytet był zobowiązany postanowieniami umowy i zwróciła sumę, którą wcześniej odliczyła.

## Administracja i regulamin pracowniczy

Każdego roku do Rzecznika trafiają skargi dotyczące czynności administracyjnych instytucji (62 dochodzenia, tj. 19 % wszystkich dochodzeń zamkniętych w 2011 r.). Czynności te dotyczą stosowania regulaminu pracowniczego dla urzędników oraz innych stosownych tekstów. Niekiedy są to sprawy dotyczące praw podstawowych, umożliwiające Rzecznikowi propagowanie prawidłowego stosowania Karty praw podstawowych UE przez instytucje. Innym razem sporne kwestie dotyczą sposobu interpretowania

regulaminu pracowniczego przez instytucje UE. W sprawach tych Rzecznik stara się przynajmniej zapewnić, aby instytucje uwzględniały i prawidłowo stosowały orzecznictwo Trybunału.

### Podstawowe prawo do bycia wysłuchanym

W trakcie rozpatrywania jednej ze skarg Rzecznik powziął informację o możliwych uchybieniach w praktykach, które Komisja stosuje wdrażając nakaz zwrotu nienależnych środków na mocy art. 85 regulaminu pracowniczego. Rzecznik wszczął dochodzenie z własnej inicjatywy – **OI/4/2009/PB**, żeby zbadać sprawę przestrzegania podstawowego prawa urzędników do bycia wysłuchanym w razie podjęcia przez Komisję decyzji o wydaniu nakazu odzyskania środków. Komisja odpowiedziała, że całkowicie zgadza się z Rzecznikiem w kwestii konieczności przestrzegania prawa do bycia wysłuchanym w danym kontekście i wymieniła środki, które stosuje w celu przestrzegania tego prawa. Rzecznik zwrócił uwagę, że wdrożone przez Komisję zmiany proceduralne stanowiły kompromis. Uznał jednak, że kompromis ten był możliwy do przyjęcia w danym kontekście oraz w świetle odpowiednich zabezpieczeń proceduralnych.

Skarga **3800/2006/JF** dotyczyła decyzji Komisji o zawieszeniu brytyjskiego współczynnika ważenia mającego zastosowanie do świadczeń emerytalnych przysługujących oskarżonemu oraz decyzji o zwróceniu się do Europejskiego Urzędu ds. Zwalczenia Nadużyć Finansowych (OLAF) o wszczęcie dochodzenia. Komisja podjęła te decyzje na podstawie anonimowego listu, który wzbudził u niej wątpliwości, czy skarżący faktycznie mieszka w Brukseli, czy w Wielkiej Brytanii. Skarżący zarzucił

## Skargi i dochodzenia

Komisji, że nie umożliwiła mu obrony przed podjęciem wspomnianej decyzji, która w dodatku była nieuzasadniona. Mimo początkowych zastrzeżeń, Komisja z końca zaproponowała skarżącemu zadośćuczynienie za szkodę niemajątkową w kwocie 1 000 EUR, przekazując mu list z przeprosinami podpisany przez komisarza ds. stosunków międzyinstytucjonalnych i administracji. Rzecznik podkreślił, że działania Komisji przyniosły uszczerbek na honorze skarżącego i nadwątlili jego dobre imię. Mimo to z dużym zadowoleniem przyjął gotowość Komisji, a zwłaszcza właściwego komisarza, do satysfakcjonującego zakończenia tej sprawy. Docenił również dobrą wolę skarżącego, który przystał na propozycję Komisji.

### Obowiązek dochowania należytej staranności

Sprawa **OI/4/2010/ELB** to przykład, w jaki sposób dobra administracja przekracza granice praworządności. To dochodzenie z własnej inicjatywy dotyczyło sposobu, w jaki instytucje, zwłaszcza Parlament Europejski, Rada i Komisja, rozpatrują wnioski o zastąpienie decyzji niezgodnych z nowym orzecznictwem, złożone na mocy regulaminu pracowniczego. Instytucje te uznały, że nie mają obowiązku zmieniać takich decyzji. Zazaczyły, że decyzja, która nie została podważona w określonym prawnie terminie, staje się prawomocna. Stwierdziły też, że skutki orzeczenia sądowego ograniczają się do stron w danej sprawie i oznajmiły, że stosują orzecznictwo do innych stron wyłącznie w wyjątkowych okolicznościach. Podsumowując sprawę, Rzecznik podkreślił, że nic nie stoi na przeszkodzie, by instytucje dokonywały przeglądu wniosku złożonego przez urzędnika w celu zmiany ostatecznej decyzji i podjęcia nowej decyzji, z należywym uwzględnieniem zmieniającego się

orzecznictwa. Rzecznik wyraził opinię, że korzystając z przysługującego im marginesu swobody, instytucje mogą postanowić o rozważeniu wniosku w celu podjęcia nowej decyzji. Stwierdził, że zgodnie z zasadami dobrej administracji instytucja powinna wyciągać racjonalne wnioski z orzeczeń sądów unijnych.

### Niesprawiedliwe traktowanie

Trzy sprawy dotyczyły sposobu interpretowania przez Parlament Europejski konkretnych artykułów regulaminu pracowniczego. Skarżący w sprawach **2986/2008/MF** i **2987/2008/MF** zarzucili Parlamentowi, że stosowana przez niego praktyka, polegająca na automatycznym zwiększeniu do 1 mnożnika<sup>33</sup> stosowanego w odniesieniu do pensji urzędników w ramach nowego regulaminu pracowniczego wprowadzonego w 2004 r. dwa lata po ich pierwszym awansie, jest niezgodna z regulaminem pracowniczym, ponieważ jest automatyczna, a zatem arbitralna. Rzecznik zgodził się z zarzutem skarżących i wezwał Parlament do zmiany tej praktyki. Parlament odmówił, twierdząc, że jego interpretacja nie została podważona żadnym wyrokiem sądowym. Podtrzymał swoje stanowisko, mimo iż Rzecznik wezwał go do uwzględnienia wykładni Sądu dotyczącej danego przepisu w wyroku z dnia 2 lipca 2010 r. (sprawa *Lafili*). Rzecznik skrytykował Parlament za ten poważny przypadek niewłaściwego administrowania. Zazaczył, że praktyka Parlamentu różni się od praktyk stosowanych przez pozostałe instytucje UE i w niektórych przypadkach prowadzi do tego, że urzędnicy Parlamentu mają znaczną przewagę finansową nad urzędnikami pracującymi dla innych instytucji UE.

Sprawa **1329/2010/MF** dotyczyła również między innymi metody, jaką Parlament stosuje do obliczania mnożnika

<sup>33</sup>. W dniu 1 maja 2004 r. w regulaminie pracowniczym UE wprowadzono nową strukturę rozwoju kariery i nowe siatki płac. Postanowienia przejściowe obejmowały mnożnik, według którego miano określać część nowego wynagrodzenia, która ma być wypłacana każdemu urzędnikowi zatrudnionemu przed dniem 1 maja 2004 r.



mającego zastosowanie do urzędników zatrudnionych przed dniem 1 maja 2004 r., którzy otrzymali awans po tym dniu. Skarżący zarzucił Parlamentowi zastosowanie innej metody obliczania jego płacy niż metoda stosowana przez wszystkie pozostałe instytucje UE. Rzecznik stwierdził, że zastosowana przez Parlament metoda obliczeniowa nie opierała się na ewidentnie błędnej interpretacji odpowiednich przepisów. Rzecznik zaznaczył jednak, że zgodnie z zasadą jednolitości europejskiej służby cywilnej wszystkie instytucje powinny interpretować i stosować przepisy regulaminu pracowniczego w taki sam sposób. Rzecznik stwierdził również, że zastosowanie różnych metod obliczeniowych doprowadziło do powstania różnic w wysokości płac, które, w przeciwieństwie do opinii wyrażonej przez Parlament nie były minimalne, co należało uznać za niedopuszczalne. Rzecznik zamknął postępowanie w przedmiotowej sprawie, sugerując, aby instytucje UE uzgodniły wspólną metodę obliczania wysokości nowych płac podstawowych urzędników, którzy otrzymali awans. Zaproponował również, aby przed dokonaniem kolejnej zmiany regulaminu pracowniczego instytucje UE (i) ustanowiły mechanizm służący wykrywaniu trudności w zakresie interpretacji zmienionych przepisów i (ii) wypracowały wspólne stanowisko na możliwie najwcześniejszym etapie, aby uniknąć wystąpienia rozbieżności w praktyce.

Sprawa **1944/2009/MHZ** dotyczyła nieprawidłowych informacji udzielonych skarżącej w kwestii warunków jej zatrudnienia w delegaturze UE. Rzecznik stwierdził, że nawet jeżeli skarżąca nie mogła powołać się na zasadę uzasadnionych oczekiwań w związku z otrzymaną informacją, to Komisja postąpiłaby nieuczciwie, gdyby nie wzięła

żadnej odpowiedzialności za poważne konsekwencje błędu administracyjnego. Oprócz kwestii finansowych, skarżąca podkreśliła również, że lokalizacja jej nowego miejsca pracy niekorzystnie wpłynęła na zdrowie jej męża. Rzecznik zaproponował przeniesienie skarżącej do innego kraju. W tym samym czasie skarżąca skontaktowała się w tej sprawie ze służbami Komisji. Skarżącą przeniesiono w związku z tym do Brukseli.

#### **Zarzut nieprzestrzegania zasad dotyczących specjalnych doradców**

Sprawa **476/2010/ANA** dotyczyła postępowania Komisji w kwestii konfliktu interesów w związku z mianowaniem pewnej osoby na niepłatne stanowisko specjalnego doradcy komisarza. Rzecznik dopatrzył się licznych przypadków niewłaściwego administrowania i wystosował odpowiednie uwagi krytyczne oraz dwie uwagi dodatkowe. W szczególności zaproponował, aby Komisja rozważyła modyfikację deklaracji działalności dla ewentualnego specjalnego doradcy, tak by móc uzyskać wystarczające informacje o jego działalności zewnętrznej. Umożliwiłoby to rozważenie kwestii potencjalnego konfliktu interesów między zadaniami specjalnego doradcy a taką działalnością zewnętrzną. Co więcej, Komisja powinna zażądać od przyszłego specjalnego doradcy poświadczenia, że deklaracja jest kompletna oraz że wedle jego najlepszej wiedzy nie zajdzie konflikt interesów w przypadku pełnienia przez niego funkcji specjalnego doradcy.

## **Konkursy i procedury rekrutacji**

### **EPSO**

Większość prowadzonych przez Rzecznika dochodzeń w sprawie konkursów otwartych i innych procedur rekrutacji dotyczy Europejskiego Urzędu

## Skargi i dochodzenia

Doboru Kadr (EPSO). Wiele spośród problemów dotyczących konkursów organizowanych przez EPSO zostało rozwiązanych w trybie przyspieszonym, co pokazało, że EPSO jest otwarty na szybkie i sprawiedliwe metody rozwiązywania problemów. Jak pokazują niektóre z poniższych spraw, nieustannie powraca kwestia równego traktowania. W 2011 r. Rzecznik miał okazję sformułować wnioski dotyczące nowej polityki EPSO w obszarze otwartych konkursów.

### **Problemy związane z nową polityką EPSO dotyczącą konkursów otwartych**

Rzecznik wszczął dochodzenie z własnej inicjatywy (OI/9/2010/RT) dotyczące nowej polityki EPSO w odniesieniu do rezerwacji terminów testów, komunikacji z kandydatami oraz warunków w różnych ośrodkach egzaminacyjnych. W odpowiedzi na wiele pytań Rzecznika EPSO wyjaśnił, że (i) środek polegający na znacznym skróceniu okresu rezerwacji terminów komputerowych testów wstępnych jest proporcjonalny i konieczny, aby osiągnąć ogólny cel zakładający skrócenie całej procedury doboru kadr, (ii) Urząd rozważa ponowne wprowadzenie swojej poprzedniej praktyki wysyłania powiadomień e-mailem w konkursie dla administratorów w 2011 r., (iii) wszystkie ośrodki egzaminacyjne spełniają warunki w zakresie norm minimalnych, oraz (iv) Urząd zgodził się na coroczne upublicznianie ogólnych wyników uzyskiwanych z różnych ankiet i na przedstawianie poziomu zadowolenia kandydatów. Rzecznik z zadowoleniem przyjął te informacje i poczynił dwie dodatkowe uwagi, z których pierwsza dotyczyła przysyłania powiadomień pocztą elektroniczną, natomiast druga odnosiła się do sytuacji, w których kandydaci nie mają dostępu do internetu w ciągu krótkiego okresu rezerwacji.

### **Zarzut dotyczący nierównego traktowania**

W sprawie 1933/2010/BEH skarżąca wysunęła zarzut, że nieprzełożenie wyznaczonego dla niej terminu testu w ramach oceny zintegrowanej przez EPSO oznacza, że Urząd nie uwzględnił jej szczególnej sytuacji – mianowicie faktu, że skarżąca była w ciąży – i tym samym nie zastosował się do zasady równego traktowania. Ze względu na wyjątkowy charakter przedmiotowej sprawy Rzecznik zwrócił się do EPSO o pilne przesłanie opinii. EPSO spełnił to żądanie. W odpowiedzi EPSO wyraził gotowość do podjęcia pewnych środków w celu uwzględnienia szczególnych potrzeb skarżącej. Chociaż środki zaproponowane przez Urząd nie byłyby adekwatną odpowiedzią na szczególną sytuację skarżącej, to z uwagi na konstruktywne podejście EPSO Rzecznik uznał, że nie ma podstaw do kontynuowania dochodzenia w tej sprawie. Zachęcił jednak EPSO do zastanowienia się nad innymi rozwiązaniami niż środki zaproponowane w opinii, aby uwzględnić potrzeby młodych kobiet spodziewających się dziecka, które znajdują się w sytuacji podobnej do sytuacji skarżącej.

W sprawie 1299/2010/MHZ Rzecznik stwierdził, że EPSO nie zapewnił skarżącemu odpowiednich warunków egzaminacyjnych podczas testów komputerowych, i uznał, że aby postąpić uczciwie, EPSO powinien umożliwić kandydatowi ponowne przystąpienie do egzaminu. EPSO nie zareagował jednak na skargę wystarczająco szybko, aby zaradzić tej sytuacji wówczas, gdy nie było jeszcze żadnych ograniczeń technicznych czy organizacyjnych. Ponadto EPSO nie przyznał się do niewłaściwego postępowania i nie przeprosił skarżącego ani poprzez wydanie opinii na temat skargi, ani poprzez odpowiedź na zalecenie wstępne. Rzecznik wystosował uwagę krytyczną.



Na koniec należy wspomnieć o sprawie **1220/2010/BEH**, która dotyczyła zarzutu zawarcia nieprawidłowych informacji w formularzu wniosku online, zgodnie z którymi wnioskodawcy mogli wpisać do 4 000 znaków w każdej podsekcji podczas udzielania odpowiedzi uzasadniających przyczyny złożenia podania. Rzecznik stwierdził, że informacje podane w niemieckiej wersji językowej formularza były nieprawidłowe i mogły wprowadzać kandydatów w błąd. Jednocześnie wyraził opinię, że umożliwiając kandydatom zgłoszenie napotkanych problemów i publikując aktualne informacje na swojej stronie internetowej, EPSO podjął prawidłowe działania mające na celu wyeliminowanie tego błędu.

#### **Nieprawidłowe uzasadnienie**

Sprawa **14/2010/ANA** umożliwiła Rzecznikowi zbadanie wyraźnie sprzecznych ze sobą zobowiązań EPSO, czyli z jednej strony – wymogu uzasadniania podjętych decyzji, natomiast z drugiej strony – obowiązku zachowania w tajemnicy szczegółów dotyczących postępowania komisji konkursowej. Rzecznik przypomniał, że zobowiązania te znalazły wyważone odzwierciedlenie w decyzji, którą EPSO podjął wskutek przeprowadzonego przez Rzecznika dochodzenia z własnej inicjatywy, dotyczącego przejrzystości procedur rekrutacji UE, w której to decyzji Urząd zobowiązał się do przedstawiania w arkuszach ocen zestawienia punktów przyznanych przez komisję egzaminacyjną w odniesieniu do kryteriów oceny i kryteriów szczegółowych. Rzecznik wyraził ubolewanie, że komisja egzaminacyjna nie przedstawiła takiego zestawienia w przedmiotowej sprawie.

#### **Inne instytucje, organy i jednostki organizacyjne Unii**

Mimo że większość skarg dotyczących rekrutacji jest skierowana przeciwko EPSO, Rzecznik od czasu do czasu otrzymuje skargi przeciwko innym instytucjom.

Zarzuty w sprawie **696/2008/OV** dotyczyły błędów w procedurze rekrutacyjnej na stanowisko dyrektora wykonawczego Europejskiej Agencji Chemikaliów (ECHA). Rzecznik skrytykował Komisję za nieudokumentowanie uzasadnienia dla umieszczenia na liście dwóch kandydatów branych pod uwagę. Uniemożliwiło to sprawdzenie, czy Komisja nie ograniczyła liczby kandydatów w sposób bezpodstawny i arbitralny. W dalszej uwadze Rzecznik uznał, że zgodnie z rozporządzeniem nr 1049/2001 w sprawie publicznego dostępu do dokumentów, Komisja powinna podawać na wniosek do publicznej wiadomości listy kandydatów sporządzane w ramach procedur rekrutacyjnych na wysokie stanowiska w Komisji i jednostkach organizacyjnych UE.

W sprawie **2755/2009/JF**, dotyczącej zatrudniania członków rodzin pracowników, Rzecznik zalecił, aby JRC przeprosiło skarżącego i dopilnowało, aby żadne powiązania czy stosunki rodzinne nie wpływały – ani pozytywnie, ani negatywnie – na dobór kandydatów na stanowiska w JRC. Skarżący ubiegał się o etat w jednym z działów JRC, w którym pracowała jego żona. Rzecznik uznał też, że JRC powinno zapewnić swoim pracownikom warunki pracy sprzyjające godzeniu życia zawodowego z rodzinnym oraz że powinno podać do publicznej wiadomości swój regulamin wewnętrzny dotyczący zatrudniania członków rodzin. Komisja przyjęła zalecenie wstępne Rzecznika bez zastrzeżeń.

## Skargi i dochodzenia

### Sprawy instytucjonalne, polityczne i inne

Pod tym nagłówkiem znajduje się wiele skarg przeciwko instytucjom w związku z ich działalnością w zakresie kształtowania polityki i ogólnym funkcjonowaniem<sup>34</sup>. Wśród zarzutów, których dotyczą sprawy, znajdują się: nadużywanie uprawnień, wprowadzające w błąd lub nieprawidłowe oświadczenia oraz niewywiązywanie się ze zobowiązań.

#### Nadużywanie uprawnień

W sprawie 856/2008/BEH skarżący skontaktował się w 2002 r. z Komisją w kwestii nieprawidłowości, które jego zdaniem miały miejsce w związku z nabyciem przez Parlament Europejski budynku w Brukseli. Europejski Urząd ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF) wszczął dochodzenie, w trakcie którego uznał skarżącego za „osobę zainteresowaną” w rozumieniu rozporządzenia dotyczącego działalności OLAF i na podstawie art. 4 ust. 3 akapit drugi wspomnianego rozporządzenia zaprosił go na przesłuchanie w charakterze świadka. Po przeprowadzeniu analizy uprawnień przysługujących OLAF w ramach przeprowadzanych przez Urząd dochodzeń, Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich doszedł do wniosku, że zapraszając skarżącego do udziału w przesłuchaniu Urząd przekroczył zakres przysługujących mu uprawnień. OLAF przyznał, że zastosowana przez niego w przypadku skarżącego praktyka mogła stanowić przyczynę wystąpienia nieporozumienia. Do osób znajdujących się w sytuacji analogicznej do sytuacji skarżącego można zwrócić się o udzielenie informacji w ramach przesłuchania jedynie wówczas, gdy wyrażą do tego gotowość. OLAF tym

samym zasadniczo przyznał, że podjął niewłaściwe działania. Chociaż OLAF nie przeprosił skarżącego, to Rzecznik uznał, że OLAF przyjął istotne części zalecenia wstępnego, uwzględniając sekcję dotyczącą innych kwestii podniesionych przez skarżącego.

#### Wprowadzające w błąd lub nieprawidłowe oświadczenia lub informacje

Sprawa 715/2009/ANA dotyczyła oświadczeń Komisji opublikowanych w sprawozdaniu w ramach mechanizmu weryfikacji i współpracy, według których (i) bułgarski rząd nadal toleruje sklepy wolnocłowe na zewnętrznych granicach Bułgarii, (ii) w sklepach tych w 2007 r. odnotowano poważny wzrost obrotów oraz (iii) są one centralnym punktem dla lokalnej korupcji i przestępczości zorganizowanej. Po zbadaniu akt Rzecznik wydał wstępne zalecenia, w których zwrócił się do Komisji o przyznanie, że oświadczenia (ii) i (iii) nie są potwierdzone konkretnymi dowodami znajdującymi się w jej posiadaniu oraz że oświadczenie (i) wprowadza w błąd. Zamknął sprawę uwagą krytyczną i wystosował dalszą uwagę, zgodnie z którą Komisja powinna zapewnić zgodność sprawozdań wydawanych w ramach mechanizmu weryfikacji i współpracy z zasadami dobrej administracji.

Zarzut przedstawiony w sprawie 884/2010/VIK dotyczył braku przejrzystości w selekcji obserwatorów wyborów i domniemanego nieprofesjonalnego tonu w korespondencji Komisji ze skarżącym. Kiedy skarżący, którego wniosek odrzucono, poprosił o więcej informacji na temat kryteriów stosowanych w selekcji krótkotrwałych obserwatorów, urzędnik Komisji zajmujący się daną

34. Zob. też sprawa 1301/2010/GG dotycząca publikacji błędnych lub mylących informacji o prawach pasażerów lotniczych oraz zarzutu braku szybkiego skorygowania tych informacji przez Komisję, opisana w sekcji 1.4 powyżej.



sprawą wysłał skarżącemu odpowiedź o treści: „Do zobaczenia w sądzie”. Komisja przeprosiła skarżącego za ton wspomnianej wiadomości e-mail i udzieliła szczegółowej odpowiedzi na wniosek skarżącego o udzielenie informacji. Rzecznik uznał, że Komisja poczyniła kroki w celu rozwiązania sprawy, lecz wystosował dwie dalsze uwagi mające na celu zapewnienie poprawy sposobu działania tej instytucji w przyszłości.

W sprawie **3031/2007/VL** Rzecznik uznał, że (i) informacje, których Komisja udzielała na temat programu Erasmus Mundus utwierdzały studentów spoza UE w przekonaniu, że stypendium pozwoli im cieszyć się godnymi warunkami życia, odpowiadającymi standardom europejskim, oraz że (ii) dostępna kwota nie była wystarczająca, aby sprostać temu założeniu. W opinii Rzecznika informacje dla studentów publikowane przez Komisję były nieprawidłowe i niewiarygodne. W zaleceniu wstępnym Rzecznik zaproponował, aby Komisja dobrowolnie wypłaciła wszystkim zainteresowanym studentom kwotę 1 500 EUR z tytułu niedogodności, jakich musieli doświadczyć. Rzecznik zamknął sprawę uwagą krytyczną po tym, jak Komisja odrzuciła zalecenie wstępne.

Na koniec sprawa **260/2011/GG**, która dotyczyła kalendarza europejskiego – szkolnego kalendarza dla uczniów szkół średnich, który Komisja co roku wydaje. W styczniu 2011 r. irlandzki duchowny skierował do Rzecznika skargę, w której zarzucił Komisji, że wśród świąt w kalendarzu na 2010/2011 r. pominięto święta chrześcijańskie, takie jak Boże Narodzenie i Wielkanoc, natomiast podano święta religijne innych wyznań. Komisja rozproszona była ponad trzy

miliony egzemplarzy tego kalendarza, a duchowny domagał się, aby przeprosiła za niedopatrzenie i wycofała cały nakład. W lutym 2011 r. Rzecznik poinformował skarżącego, że Komisja opublikowała na swojej stronie internetowej stosowną informację, przepaszając za błąd. Przesłała również sprostowanie wszystkim nauczycielom, którzy zamówili kalendarz europejski na rok 2010/2011. Rzecznik uznał, że Komisja podjęła racjonalne działania, a rozwiązanie polegające na ponownym drukowaniu całego nakładu na 2010/2011 r. byłoby nieproporcjonalne.

#### **Zarzut dotyczący niewywiązania się ze zobowiązań**

W sprawie **2139/2010/AN**, która dotyczyła nowych przepisów w sprawie współpracy na rzecz rozwoju, zdecydowanie zakazujących finansowania lokalnych podatków z funduszy UE, Rzecznik uznał, że Komisja należycie wyjaśniła działania, które podjęła w celu rozwiązania problemów związanych z niekwalifikowalnością podatków na podstawie obecnych ram prawnych. Stwierdził też, że Komisja podjęła właściwe działania pośrednie. W sprawie **427/2011/MHZ** Rzecznik wystosował jednak uwagę krytyczną, według której Komisja nie wykazała, że obiektywnie niemożliwe było wywiązanie się przez nią z prawnego obowiązku przeprowadzenia do dnia 1 stycznia 2008, naukowej oceny skutków używania sieci na walenie, takie jak wieloryby, delfiny i morświny.

## Skargi i dochodzenia

### 1.7 Przekazanie skargi i udzielanie porady

W ponad 65 % (1 667) spraw rozpatrywanych w 2011 r. Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich zdołał udzielić pomocy skarżącemu, wszczynając dochodzenie, przekazując sprawę właściwemu organowi lub doradzając, do którego organu należy się zwrócić. Skargi, które wykraczają poza kompetencje Rzecznika, dotyczą często domniemych naruszeń prawa UE przez państwa członkowskie. Najbardziej kompetentni w kwestii rozstrzygania wielu z tych spraw są rzecznicy krajowi lub regionalni zrzeszeni w Europejskiej Sieci Rzeczników Praw Obywatelskich. Pełnoprawnym członkiem tej Sieci jest również Komisja Petycji Parlamentu Europejskiego. Jednym z zadań Sieci jest ułatwianie przekazywania skarg właściwym rzecznikom krajowym lub regionalnym lub podobnym organom.

skarg odesłano do rzeczników krajowych lub regionalnych lub do podobnego organu, natomiast 59 – do Komisji Petycji Parlamentu Europejskiego.

W niektórych przypadkach Rzecznik uznaje za stosowne przekazanie skargi do Komisji Europejskiej, do sieci SOLVIT lub do sieci Twoja Europa – Porady. SOLVIT to sieć utworzona przez Komisję w celu pomocy osobom, które napotykały przeszkody przy próbach skorzystania z przysługujących im praw na wewnętrznym rynku Unii. Sieć Twoja Europa – Porady to kolejna sieć obejmująca swym zasięgiem całą UE, utworzona przez Komisję w celu pomocy i doradzania obywatelom w sprawach związanych z życiem, pracą i podróżami w UE. Przed przekazaniem skargi lub udzieleniem rady skarżącemu służby Rzecznika podejmują wszelkie wysiłki zmierzające do ustalenia instytucji lub organu, który może najlepiej pomóc danemu obywatelowi. W 2011 r.

Ogółem 52 % (1 321) skarg rozpatrzonych przez Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich w 2011 r. uznano za skargi podlegające kompetencjom członka Europejskiej Sieci Rzeczników Praw Obywatelskich.

Ogółem 52 % (1 321) skarg rozpatrzonych przez Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich w 2011 r. uznano za skargi podlegające kompetencjom członka Europejskiej Sieci Rzeczników Praw Obywatelskich. Spośród nich 698 spraw było objętych mandatem Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich. Jak wynika z rys. 1.12, w 609 przypadkach skargę przekazano<sup>35</sup> członkowi Sieci lub poradzono skarżącemu, aby skontaktował się z członkiem Sieci. 550

Rzecznik odesłał 147 skarg do Komisji<sup>36</sup>, natomiast 591 skarg odesłał do innych instytucji lub organów, takich jak SOLVIT i Twoja Europa – Porady oraz do wyspecjalizowanych rzeczników lub organów rozpatrujących skargi w państwach członkowskich.

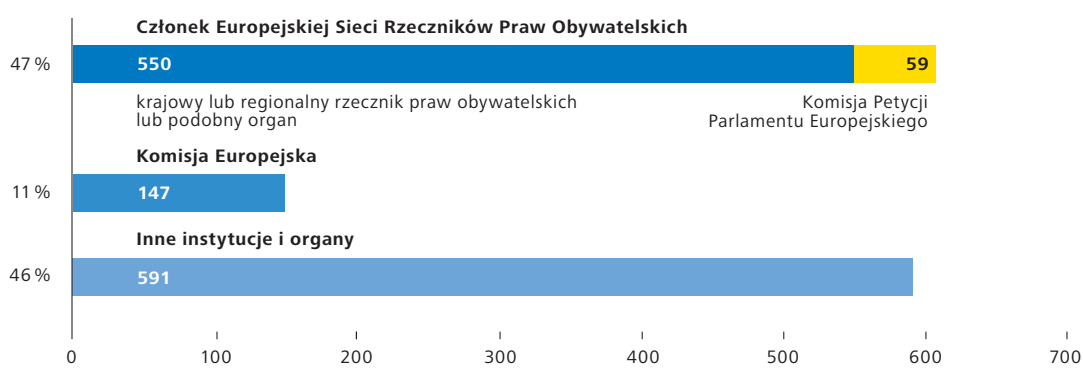
Jak pokazano w poniższych przykładach, ogółem przypadki porad lub przekazania sprawy dotyczyły 51 % wszystkich przypadków zbadanych w 2011 r.

35. Skargę przekazuje się tylko za zgodą skarżącego.

36. Wśród nich znalazło się kilka skarg przeciw Komisji, które uznano za niespełniające kryterium dopuszczalności ze względu na niewykonanie odpowiednich działań administracyjnych wobec danej instytucji przed wniesieniem skargi do Rzecznika.



**Rys. 1.12: Skargi przekazane do innych instytucji lub organów**  
**Skargi, w odniesieniu do których doradzono kontaktowanie się z innymi instytucjami i organami**



Uwaga 1: Powyższe dane obejmują 124 skarg zarejestrowanych pod koniec 2010 r., a rozpatrzonych w 2011 r. Pominęto w nich 38 skarg zarejestrowanych pod koniec 2011 r., które były wciąż rozpatrywane w końcu roku celem ustalenia, jakie działania należy podjąć.

Uwaga 2: W niektórych przypadkach skarżącemu udzielono więcej niż jednego rodzaju porady. Z tego względu suma danych wyrażonych w procentach przekracza 100 %.

### Skarga przekazana do Parlamentu Europejskiego

W sprawie **2304/2011/MMN** obywatel hiszpański biorący udział w konkursie EPSO (Europejskiego Urzędu Doboru Kadr) wystąpił z wnioskiem, aby Komisja ustanowiła odrębne procedury selekcji dla niepełnosprawnych aplikantów. Komisja przekazała pismo do EPSO, który poinformował skarżącego, że zapewnił specjalne warunki podczas testów, zależnie od rodzaju niepełnosprawności. EPSO poinformował też, że nie organizuje odrębnych konkursów dla niepełnosprawnych, ponieważ nie przewidują tego obowiązujące ramy prawne. EPSO poradził skarżącemu, aby zwrócił się do działów kadr instytucji UE, jeżeli chce dowiedzieć się, jaki odsetek niepełnosprawnych pracuje dla tych instytucji. Taka odpowiedź nie zadowoliła skarżącego, wobec czego zwrócił się do Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich. Rzecznik uznał, że skarżący domagał się w rzeczywistości zmiany obowiązującego prawa, a nie zarzucał niewłaściwe administrowanie. W związku z tym Rzecznik, za zgodą skarżącego, przekazał skargę Parlamentowi Europejskiemu, aby ten rozpatrzył ją jako petycję.

W sprawie **2293/2011/KRW** skarżący, obywatel niemiecki, przedstawił zarzut, że rozporządzenie nr 889/2002<sup>37</sup> Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 13 maja 2002 r. zmieniające rozporządzenie Rady (WE) nr 2027/97 w sprawie odpowiedzialności przewoźnika lotniczego z tytułu wypadków lotniczych, pozostawiało lukę prawną w odniesieniu do roszczeń o odszkodowanie. Utrzymywał też, że UE nie zapewniła właściwego mechanizmu egzekwowania prawa w odniesieniu do rozporządzenia nr 889/2002, ponieważ krajowe organy egzekwowania prawa nie miały kompetencji, by interweniować w sprawach podnoszonych na mocy tego rozporządzenia. Domagał się, aby UE wyeliminowała tę lukę prawną. Z uwagi na fakt, że skarżący chciał zmiany stosownego prawa, Rzecznik, za zgodą skarżącego, przekazał skargę Parlamentowi Europejskiemu, aby ten rozpatrzył ją jako petycję.

37. Dz.U. L 140 z 2002, s. 2-5.

## Skargi i dochodzenia

### **Skarżącemu poradzono, aby skontaktował się z Komisją Europejską**

W lutym 2011 r. jeden z obywateli pozwał hiszpańską agencję tłumaczeń do sądu za niewypłacenie mu kwoty 618 EUR. Wniósł o zastosowanie europejskiego postępowania w sprawie drobnych roszczeń dla spraw, w których wartość roszczenia nie przekracza 2 000 EUR<sup>38</sup>. W związku z brakiem odpowiedzi na wniosek o zastosowanie wspomnianego postępowania, obywatel ten skierował skargę do Rzecznika, zarzucając hiszpańskiemu sądowi nieprzestrzeganie przepisów rozporządzenia (sprawa **2123/2011/MF**). Z uwagi na fakt, że skarga nie dotyczyła instytucji UE, Rzecznik doradził skarżącemu, aby zwrócił się do Komisji, przedstawiając sprawę jako potencjalne naruszenie przepisów prawa UE.

### **Skarżącemu poradzono, aby skontaktował się z sieciami SOLVIT i Twoja Europa – Porady**

W sprawie **2239/2011/PMC** obywatelka, która zamierzała studiować w Wielkiej Brytanii, skierowała do Rzecznika skargę, w której zarzuciła Agencji Ochrony Granic Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii (United Kingdom Border Agency), że ta odmówiła jej wydania świadectwa rejestracji UE z uwagi na domniemany brak kompleksowego ubezpieczenia chorobowego. Obywatelka ta utrzymywała, że jej bułgarskie ubezpieczenie oraz europejska karta ubezpieczenia zdrowotnego są wystarczające. Skarżąca zwróciła się wcześniej z tą sprawą do właściwego rzecznika praw obywatelskich (Rzecznika Praw Obywatelskich ds. Parlamentarnych i Służby Zdrowia w Wielkiej Brytanii). Ponieważ skarga dotyczyła sprawy o wymiarze transgranicznym, Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich zaproponował, aby rozważyła również możliwość skontaktowania się z sieciami SOLVIT i Twoja Europa – Porady.

W erze traktatu lizbońskiego sprawą podstawową jest, aby instytucje stworzyły i pielęgnowały kulturę obsługi obywateli i przestrzegania przysługujących im praw. Celem powyższej analizy tematycznej było oddanie zakresu i różnorodności dochodzeń prowadzonych przez Rzecznika w 2011 r. Przedstawiono również rozmaite środki, za pomocą których Rzecznik starał się promować zasady kultury obsługi oraz sprawić, aby przestrzeganie Karty praw podstawowych Unii Europejskiej stało się rzeczywistością. Czytelników pragnących dokładniej przestudiować dochodzenia prowadzone przez Rzecznika zaprasza się do odwiedzenia strony internetowej Rzecznika, na której przedstawiono streszczenia decyzji, same decyzje, zalecenia wstępne i sprawozdania specjalne.

<sup>38</sup>. Rozporządzenie (WE) nr 861/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 lipca 2007 r.; Dz.U. L 199 z 2007 r., s. 1-22.

# Stosunki z instytucjami, rzecznikami praw obywatelskich i innymi zainteresowanymi stronami

W niniejszym rozdziale przedstawiono, jak w 2011 r. wyglądały stosunki Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich z instytucjami UE, innymi rzecznikami oraz innymi kluczowymi zainteresowanymi stronami. W rozdziale tym przedstawiono w skrócie spotkania i seminaria, w których uczestniczył Rzecznik, jak również inne działania, które podejmował z myślą o zapewnieniu skutecznego rozpatrywania skarg, jak najszerzej wymiany najlepszych praktyk oraz zwiększenia wiedzy na temat jego roli wśród różnych zainteresowanych stron.

## Stosunki z instytucjami, rzecznikami praw obywatelskich i innymi zainteresowanymi stronami

### 2.1 Stosunki z instytucjami, organami i jednostkami organizacyjnymi UE<sup>1</sup>

Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich regularnie spotyka się z członkami i urzędnikami instytucji UE w celu omówienia sposobów podniesienia jakości pracy administracji, podkreślenia znaczenia odpowiedniego rozpatrywania skarg oraz zapewnienia odpowiednich działań następczych w związku z jego uwagami, zaleceniami i sprawozdaniami.

#### Komisja Europejska

Ponieważ każdego roku najwięcej dochodzeń prowadzonych przez Rzecznika dotyczy Komisji Europejskiej, jego służby podejmują znaczne wysiłki mające na celu systematyczną współpracę z jej członkami i urzędnikami.

Ponieważ każdego roku najwięcej dochodzeń prowadzonych przez Rzecznika dotyczy Komisji Europejskiej, jego służby podejmują znaczne wysiłki mające na celu systematyczną współpracę z jej członkami i urzędnikami. Dnia 15 lutego Nikiforos Diamandouros wymienił poglądy z kolegium komisarzy. W ciągu roku Rzecznik spotkał się z komisarzem ds. programowania finansowego i budżetu – Januszem Lewandowskim oraz z Dominikiem Ristorim, dyrektorem generalnym Wspólnego Centrum Badawczego (JRC), z Hervé Jouanjanem, dyrektorem generalnym ds. budżetu, z Irène Souką, dyrektorem generalną ds. zasobów ludzkich i bezpieczeństwa i z Karlem Falkenbergiem, dyrektorem generalnym ds. środowiska.

Ponadto podczas Zielonego Tygodnia Komisji Europejskiej Nikiforos Diamandouros wygłosił w dniu 25 maja prezentację na temat „roli rzecznika praw obywatelskich w monitorowaniu naszego oddziaływania na środowisko”. Wystąpił

również na posiedzeniu dyrektorów JRC w dniu 14 grudnia, wypowiadając się na temat roli Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich w promowaniu kultury obsługi w instytucjach UE. Ponadto Rzecznik spotkał się z Mercedes de Sola, mediatorką z ramienia pracowników Komisji, z Cristianem Sebastianim, przewodniczącym Centralnego Komitetu Pracowniczego w Komisji Europejskiej, oraz z Jensem Nymandem-Christensenem, dyrektorem w Sekretariacie Generalnym Komisji odpowiedzialnym za stosunki z Europejskim Rzecznikiem Praw Obywatelskich.

W 2011 r. Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich spotkał się też z zastępcą dyrektora Biura Doradców ds. Polityki Europejskiej – Margaritisem Schinasem oraz z dyrektorem Urzędu Administracji i Wypłacania Należności Indywidualnych (PMO) – Stephenem Questem.

W celu dopilnowania, aby prowadzono odpowiednie działania następcze w związku z dochodzeniami, kierownik Wydziału Prawnego co miesiąc spotykał się z dyrektorem z ramienia Komisji Europejskiej odpowiedzialnym za stosunki z Europejskim Rzecznikiem Praw Obywatelskich. Pracownicy biura Rzecznika kontynuowali też współpracę z siecią SOLVIT, Europejską Siecią Przedsiębiorczości i Dyрекcją Generalną ds. Komunikacji.

#### Parlament Europejski

W kwestii stosunków z Parlamentem Europejskim szczególne znaczenie dla instytucji miały jak zawsze różne działania koncentrujące się wokół *Sprawozdania rocznego za 2010 r.* Dnia 4 maja Rzecznik przedstawił swoje

1. Dla zachowania zwięzłości termin „instytucje” stosuje się w odniesieniu do wszystkich instytucji, organów i jednostek organizacyjnych UE.



W dniu 4 maja Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich przedstawił swoje *Sprawozdanie roczne 2010* Przewodniczącemu Parlamentu, Jerzemu Buzkowi, posłowi do Parlamentu Europejskiego, natomiast w dniu 23 maja – Komisji Petycji Parlamentu Europejskiego.



sprawozdanie Jerzemu Buzkowi, posłowi do PE, przewodniczącemu Parlamentu Europejskiego; dnia 5 maja przekazał je Erminie Mazzoni, posłance do PE, przewodniczącej Komisji Petycji Parlamentu Europejskiego, natomiast dnia 23 maja – Komisji Petycji. Dnia 27 października na posiedzeniu plenarnym w Parlamencie odbyła się debata nad sprawozdaniem, oparta na sprawozdaniu sporządzonym przez Ilianę Malinową Iotową, posłankę do PE.

W 2011 r. Nikiforos Diamandouros wygłosił w Parlamencie Europejskim wiele różnych prezentacji. Jedną z nich skierowaną była do Komisji Prawnej i dotyczyła związków między uprawnieniami Parlamentu a ochroną danych, natomiast inna przeznaczona była dla Komisji Wolności Obywatelskich i koncentrowała się na publicznym dostępie do dokumentów UE. Rzecznik dokonał również prezentacji poświęconej prawu administracyjnemu UE na seminarium w León w Hiszpanii zorganizowanym przez Komisję Prawną Parlamentu Europejskiego i Uniwersytet w León. Zaproszenie od grupy roboczej

Prezydium Parlamentu Europejskiego dało Nikiforosowi Diamandourosowi możliwość przedstawienia swojej opinii na temat Kodeksu postępowania dla posłów do Parlamentu Europejskiego i lobbystów. Rzecznik dokonał również prezentacji dla Komisji Kontroli Budżetowej, poświęconej informowaniu o nieprawidłowościach i postępowaniu dyscyplinarnemu wobec urzędników. Inna prezentacja skierowana była do Służby Prawnej Parlamentu Europejskiego i dotyczyła roli Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich w promowaniu dobrej administracji. Ponadto Rzecznik dokonał prezentacji dla Dyrekcji Generalnej ds. Infrastruktury i Logistyki, poświęconej dobrej administracji w dziedzinie zamówień i przetargów, prezentacji dla Komitetu Pracowniczego Parlamentu Europejskiego, dotyczącej strategii Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich oraz rozpatrywania skarg składanych przez pracowników. Nikiforos Diamandouros spotkał się również z radcą prawnym Parlamentu Europejskiego – Christianem Pennerą oraz z Dyrektorem Generalnym ds. Infrastruktury i Logistyki – Constantinem Stratigakisem.

## Stosunki z instytucjami, rzecznikami praw obywatelskich i innymi zainteresowanymi stronami

### Inne instytucje

W 2011 r. Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich spotkał się z Hermanem Van Rompuyem, Przewodniczącym Rady Europejskiej, oraz z Reijo Kemppinenem, dyrektorem generalnym ds. prasy, komunikacji i przejrzystości w Sekretariacie Generalnym Rady Ministrów. Spotkał się też ze Staffanem Nilssonem, przewodniczącym Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego (EKES), jak również z Martinem Westlakem, sekretarzem generalnym EKES.

W grudniu Nikiforos Diamandouros odwiedził instytucje europejskie mające siedziby w Luksemburgu i spotkał się z Vassiliosem Skourisem, prezesem Trybunału Sprawiedliwości, Markiem Jaegerem, prezesem Sądu, Seanem Van Raepenbuschem, prezesem Sądu do spraw Służby Publicznej, Dimitriosem Gratsiasem, sędzią Sądu, Vítozem Manuelem Da Silva Caldeira, prezesem Europejskiego Trybunału Obrachunkowego, Ioannisem Sarmasem, członkiem Europejskiego Trybunału Obrachunkowego, Philippem Maystadtem, prezesem Europejskiego Banku Inwestycyjnego (EBI) oraz z Alfonsem Querejeta, sekretarzem generalnym EBI.

W 2011 r. Rzecznik spotkał się również z Europejskim Inspektorem Ochrony Danych Peterem Hustinxem, z dyrektorem generalnym Europejskiego Urzędu ds. Zwalczenia Nadużyć Finansowych Giovannim Kesslerem oraz z dyrektorem Europejskiego Urzędu Doboru Kadr Davidem Bearfieldem. Ponadto dokonał dwóch prezentacji dla uczestników programu „Erasmus na rzecz administracji publicznej”, zorganizowanych przez Europejską Szkołę Administracji.

### Jednostki organizacyjne

W 2011 r. Nikiforos Diamandouros utrzymywał kontakty z różnymi jednostkami organizacyjnymi Unii Europejskiej. W czerwcu dokonał prezentacji dla sieci kierowników jednostek organizacyjnych w Brukseli, poświęconej dobrej administracji oraz tworzeniu i utrzymaniu kultury obsługi. W ciągu roku Rzecznik złożył wizyty lub spotkał się z dyrektorami i komitetami pracowniczymi Europejskiego Urzędu Nadzoru Bankowego, Europejskiej Agencji Leków, Europejskiego Kolegium Policynego, Europejskiej Agencji Obrony, Europejskiej Agencji Środowiska, Europejskiej Agencji ds. Bezpieczeństwa na Morzu oraz Europejskiego Centrum Monitorowania Narkotyków i Narkomanii. Więcej informacji na temat programu wizyt Rzecznika w jednostkach organizacyjnych UE w 2011 r., mających na celu promowanie dobrej administracji oraz wymianę najlepszych praktyk między tymi jednostkami, podano w punkcie „Skargi i dochodzenia z własnej inicjatywy” w sekcji 1.1 niniejszego sprawozdania.



## 2.2 Stosunki z rzecznikami praw obywatelskich i podobnymi organami

Wielu skarżących zwraca się do Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich, jeżeli mają problemy z administracją krajową, regionalną lub lokalną. Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich ściśle współpracuje z innymi rzecznikami w państwach członkowskich, aby zapewnić szybkie i skuteczne rozpatrywanie skarg obywatelskich dotyczących prawa UE. Współpraca przebiega głównie pod egidą Europejskiej Sieci Rzeczników Praw Obywatelskich. Europejska Sieć Rzeczników Praw Obywatelskich obecnie składa się z 90 biur w 32 europejskich krajach. Obejmuje krajowych i regionalnych rzeczników praw obywatelskich i podobne organy państw członkowskich Unii Europejskiej, państw ubiegających się o członkostwo w UE oraz innych państw Europejskiego Obszaru Gospodarczego lub strefy Schengen, a także Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich i Komisję Petycji Parlamentu Europejskiego.

Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich ściśle współpracuje z innymi rzecznikami w państwach członkowskich, aby zapewnić szybkie i skuteczne rozpatrywanie skarg obywatelskich dotyczących prawa UE.

Przez cały 2011 r. stopniowo wdrażano nową wizualną tożsamość sieci, wprowadzoną we wrześniu 2010 r., upowszechniając ją w publikacjach, na stronach internetowych, podczas wydarzeń oraz przy pomocy innych środków przekazu. Wiele biur należących do sieci umieściło logo sieci na swoich stronach internetowych, a niektóre na nowo zaprojektowały swoje papeterie, aby uwidocznic na nich to logo. W wyniku tych działań w 2011 r. znacznie rozpowszechniono wizerunek sieci.

Jednym z celów sieci jest ułatwienie szybkiego przekazywania skarg właściwemu rzecznikowi lub podobnemu organowi. W 2011 r. w 609 przypadkach skargę przekazano członkowi Europejskiej Sieci Rzeczników Praw Obywatelskich lub poradzono skarżącemu, aby skontaktował się z członkiem sieci. Dodatkowe informacje na temat tej współpracy znajdują się w rozdziale 1.

Bezpośrednie znaczenie dla rozpatrywania skarg ma również istniejąca specjalna procedura, w ramach której krajowi i regionalni rzecznicy praw obywatelskich mogą zwracać się do Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich o pisemne odpowiedzi na pytania na temat prawa UE i jego wykładni, w tym również na pytania, które powstają przy rozpatrywaniu przez nich konkretnych spraw. W 2011 r. do Rzecznika wpłynęła rekordowa liczba 11 pytań. Dla porównania, w 2010 r. było ich trzy. Pięć pytań wpłynęło od krajowych rzeczników praw obywatelskich, natomiast pozostałe sześć od rzeczników regionalnych. Najczęściej podnoszone kwestie dotyczyły swobodnego przepływu – to istotne prawo obywateli UE było przedmiotem pytań skierowanych przez rzeczników

W 2011 r. do Rzecznika wpłynęła rekordowa liczba 11 pytań.

z Danii i Irlandii oraz rzeczników z takich regionów, jak Vorarlberg (Austria), Emilia-Romania (Włochy), Toskania (Włochy) oraz Wyspy Kanaryjskie (Hiszpania). Pytanie skierowane przez Rzecznika Praw Obywatelskich w Vorarlberg dotyczyło różnic w chesnym dla rezydentów i nierezydentów w gminnych szkołach muzycznych. Rzecznik regionu Emilia-Romania skontaktował się z Europejskim Rzecznikiem Praw Obywatelskich po tym, jak włoskie organy odpowiedzialne za opiekę zdrowotną odmówiły zwrotu

## Stosunki z instytucjami, rzecznikami praw obywatelskich i innymi zainteresowanymi stronami



© Thomas Fryd

Ósme krajowe seminarium Europejskiej Sieci Rzeczników Praw Obywatelskich odbyło się w Kopenhadze w dniach 20-22 października 2011 r. Po 25 latach na stanowisku, dnia 31 stycznia 2012 r. duński rzecznik praw obywatelskich Hans Gammeltoft-Hansen przeszedł na emeryturę. Seminarium stanowiło zatem dla europejskiej wspólnoty rzeczników doskonałą okazję, aby złożyć hołd rzecznikowi z najdłuższym stażem na świecie.

kosztów leczenia, które ciężarna pacjentka poniosła w Niemczech.

Pytania rzeczników z Danii i Piemontu (Włochy) dotyczyły zagadnień związanych ze środowiskiem naturalnym, natomiast rzecznicy z Irlandii Północnej (Wielka Brytania) i Andaluzji (Hiszpania) wystosowali pytania na tematy związane z rolnictwem. Pytanie rzecznika Andaluzji dotyczyło działań, jakie podjęto w Niemczech wskutek zakażenia bakterią *E. coli*. Z kolei rzecznika z Francji interesował program UE polegający na rozprowadzaniu żywności wśród osób najbardziej potrzebujących.

Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich, aby pomóc krajowym lub regionalnym rzecznikom w rozstrzygnięciu problemów podnoszonych we wszystkich tych sprawach, udzielał pisemnej odpowiedzi bezpośrednio lub prosił o udzielenie odpowiedzi Komisję Europejską.

Sieć służy jako przydatne narzędzie do wymiany informacji na temat prawa UE i najlepszych praktyk poprzez seminaria, na łamach ukazującego się dwa razy w roku biuletynu informacyjnego, na elektronicznym forum dyskusyjnym i forum służącym do wymiany dokumentów, obejmującym codzienny

elektroniczny serwis informacyjny. W październiku 2011 r. uruchomiono na potrzeby Sieci nowy system ekstranet, zastępując nim forum, które działało od 2001 r. Ekstranet, posiadający wszystkie cechy swojego „poprzednika” i kilka nowych, zaprojektowano tak, aby był możliwie najbardziej interaktywny i przyjazny użytkownikowi.

Wśród kwestii omawianych na forum i za pośrednictwem ekstranetu w 2001 r. znalazły się: rozpatrywanie skarg dotyczących udzielania i realizacji zamówień, Konwencja o prawach osób niepełnosprawnych, przepisy dotyczące krwiodawstwa, objęcie mandatem Rzecznika organów zawodowych, rola rzecznika w ochronie i propagowaniu praw człowieka i praw podstawowych, dostęp do głosowania dla osób niewidomych oraz sposób rozpatrywania wniosków obywateli o rekompensatę finansową przez organy publiczne.

Co dwa lata, sieć urządza seminaria dla krajowych i regionalnych rzeczników praw obywatelskich, organizowane wspólnie przez Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich i jego krajowego lub regionalnego odpowiednika. Ósme krajowe seminarium Europejskiej Sieci Rzeczników Praw Obywatelskich



Komisja Europejska coraz bardziej docenia znaczenie sieci w eliminowaniu przepaści dzielącej Europę od jej obywateli. Komisja zaprosiła Europejską Sieć Rzeczników Praw Obywatelskich do zorganizowania stoiska na Targach Jednolitego Rynku, które odbyły się w październiku w Krakowie. Było to pierwsze tego typu zaproszenie.



zorganizował Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich wspólnie z duńskim rzecznikiem praw obywatelskich Hansem Gammeltoftem-Hansenem. Seminarium pod nazwą „Prawo, polityka i rzecznicy praw obywatelskich w erze traktatu lizbońskiego” odbyło się w Kopenhadze w dniach 20-22 października 2011 r. Uczestniczyli w nim rzecznicy praw obywatelskich z 30 krajów, w tym rzecznicy z niemalże wszystkich państw członkowskich UE oraz regionalni przedstawiciele z siedmiu krajów będących członkami Sieci, w których istnieją takie organy.

Po 25 latach na stanowisku krajowego rzecznika praw obywatelskich, dnia 31 stycznia 2012 r. Hans Gammeltoft-Hansen przeszedł na emeryturę. Seminarium stanowiło dla europejskiej wspólnoty rzeczników doskonałą okazję, aby złożyć hołd rzecznikowi z najdłuższym stażem na świecie.

Podczas seminarium omawiano różne tematy, koncentrując się na roli rzeczników praw obywatelskich w sferze pomiędzy polityką a prawem oraz na eliminowaniu przepaści dzielącej UE od jej obywateli. Na seminarium Sieci po raz pierwszy reprezentowana była prezydencja Unii Europejskiej.

Maciej Szpunar, Podsekretarz Stanu ds. Prawnych i Traktatowych w Polsce, wygłosił myśl przewodnią na drugi z wymienionych tematów. Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego Szwecji, Mats Melin, wypowiedział się na pierwszy z tych tematów.

Członkowie sieci podjęli podczas seminarium kilka ważnych decyzji. Dotyczyły one bezpłatnego udostępnienia biuletynu sieci do wiadomości publicznej na stronie internetowej Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich oraz w księgarni UE, zamieszczania na stronie internetowej informacji o pytaniach kierowanych do Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich, oraz znalezienia za pośrednictwem Sieci sposobów lepszego informowania obywateli Europy o przysługujących im prawach. Ponadto w seminarium wziął udział dyrektor generalny ds. środowiska w Komisji Europejskiej Karl Falkenberg, z którym omawiano sposoby usprawnienia współpracy Komisji z państwami członkowskimi w sprawach związanych ze środowiskiem.

Komisja Europejska coraz bardziej docenia znaczenie sieci w eliminowaniu przepaści dzielącej Europę od jej obywateli. W październiku 2011 r. Komisja

## Stosunki z instytucjami, rzecznikami praw obywatelskich i innymi zainteresowanymi stronami

we współpracy z polską prezydencją zorganizowała w Krakowie Targi Jednolitego Rynku, aby poinformować obywateli, w jaki sposób mogą korzystać z przysługujących im praw w UE. Komisja zaprosiła Europejską Sieć Rzeczników Praw Obywatelskich do zorganizowania stoiska na tych targach. Było to pierwsze tego typu zaproszenie. Dzięki doskonałej współpracy biura polskiego Rzecznika Praw Obywatelskich z biurem Europejskiego Rzecznika, koledzy z obu instytucji zapewnili pracowników na stoisko zorganizowane przez organizatorów i w ciągu trzech dni rozmawiali z ponad 5 000 obywateli, udzielając im informacji dotyczących rozmaitych mechanizmów rozwiązywania problemów dostępnych na poziomach krajowym i europejskim.

Przy okazji wizyt w państwach członkowskich UE w 2011 r. Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich spotykał się z innymi rzecznikami. Nikiforos Diamandouros spotkał się z Rzecznikiem Praw Obywatelskich Grecji (w marcu i listopadzie), z Rzecznikiem Praw Obywatelskich ds. Parlamentarnych i Służby Zdrowia w Wielkiej Brytanii (w maju), Rzecznikiem Praw Obywatelskich Bułgarii (w lipcu) oraz z Rzecznikiem Praw Obywatelskich Portugalii (w listopadzie). W kwietniu spotkał się w Barcelonie z Rzecznikiem Praw Obywatelskich Katalonii, Hiszpania, a w marcu w Brukseli z belgijskim rzecznikiem regionalnym. Również w marcu widział się w Strasburgu z rzecznikiem regionu Bolzano (Południowy Tyrol), Włochy.

W 2011 r. Rzecznik odbył kilka spotkań z wysokiej rangi urzędnikami z Turcji, mających na celu zapewnienie tureckiemu rządowi wsparcia w podejmowanych przez niego staraniach na rzecz powołania krajowego rzecznika praw obywatelskich. W tej sprawie spotkał się w styczniu w Brukseli oraz w marcu w Istambule

z ministrem ds. UE i głównym negocjatorem ds. przystąpienia Turcji do UE. W maju w Strasburgu spotkał się też z p.o. Ministra Sprawiedliwości, natomiast w grudniu z Ministrem Sprawiedliwości. W lutym przyjął w Strasburgu delegację tureckiego Ministerstwa Sprawiedliwości, natomiast w marcu uczestniczył w międzynarodowym sympozjum rzeczników na Uniwersytecie Doğu, które odbyło się w Istambule.

W ciągu roku Nikiforos Diamandouros spotkał się również z przewodniczącym meksykańskiej Krajowej Komisji ds. Praw Człowieka – spotkanie odbyło się w Strasburgu w maju, z Rzecznikiem Praw Obywatelskich Organizacji Narodów Zjednoczonych (w Nowym Jorku, w czerwcu), z Rzecznikiem Praw Obywatelskich Prowincji Ontario oraz z Zastępcą Rzecznika Praw Obywatelskich (w Toronto w październiku), jak również z Rzecznikiem Praw Obywatelskich Prowincji Quebec (w Montrealu w październiku).

Na koniec należy wspomnieć o prezentacjach przeprowadzonych przez pracowników biura Rzecznika podczas dwóch sesji szkoleniowych, które odbyły się w maju i grudniu w Rabacie. Organizatorami pierwszej sesji było Frankofońskie Stowarzyszenie Rzeczników Praw Obywatelskich i Mediatorów (Association des Ombudsmans et Médiateurs de la Francophonie, AOMF) oraz marokańskie biuro Rzecznika Praw Obywatelskich. Drugą sesję zorganizowało marokańskie biuro Rzecznika Praw Obywatelskich we współpracy ze Stowarzyszeniem Rzeczników Praw Obywatelskich Regionu Morza Śródziemnego. Sesje były odpowiednio zatytułowane „Metody prowadzenia dochodzeń w rozpatrywaniu spraw” oraz „Uprawnienia mediatora i rzecznika praw obywatelskich w kontekście obrony praw człowieka”.



## 2.3 Stosunki z innymi zainteresowanymi stronami

Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich ma obowiązek zagwarantować, aby wszystkie osoby lub organizacje, które mogą mieć problemy z instytucjami UE, były świadome prawa do wnoszenia do niego skarg dotyczących niewłaściwego administrowania. Rzecznik równie chętnie informuje o własnych wysiłkach w zakresie promowania przejrzystości, odpowiedzialności oraz kultury obsługi w administracji UE.

dnia 18 marca i zgromadziło ponad 200 przedstawicieli zainteresowanych stron. Było to trzecie doroczne wydarzenie, jakie Rzecznik zorganizował w marcu w Brukseli dla obywateli, stowarzyszeń, organizacji pozarządowych, przedsiębiorstw, organizacji społeczeństwa obywatelskiego, dziennikarzy, przedstawicieli krajowych i regionalnych oraz dla innych zainteresowanych stron. Myśl przewodnią na seminarium wygłosił przewodniczący Rady Europejskiej Herman Van Rompuy. W skład panelu dyskusyjnego weszli Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich P. Nikiforos

**Ponad rok od wejścia traktatu lizbońskiego w życie, Rzecznik postanowił zachęcić do debaty nad jego sukcesami i dalszymi wyzwaniami.**

Dialog z zainteresowanymi stronami to podstawowy priorytet strategii Rzecznika w kadencji obejmującej lata 2009-2014. W 2011 r. Rzecznik zorganizował seminarium wysokiego szczebla pod hasłem „Czy traktat lizboński służy obywatelom?”. Ponad rok od wejścia traktatu lizbońskiego w życie, Rzecznik postanowił zachęcić do debaty nad jego sukcesami i dalszymi wyzwaniami. Wydarzenie to, będące najważniejszym w roku wydarzeniem pod względem komunikacji, odbyło się

Diamandouros, wiceprzewodnicząca Komisji Europejskiej Viviane Reding, wiceprzewodnicząca Parlamentu Europejskiego Diana Wallis oraz dyrektor Centrum Studiów nad Polityką Europejską Hans Martens. Seminarium przewodniczyła Ann Cahill, prezes International Press Association. Seminarium było na żywo transmitowane w internecie, a Parlament Europejski, Komisja Europejska, Europe Direct i inne biura w całej UE pomogły rozpowszechnić link do transmisji.

Najważniejszym wydarzeniem Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich pod względem komunikacji w 2011 r. było seminarium organizowane pod hasłem „Czy traktat lizboński służy obywatelom?”. Seminarium odbyło się dnia 18 marca i zgromadziło ponad 200 uczestników. Było to trzecie doroczne wydarzenie, jakie Rzecznik zorganizował w marcu w Brukseli dla obywateli, stowarzyszeń, organizacji pozarządowych, przedsiębiorstw, organizacji społeczeństwa obywatelskiego, dziennikarzy, przedstawicieli krajowych i regionalnych oraz dla innych zainteresowanych stron. Myśl przewodnią na seminarium wygłosił przewodniczący Rady Europejskiej Herman Van Rompuy – na zdjęciu z P. Nikiforosem Diamandourose.



## Stosunki z instytucjami, rzecznikami praw obywatelskich i innymi zainteresowanymi stronami



© 2006-2011 Presidency of the Portuguese Republic

Podczas listopadowej wizyty w Portugalii Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich spotkał się z prezydentem Republiki Portugalskiej Aníbalem Antóniem Cavakiem Silvą.

Dnia 28 września – w Międzynarodowym Dniu Prawa do Wiedzy – Rzecznik był gospodarzem kolejnego seminarium w Brukseli. Wydarzenie to było ukierunkowane na badanie różnych wymiarów prawa dostępu do informacji i koncentrowało się na najlepszych praktykach w Europie oraz poza nią. Omawiano na nim europejskie i pozaeuropejskie doświadczenia związane z prawem do informacji, z których UE mogłaby skorzystać, jak również stosowane w innych krajach praktyki, które mogłyby posłużyć w przyszłości za wzór instytucjom UE. W skład panelu dyskusyjnego wchodził: Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich P. Nikiforos Diamandouros, Heidi Hautala – fińska minister ds. rozwoju międzynarodowego oraz była posłanka do PE, Thomas J. White – chargé d'affaires Misji Stanów Zjednoczonych Ameryki w UE, oraz Helen Darbishire, zajmująca stanowisko dyrektora Access Info Europe. Obradom przewodniczył Geoff Meade, redaktor ds. europejskich Press Association. W wydarzeniu uczestniczyło ponad 100 przedstawicieli

stowarzyszeń, organizacji pozarządowych, przedsiębiorstw, organizacji społeczeństwa obywatelskiego, dziennikarzy, przedstawiciele regionalnych i krajowych oraz przedstawiciele innych instytucji UE. Międzynarodowy Dzień Prawa do Wiedzy ustanowili w 2003 r. zwolennicy dostępu do informacji z całego świata. Ma on na celu rozpowszechnianie wiedzy na temat przysługującego każdemu prawa dostępu do informacji.

Oprócz spotkań z decydentami wysokiego szczebla z państw członkowskich, Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich wykorzystał swoje wizyty informacyjne, aby dotrzeć do grup docelowych oraz do mediów. Przy okazji spotkania z premierem Bułgarii Bojkem Borisowem i innymi wysokiej rangi urzędnikami państwowymi podczas wizyty w tym kraju w dniach 18-24 lipca, Rzecznik spotkał się też z organizacjami pozarządowymi, studentami oraz byłymi praktykantami bułgarskiego Rzecznika Praw Obywatelskich. Podczas podobnej wizyty w Portugalii, w dniach 19-22 listopada, Nikiforos Diamandouros



spotkał się z prezydentem Republiki Portugalskiej Aníbalém António Cavakiem Silvą, z premierem – Pedrem Passosem Coelhoem oraz z innymi urzędnikami wysokiego szczebla. Wizyta w Portugalii obejmowała również spotkania z przedstawicielami społeczeństwa obywatelskiego.

Tuż przed ósmym krajowym seminarium Europejskiej Sieci Rzeczników Praw Obywatelskich, które odbyło się w Kopenhadze w dniach 20-22 października, przy okazji pobytu w tym mieście Rzecznik spotkał się z zainteresowanymi stronami z Danii. W organizacji tych spotkań pomogły Biuro Informacyjne Parlamentu Europejskiego i Przedstawicielstwo Komisji Europejskiej w Kopenhadze. Rzecznik odbył dwa briefingi prasowe z dziennikarzami oraz naukowcami specjalizującymi się w dziedzinie mediów. Wygłosił również wykład dla około 70 studentów, profesorów, urzędników służby cywilnej i praktykujących prawników na Uniwersytecie Kopenhaskim na temat możliwego przyjęcia prawa administracyjnego dla organów administracji UE. Na koniec Rzecznik spotkał się z przedstawicielami organizacji społeczeństwa obywatelskiego, zainteresowanymi informacjami na temat służb działających w jego biurze.

W celu promowania działalności instytucji, Sekretarz Generalny Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich Ian Harden reprezentował biuro w obradach okrągłego stołu, które odbyły się w Genewie równocześnie z 18. Sesją Rady Praw Człowieka ONZ, która miała miejsce dnia 26 września. Obrady okrągłego stołu odbywały się pod hasłem „Działania podejmowane przez różne organy mediacyjne i perspektywy w świetle wdrożenia rezolucji Organizacji Narodów Zjednoczonych na temat roli rzecznika praw obywatelskich, mediatora i innych krajowych instytucji broniących praw człowieka w propagowaniu i ochronie praw człowieka”. W spotkaniu, które zgromadziło w sumie około 200 uczestników, w tym mediatorów, rzeczników praw obywatelskich, ambasadorów akredytowanych przy ONZ, przedstawicieli organizacji pozarządowych i jednostki organizacyjne ONZ, uczestniczyła Wysoka Komisarz Narodów Zjednoczonych ds. Praw Człowieka Navanethem Pillay.

Podsumowując, w 2011 r. Rzecznik zaprezentował swoją pracę przy około 40-stu wydarzeniach i spotkaniach dwustronnych z ważnymi zainteresowanymi stronami, takimi jak członkowie środowiska prawników, stowarzyszenia przedsiębiorców, grupy ekspertów, organizacje pozarządowe,

W 2011 r. Rzecznik zorganizował wiele wydarzeń tematycznych, aby zwrócić uwagę na swoją pracę w konkretnych obszarach. Do wydarzeń tych należało seminarium, które odbyło się dnia 28 września z okazji Międzynarodowego Dnia Prawa do Wiedzy. Jego celem było badanie różnych wymiarów prawa dostępu do informacji i koncentrowało się na najlepszych praktykach w Europie i poza nią. Seminarium zgromadziło ponad 100 uczestników. W skład panelu dyskusyjnego wchodził: Heidi Hautala – fińska Minister ds. rozwoju międzynarodowego oraz była posłanka do PE, Thomas J. White – chargé d'affaires Misji Stanów Zjednoczonych Ameryki w UE, oraz Helen Darbishire, zajmująca stanowisko dyrektora Access Info Europe.



## Stosunki z instytucjami, rzecznikami praw obywatelskich i innymi zainteresowanymi stronami



Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich udzielił w 2011 r. ponad 30 wywiadów dziennikarzom, w tym dla kanału informacyjnego France 24 w listopadzie.

przedstawiciele regionalnych i lokalnych organów administracji, lobbyści i grupy interesu, naukowcy, przedstawiciele polityki wysokiego szczebla oraz urzędnicy służby publicznej. Konferencje, seminaria i spotkania odbyły się w Brukseli, Strasburgu oraz w państwach członkowskich.

Pracownicy biura Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich dokonali w 2011 r. około 85 prezentacji dla 2 478 obywateli z całej UE i spoza jej terytorium. Z Niemiec pochodziło około 55 % odwiedzających; następne pod względem liczebności gości były Austria, Francja, Włochy oraz Holandia. 20 % odwiedzających pochodziło z instytucji UE, natomiast reszta przybyła aż ze Stanów Zjednoczonych Ameryki, Chin i Rosji. Choć licza prezentacji, których można dokonać w ciągu roku, jest ograniczona z uwagi na niewystarczające zasoby, to Rzecznik próbuje w miarę możliwości przyjmować zaproszenia i wnioski od zainteresowanych stron.

W ciągu roku Rzecznik odbył siedem konferencji i briefingów prasowych w Brukseli, Strasburgu i kilku państwach członkowskich. Jego działalność medialna objęła też konferencję prasową na temat *Sprawozdania rocznego 2010*, która odbyła się w maju w Brukseli. Ponadto Nikiforos Diamandouros udzielił ponad 30 wywiadów dziennikarzom z prasy drukowanej, ze stacji nadawczych i mediów elektronicznych. Biuro Rzecznika wydało w ciągu roku 20 komunikatów prasowych, dotyczących m.in. zwłoki w płatnościach; udzielania pasażerom linii lotniczych informacji wprowadzających w błąd; poziomów skażenia artykułów żywnościowych wskutek awarii w Fukushima; specjalnego badania Eurobarometru 75.1 pt. *Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich a prawa obywateli*, które koncentrowało się na prawach obywateli i wynikach działalności administracji UE; wielojęzyczności; konfliktu interesów przy zatrudnianiu pracowników w instytucjach UE lub w przypadku



odejścia takich pracowników; oraz aktywnej przejrzystości. W prasie drukowanej i w internecie pojawiło się ponad 1 500 artykułów dotyczących pracy Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich.

się wydarzeń, treści audiowizualnych, publikacji oraz innych dokumentów. W elektronicznym formularzu skargi zastosowano kodowanie SSL w celu zapewnienia większego poziomu bezpieczeństwa, a na większości

### Szczególne znaczenie dla pracy Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich miały wyniki specjalnego badania Eurobarometru 75.1, zleconego w 2011 r. przez Parlament Europejski i Rzecznika.

Szczególne znaczenie dla pracy Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich miały wyniki specjalnego badania Eurobarometru 75.1, zleconego w 2011 r. przez Parlament Europejski i Rzecznika. Konsorcjum TNS Opinion & Social, które wykonywało badanie, przeprowadziło wywiady z 27 000 obywateli z 27 państw członkowskich. Wyniki pokazały, że większość respondentów uważa prawo do swobodnego przemieszczania się i zamieszkiwania w UE oraz prawo do dobrej administracji na szczeblu UE za najważniejsze prawa obywateli. Rzecznika cieszy fakt, że obywatele przywiązują tak dużą wagę do prawa do dobrej administracji i prawa do kierowania skarg do Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich. Wykorzysta on wyniki badania, aby podnieść jakość swoich usług, zachęcać organy administracji UE do poprawy wyników działania, jak również poprosi Europejską Sieć Rzeczników Praw Obywatelskich o rozpowszechnianie informacji o prawach obywateli w państwach członkowskich.

Przez cały rok strona internetowa była regularnie aktualizowana poprzez umieszczanie na niej decyzji, streszczeń spraw, komunikatów prasowych, szczegółów dotyczących zbliżających

podstron na stronie internetowej Rzecznika zamieszczono przyciski portali społecznościowych. Stworzono kilka nowych sekcji, między innymi dla spraw otwartych, wizyt w jednostkach organizacyjnych UE oraz statystyk i badań, jak również dla specjalnego badania Eurobarometru 75.1: *Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich a prawa obywateli*. Utworzono również sekcję dla nowej publikacji pt. *Problemy z UE? Kto może Ci pomóc?*, którą Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich uruchomił w październiku 2011 r.

Od dnia 1 stycznia do dnia 31 grudnia 2011 r. stronę Rzecznika odwiedziło ponad 295 000 użytkowników, którzy łącznie odwiedzili ponad 6,2 mln podstron. Największa liczba gości pochodziła z Luksemburga, a dalej odpowiednio ze Zjednoczonego Królestwa, z Hiszpanii, Niemiec, Włoch i Francji. Szczególnym zainteresowaniem na stronie internetowej Rzecznika cieszy się interaktywny przewodnik, który pomaga osobom zainteresowanym ustalić, do jakiego właściwego organu należy skierować skargę. W 2011 r. ponad 18 000 osób zwróciło się do Rzecznika o porady za pośrednictwem interaktywnego przewodnika i otrzymało odpowiedź tą samą drogą.

Od dnia 1 stycznia do dnia 31 grudnia 2011 r. stronę Rzecznika odwiedziło ponad 295 000 użytkowników, którzy łącznie odwiedzili ponad 6,2 mln podstron.



## Zasoby

# 3

Niniejszy rozdział zawiera przegląd zasobów oddanych do dyspozycji Rzecznika w 2011 r. W rozdziale opisano strukturę biura i wysiłki podjęte w celu zapewnienia sprawnego przepływu informacji między pracownikami i wspierania możliwości ich doskonalenia zawodowego. Druga część rozdziału poświęcona jest budżetowi Rzecznika, natomiast ostatnia część dotyczy wykorzystania zasobów instytucji.

## Zasoby

### 3.1 Personel

Institucja zatrudnia wysoko wykwalifikowany, wielojęzyczny personel. Pozwala to jej na prawidłową realizację zadań powierzonych jej na mocy Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, polegających na obsłudze skarg dotyczących niewłaściwego administrowania w 23 językach urzędowych UE oraz na rozpowszechnianiu wiedzy o pracy Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich. Regularnie zwoływane spotkania personelu, w tym doroczne spotkanie refleksyjne, pozwalają informować cały personel o rozwoju wydarzeń w biurze i zachęcają pracowników do zastanowienia się nad tym, jak ich praca przyczynia się do osiągnięcia celów instytucji określonych w deklaracji misji.

#### Spotkania refleksyjne i spotkania personelu

Spotkania refleksyjne dla personelu biura Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich stanowią integralną część planowania strategicznego instytucji, w szczególności dzięki dostarczaniu inspiracji i przydatnych wskazówek w zakresie kształtowania polityki. Są one częścią rocznego cyklu wydarzeń, które dają pracownikom i stażystom możliwość zastanowienia się nad wybranymi zagadnieniami bezpośrednio związanymi z pracą i działaniami instytucji oraz podzielenia się opiniami na ten temat. Celem tych spotkań jest umocnienie i zgłębienie zdolności do lepszego zrozumienia wartości i misji instytucji oraz przyczyniania się do ich skutecznego urzeczywistnienia.

Spotkanie refleksyjne w 2011 r. odbyło się w dniach 4-6 kwietnia w Bad Herrenalb w Niemczech. Po raz pierwszy Rzecznik

zaprosił na takie spotkanie pracowników innych biur Europejskiej Sieci Rzeczników Praw Obywatelskich. Goście podzielili się swoimi doświadczeniami i wiedzą z pracownikami biura Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich, aby określić najlepsze praktyki w obszarach polityki mogących mieć związek z działalnością Rzecznika. Uczestnicy spotkania refleksyjnego analizowali te praktyki, aby ustalić, która z nich mogłaby najbardziej pomóc poprawić wyniki działalności biura Rzecznika.

Rzecznik zwołuje też regularne spotkania pracowników w celu zagwarantowania sprawnego przepływu informacji między personelem. Ponadto pracownicy uczestniczą w zewnętrznych i wewnętrznych szkoleniach mających zapewnić stały rozwój zawodowy personelu. Dnia 31 stycznia sędzia Koen Lenaerts z Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej wygłosił prezentację dla pracowników działu prawnego biura Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich, poświęconą Kartcie praw podstawowych, a zwłaszcza jej art. 41, w którym przewidziano prawnie wiążące prawo do dobrej administracji. W tym kontekście omówił również wzajemne powiązania między sądami w Luksemburgu a Europejskim Rzecznikiem Praw Obywatelskich. Dnia 18 lutego Freddy Dezeure, kierownik Działu Audytu Zewnętrznego w DG ds. Społeczeństwa Informacyjnego i Mediów w Komisji Europejskiej (DG INFOS), oraz Ingrid Mariën-Dusak, kierownik Działu Zagadnień Prawnych w tej samej Dyrekcji Generalnej, dokonali prezentacji poświęconej działalności audytowej DG INFOS, zwłaszcza audytowi opartemu na analizie ryzyka. Mówili też o udanych nowych metodach, które opracowali w celu ustalania i kontrolowania beneficjentów wykazujących wyższe ryzyko popełnienia nadużyć finansowych. Jeśli chodzi o szkolenia wewnętrzne, pracownicy

Po raz pierwszy Rzecznik zaprosił na takie spotkanie pracowników innych biur Europejskiej Sieci Rzeczników Praw Obywatelskich.



Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich zwołuje regularne spotkania pracowników w celu zagwarantowania sprawnego przepływu informacji między personelem i zwiększenia możliwości rozwoju zawodowego. W lipcu i grudniu pracownicy biura Rzecznika spotkali się w Strasburgu, aby wysłuchać wykładów poświęconych ostatnim zmianom w dziedzinie administracji, prawa i polityki mającym wpływ na funkcjonowanie ich instytucji.

uczestniczyli między innymi w szkoleniach poświęconych wystąpieniom publicznym, dostępowi do dokumentów w związku z wejściem w życie traktatu lizbońskiego, jak również w kursach poświęconych komunikowaniu się w języku angielskiego.

### **Rzecznik i jego personel**

W planie zatrudnienia na 2011 r. przewidziano 64 stanowiska. Na koniec 2011 r. struktura biura Rzecznika przedstawiała się następująco:

**Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich:**  
**P. Nikiforos Diamandouros**

**Gabinet Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich**

Szef Gabinetu:  
Zina Assimakopoulou

### **Sekretariat Generalny**

Sekretarz Generalny:

Ian Harden

### **Dyrektorzy Departamentu Prawnego**

Gerhard Grill  
João Sant'Anna

#### **Zespół prawny A**

Pełniący obowiązki kierownika zespołu:  
Gerhard Grill

#### **Zespół prawny B**

Kierownik zespołu:  
Peter Bonnor

#### **Zespół prawny C**

Kierownik zespołu:  
Marta Hirsch-Ziemińska

#### **Zespół prawny D**

Kierownik zespołu:  
Fergal Ó Regan

## Zasoby

### Registratura

Kierownik:  
Peter Bonnor

### Wydział Finansowo-Administracyjny

#### Dział Administracyjno-Kadrowy

Kierownik działu:  
Alessandro Del Bon

#### Dział Budżetowo-Finansowy

Kierownik działu:  
Loïc Julien

#### Dział Komunikacji

Kierownik działu:  
Ben Hagard

#### Dział Mediów, Przedsiębiorstw i Społeczeństwa Obywatelskiego

Pełniący obowiązki kierownika działu:  
Ben Hagard

Inspektorem ochrony danych w Biurze Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich jest Loïc Julien.

Pełny i regularnie aktualizowany wykaz personelu, w tym szczegółowe informacje dotyczące struktury biura Rzecznika i zadań poszczególnych sekcji, dostępny jest w 23 językach urzędowych na stronie internetowej Rzecznika (<http://www.ombudsman.europa.eu>). W celu uzyskania wydruku wykazu należy skontaktować się z biurem Rzecznika.

## 3.2 Budżet

### Budżet na 2011 r.

Od dnia 1 stycznia 2000 r. budżet Rzecznika stanowi oddzielny rozdział ogólnego budżetu Unii Europejskiej (obecnie rozdział VIII)<sup>1</sup>. Budżet Rzecznika dzieli się na trzy tytuły. Tytuł 1 obejmuje płace, dodatki oraz inne koszty związane z personelem. Tytuł 2 dotyczy budynków, umeblowania, wyposażenia i innych wydatków operacyjnych. Tytuł 3 obejmuje wydatki związane z wykonywaniem przez instytucję jej ogólnych zadań.

Suma środków przyznanych na 2011 r. wyniosła 9 427 395 EUR.

### Współpraca międzyinstytucjonalna

Aby zapewnić jak najlepsze wykorzystanie zasobów i uniknąć niepotrzebnego dublowania personelu, Rzecznik w miarę możliwości współpracuje z innymi instytucjami UE. Chociaż faktury za te usługi otrzymuje oczywiście Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich, to współpraca ta pozwoliła na znaczne oszczędności w budżecie UE. Rzecznik współpracuje w szczególności z:

- Parlamentem Europejskim, w zakresie audytu wewnętrznego i rachunkowości, jak również usług technicznych, w tym wynajmu pomieszczeń, technologii informacyjnej, łączności, opieki medycznej, szkoleń oraz tłumaczeń pisemnych i ustnych;
- Urzędem Publikacji Unii Europejskiej w zakresie różnych aspektów dotyczących publikacji;

1. Rozporządzenie Rady (WE, EWWiS, Euratom) nr 2673/1999 z dnia 13 grudnia 1999 r. zmieniające rozporządzenie finansowe z dnia 21 grudnia 1977 r. mające zastosowanie do budżetu ogólnego Wspólnot Europejskich; Dz.U. L 326 z 1999 r., s. 1.



- Urzędem Administracji i Wypłacania Należności Indywidualnych (PMO) Unii Europejskiej w zakresie emerytur i innych aspektów związanych z zakończeniem pracy przez urzędników i innych pracowników;
- Centrum Tłumaczeń dla Organów Unii Europejskiej, które dostarcza wielu tłumaczeń potrzebnych Rzecznikowi w pracy na rzecz obywateli.

### Kontrola budżetu

W celu zapewnienia efektywnego zarządzania zasobami oddanymi do dyspozycji Rzecznika, audytor wewnętrzny Robert Galvin przeprowadza regularne kontrole systemu kontroli wewnętrznej i operacji finansowych biura.

Podobnie jak inne instytucje UE, instytucja Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich jest kontrolowana również przez Trybunał Obrachunkowy.

## 3.3 Wykorzystanie zasobów

Każdego roku Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich przyjmuje Roczny Plan Zarządzania, w którym określa konkretne działania, jakie jego biuro musi podjąć w celu urzeczywistnienia priorytetów instytucji. Roczny Plan Zarządzania zawiera kluczowe wskaźniki skuteczności działania do mierzenia postępów w realizacji tych celów. Każdego roku Rzecznik przyjmuje też roczne sprawozdanie z działalności. Sprawozdanie takie zawiera wyniki działalności w kategoriach realizacji celów określonych w Rocznym Planie Zarządzania, zagrożeń związanych z tymi działaniami, wykorzystania zasobów będących do dyspozycji Rzecznika oraz skuteczności i efektywności wewnętrznego systemu kontroli instytucji.

Na początku 2012 r. Rzecznik opublikuje na swojej stronie internetowej Roczny Plan Zarządzania, roczne sprawozdanie z działalności oraz roczną tablicę wyników według kluczowych wskaźników skuteczności za 2011 r.



## **Kontakt z Europejskim Rzecznikiem Praw Obywatelskich**

### **Adres**

Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich  
1 avenue du Président Robert Schuman  
CS 30403  
F - 67001 Strasbourg Cedex

### **Telefon**

+33 (0)3 88 17 23 13

### **Faks**

+33 (0)3 88 17 90 62

### **E-mail**

[eo@ombudsman.europa.eu](mailto:eo@ombudsman.europa.eu)

### **Strony internetowe**

<http://www.ombudsman.europa.eu>



Aby otrzymać wersję niniejszej publikacji napisanej większą czcionką, należy skontaktować się z biurem Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich. Na żądanie udostępniona zostanie również wersja audio.

Niniejsze *Sprawozdanie roczne* opublikowane w Internecie pod adresem:  
<http://www.ombudsman.europa.eu>

© Unia Europejska, 2012

Wszystkie fotografie © Unia Europejska, chyba, że podano inaczej.  
Powielanie do celów edukacyjnych i niekomercyjnych jest dozwolone pod warunkiem podania źródła.

Skład i łamanie Rosendahls - Schultz Grafisk, Albertslund, Dania, oraz EntenEller A/S, Valby, Dania.

Wydrukowano czcionkami FrutigerNext i Palatino.

*Printed in Luxembourg*

ISBN 978-92-9212-315-4 . ISSN 1725-9770 . doi:10.2869/51143 . QK-AA-12-001-PL-C

