



Dobra administracja w praktyce:  
decyzje Europejskiej Rzecznik Praw Obywatelskich w

2013 r.





## Spis treści

<b>Od Rzecznik</b>	<b>2</b>
<b>Przejrzysto – prawo do wiedzy o tym, co i jak si dzieje</b>	<b>5</b>
Dlaczego przejrzysto jest tak istotna?	5
Prawo dost pu do dokumentów	7
Prywatno i dane osobowe – wzajemne zale no ci pomi dzy rozporz dzeniem nr 1049/2001 a rozporz dzeniem nr 45/2001 o ochronie osób fizycznych w zwi zku z przetwarzaniem danych osobowych	13
Prawo dost pu do akt własnej sprawy	14
<b>Sprawy instytucjonalne i polityczne</b>	<b>15</b>
Komisja i wnioski legislacyjne	15
Dobre procedury administracyjne jako sposób zapewnienia obywatelom wiedzy o tym, co i jak si dzieje	18
Ukierunkowanie na dobro obywateli i uprzejmo – prawo do powa nego traktowania	20
Opó nienia czynno ci administracyjnych	21
Konflikt interesów – czy mog zało y , e administracja unijna działa dla dobra UE oraz mojego własnego jako jej obywatela?	22
Informowanie o nieprawidłowo ciach („whistleblowing“)	24
<b>Komisja jako strażnik traktatów – dbało o przestrzeganie przepisów unijnych przez pa stwa członkowskie</b>	<b>26</b>
<b>Wykonanie umów i dotacji</b>	<b>28</b>
<b>Udzielanie zamówie i dotacji</b>	<b>29</b>
<b>Sprawy personalne, czyli dlaczego personel to wa na sprawa</b>	<b>30</b>
<b>Konkursy i procedury naboru</b>	<b>31</b>



## Od Rzecznik

Podobnie jak wszystkie urzędy rzeczników praw obywatelskich działające w sektorze publicznym, Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich przy rozpatrywaniu skarg kieruje się określonym zbiorem wartości i zasad. Rolą urzędu rzecznika praw obywatelskich działającego w sektorze publicznym jest reprezentowanie obywateli wobec administracji oraz przywracanie równowagi stosunku sił pomiędzy administracją a obywatelem. Rzecznik praw obywatelskich zachęca administrację do traktowania obywatela jako pełnoprawnej jednostki oraz do uwzględnienia jego indywidualnej sytuacji. Rzecznik praw obywatelskich zachęca administrację do elastycznego podejścia oraz do wykorzystania posiadanego zakresu uznania na korzyść obywatela wszędzie tam, gdzie to możliwe. Przede wszystkim jednak rzecznik praw obywatelskich dba o to, by stosunki między obywatelami a administracją miały charakter uprzejmy i kurtuazyjny.

W kontekście unijnym wartości i zasady Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich są wyrazem dążenia do propagowania dobrej administracji publicznej, a w szczególności dążenia do tego, by unijni obywatele i przedsiębiorcy byli przez unijną administrację traktowani w sposób sprawiedliwy, należyty i wyrozumiały.

Podstawowym założeniem, na którym rzecznik praw obywatelskich opiera swój sposób myślenia, jest to, że dobra administracja publiczna oznacza coś więcej niż tylko postępowanie w sposób zgodny z przepisami. Podejście rzecznika praw obywatelskich wykracza poza podejście sądów, które na ogół koncentruje się wyłącznie na legalności danych działań. Choć rzecznik praw obywatelskich nie powinien nigdy żądać od instytucji publicznej działania niezgodnego z prawem, to jednocześnie oczekuje on, iż instytucja taka podejmie wszelkie możliwe kroki w granicach prawa, by rezultaty jej działań były sprawiedliwe i należyte w każdej sytuacji.

Od czasu objęcia stanowiska Europejskiej Rzecznik Praw Obywatelskich w październiku 2013 r. miałam okazję zaobserwować, że w uderzająco dużej liczbie przypadków instytucje unijne odpowiadają na skargi przede wszystkim w kontekście legalności własnych działań. Jak wynika ze skarg rozpatrywanych przez mój urząd, w wielu przypadkach dana instytucja działała w sposób całkowicie dopuszczalny i uzasadniony z punktu widzenia przepisów. W niektórych innych przypadkach można jednak nieomal odnieść wrażenie, że przepisy stosowane są w taki sposób, by ograniczyć możliwość pomocy skarżącemu. Muszę przyznać, że wolałabym mieć do czynienia z odpowiedziami wyrażającymi podejście bardziej całościowe bądź ukierunkowane na rozwiązywanie problemów. Jest ze wszech miar właściwe, by odpowiedzi takie zawierały analizę prawną – jej celem nie powinna jednak być nieugięta obrona pierwotnego stanowiska instytucji, ale zbadanie, jakie inne zgodne z prawem działania mogłyby zostać podjęte w danym przypadku.

Niemal wszystkie administracje publiczne w większym lub mniejszym stopniu dążą do zdobycia zaufania obywateli, którym służą. Niekiedy brak publicznego zaufania do administracji publicznej bywa bezpodstawny i może wynikać



wyłącznie z wygodnego założenia, że biurokracja z definicji dba o własny interes kosztem interesu ogólnego. Czasem jednak brak takiego zaufania jest w pełni uzasadniony faktycznymi praktykami administracji publicznej, czy też, co może równie istotne, odbiorem takich praktyk przez opinię publiczną.

Administracja publiczna UE jest w szczególnie trudnym położeniu, jeśli chodzi o zdobywanie i utrzymanie zaufania obywateli, których sprawami się zajmuje. Za niektóre z takich trudności nie jest odpowiedzialna sama administracja – wynikają one bowiem z jej znacznego oddalenia od wielu obywateli, zarówno pod względem geograficznym, jak i kulturowym. Ponadto większość procesów zachodzących na szczeblu administracji unijnej ma charakter złożony i trudny do zrozumienia. Aby zbudować zaufanie, administracja UE musi pracować ciężiej niż większość administracji publicznych na szczeblu krajowym lub regionalnym. Do moich zadań jako Europejskiej Rzecznik Praw Obywatelskich należy motywowanie i wspieranie administracji unijnej w związku z takimi działaniami.

W moim przekonaniu administracja unijna powinna uznać fakt, że wnioski formułowane przez Europejskiej Rzecznik Praw Obywatelskich, i będące wyrazem ogólnych wartości i zasad Rzecznika, należy traktować bardzo poważnie. Odrzucenie propozycji rozwiązania lub zaleceń wstępnych Europejskiej Rzecznik Praw Obywatelskich powinno następować w wyjątkowych przypadkach. Rolą Rzecznika, występującej w imieniu zwykłych obywateli, jest doradzanie instytucjom UE w kwestii tego, jak odpowiadać na obywatelskie skargi. Natomiast rolą instytucji, występujących w imieniu tych samych obywateli, jest przyjmować porady Rzecznika. Wnioski i zalecenia Rzecznika powinny być odrzucane przez administrację tylko wówczas, gdy są w oczywisty sposób błędne<sup>1</sup>.

Wyniki spraw prowadzonych przez mój Urząd są, jak sądzę, wartościowym materiałem obrazującym sposób, w jaki wartości i zasady Rzecznika Praw Obywatelskich powinny być stosowane w realnych sytuacjach. W związku z tym, w uzupełnieniu do [sprawozdania rocznego za 2013 r.](#), publikujemy dokument pt. *Dobra administracja w praktyce: decyzje Europejskiej Rzecznik Praw Obywatelskich w 2013 r.* W publikacji wykorzystano klasyfikację dochodzeń stosowaną przez Rzecznika w latach ubiegłych:

- Przejrzystość
- Sprawy instytucjonalne i polityczne
- Komisja jako strażnik traktatów
- Wykonanie umów i dotacji
- Udzielanie zamówień i dotacji
- Sprawy personalne
- Konkursy i procedury naboru

W niniejszej publikacji przedstawiono sposób zastosowania wartości i zasad Rzecznika Praw Obywatelskich w praktyce w ramach dochodzeń

<sup>1</sup> Jak powiedziała kiedyś brytyjska Rzecznik Praw Obywatelskich, ustale Rzecznik nie należy wyciągać tylko wówczas, gdy „rzecznik brak pi tej klepki”.



przeprowadzonych w 2013 r.<sup>2</sup>. Mam nadzieję, iż będzie ona wartościowym materiałem dla administracji unijnej oraz wszystkich osób zainteresowanych promocją dobrej administracji w Unii Europejskiej.

Emily O'Reilly  
Europejska Rzecznik Praw Obywatelskich  
15 września 2014 r.

<sup>2</sup> Wymienione decyzje zamykają ce dochodzenie s na ogół udost pniae na stronie internetowej Rzecznik ([www.ombudsman.europa.eu](http://www.ombudsman.europa.eu)) w j zyku angielskim oraz w j zyku, w którym wniesiono skarg , je li był to inny j zyk.



## Przejrzystość – prawo do wiedzy o tym, co i jak si dzieje

*W celu wspierania dobrych rządów i zapewnienia uczestnictwa społeczeństwa obywatelskiego, instytucje, organy i jednostki organizacyjne Unii działają z jak największym poszanowaniem zasady otwartości. (Art. 15 ust. 1 TFUE)*

### Dlaczego przejrzystość jest tak istotna?

Dzięki przejrzystości obywatele mogą kontrolować działania organów publicznych, oceniać wyniki ich działań oraz rozliczać je z takich działań. Otwartość oraz publiczny dostęp do dokumentów to istotny element mechanizmów kontroli i równowagi, które wywierają wpływ na sposób sprawowania władzy i sprzyjają odpowiedzialności<sup>3</sup>. Administracja unijna nie zdoła zyskać sobie zaufania obywateli samym tylko zapewnieniem, iż robi wszystko, co w jej mocy. Obywatele mają prawo do tego, by samodzielnie przekonać się i osądzić, czy tak jest w istocie. To sprawia, że otwartość i przejrzystość są kluczowymi elementami umożliwiającymi budowanie zaufania pomiędzy instytucjami UE a jej obywatelami.

W środowisku wielojęzycznym, jakim jest Unia Europejska, prawo do wiedzy i rozumienia ma również aspekt językowy. W kontekście komunikacji administracji unijnej z ogółem obywateli idealnym rozwiązaniem byłoby publikowanie wykorzystywanych do tego celu treści we wszystkich językach urzędowych. Stanowisko takie wynika z przekonania, że skuteczna komunikacja wymaga, by obywatele byli w stanie zrozumieć przekazywane im informacje. Ponieważ jednak w prawie unijnym nie określono ogólnej zasady dającej każdemu z obywateli prawo do otrzymywania w każdych okolicznościach wszelkich informacji, które mogą mieć wpływ na ich interesy, we własnej wersji językowej, dobra administracja wymaga, by administracja unijna w miarę możliwości dostarczała obywatelom informacji w ich własnych językach. Administracja UE powinna dążyć do tego, by strona główna jej witryn internetowych, a także informacje dotyczące jej funkcji i polityki językowej, były dostępne we wszystkich 24 językach urzędowych<sup>4</sup>.

Łatwiej jest pogodzić się z niepomysłnym lub trudniejszym od oczekiwanego przebiegiem sprawy, jeśli rozumie się przyczyny takiego stanu rzeczy. W przekonaniu Rzecznik właściwe wyjaśnienie już na samym początku przyczyn danej decyzji lub np. przyczyn opóźnienia powoduje, że na dalszym etapie zmniejsza się liczba dodatkowych wniosków i zapytań kierowanych do administracji unijnej, dzięki czemu ta ostatnia ma więcej czasu, by służyć Unii i usprawniać jej funkcjonowanie. W przypadku gdy rozpatrywanie skargi obywatela przez organ administracji UE trwa dłużej niż oczekiwano, pomocna dla obywatela jest informacja na temat przyczyn takiego opóźnienia<sup>5</sup>. W przypadku braku takiej informacji obywatel może np. poczuć się zmuszony do wystąpienia o publiczny dostęp do dokumentów, co pociąga za sobą

<sup>3</sup> Sprawa 1649/2012/RA

<sup>4</sup> Sprawa 1363/2012/BEH

<sup>5</sup> Sprawy 48/2012/MHZ i 412/2012/MHZ



określone konsekwencje w zakresie zaangażowania zasobów<sup>6</sup>. Za przykład może posłużyć DG Komisji ds. Środowiska, która na krótko zliberalizowała swoje podejście w kwestii publicznego dostępu do dokumentów. Późniejsza rezygnacja Dyrekcji Generalnej z bardziej liberalnego podejścia spowodowała napływ skarg do Rzecznika. Komisja nie była jednak skłonna przyznać otwarcie, że DG ds. Środowiska testowała takie nowe podejście. Zamiast sugerować, że to skarżący niewłaściwie zrozumiał sytuację, Komisja powinna była okazać mu większą szczerłość. W przypadku każdej organizacji powstanie wrażenia istotnych wewnętrznych różnic poglądów może być kompromitujące. Wspólna koncepcja otwartości w administracji publicznej w UE wymaga jednak, by obywatel był rzetelnie informowany od samego początku<sup>7</sup>.

W przypadku gdy działania administracji unijnej dotyczą bezpośrednio interesów obywateli, szczególnie istotne znaczenie ma wzmocnienie uzasadnienia takich działań poprzez propagowanie kultury otwartości i przejrzystości. W niektórych obszarach administracji UE prawda i przejrzystość mogą być wręcz kwestią życia i śmierci. Europejska Agencja Leków (EMA) odpowiada za ochronę zdrowia publicznego poprzez naukową analizę i nadzór nad lekami, w tym nad decyzjami dotyczącymi bezpieczeństwa i skuteczności takich leków. Ewentualność poważnych błędów w przypadku niezachowania przez EMA właściwych procedur jest tu oczywista. Przejrzystość jest istotnym środkiem zapewniającym prawidłowość decyzji EMA. Otwartość i przejrzystość EMA służy debacie naukowej i rozwojowi, umożliwiając niezależnym naukowcom kontrolę wniosków Agencji oraz danych i założeń uwzględnianych przez nią przy ich formułowaniu. Udostępniając w pełni udokumentowane opinie, EMA zapewnia weryfikowalność wszystkich swoich działań, a tym samym ich prawidłowy przebieg. Prawidłowość decyzji EMA ma istotne znaczenie dla społeczeństwa<sup>8</sup>.

Niekiedy jednak uzyskanie właściwych wyjaśnień wymaga od obywatela wystąpienia ze skargą do Rzecznik Praw Obywatelskich. Rzecznik jest przygotowana do świadczenia pomocy w takich przypadkach; w 2013 r. dotyczyły one np. sposobu rozpatrywania przez Komisję skarg w sprawie naruszenia przepisów prawa<sup>9</sup> lub warunków zatrudnienia pracowników delegatur Unii<sup>10</sup>. W sytuacji, gdy brak uzasadnienia zostaje naprawiony w trakcie dochodzenia, Rzecznik zazwyczaj zamyka sprawę, nie stwierdzając przypadku niewłaściwego administrowania<sup>11</sup>. Brak uzasadnienia, choć sam w sobie stanowi wystarczająco poważny problem, nie musi oznaczać, że administracja unijna zaniedbała właściwego rozpatrzenia otrzymanej skargi<sup>12</sup>.

Rzecznik życzyłaby sobie jednak, by jej uwagi dodatkowe, w których wzywa administrację unijną do lepszego uzasadnienia i wyjaśnienia własnego stanowiska, prowadziły do rzeczywistych zmian na lepsze w najbliższej przyszłości.

<sup>6</sup> Sprawa 277/2012/RA

<sup>7</sup> Sprawy 1947/2010/PB i 2207/2010/PB

<sup>8</sup> Sprawy 2575/2009/RA i 1877/2010/FOR

<sup>9</sup> Sprawy 846/2010/PB i 1786/2011/MHZ

<sup>10</sup> Sprawa 706/2010/RT

<sup>11</sup> Sprawy 846/2010/PB i 48/2012/MHZ

<sup>12</sup> Sprawa 48/2012/MHZ



## Prawo dostępu do dokumentów

Ważnym aspektem przejrzystości jest prawo dostępu do dokumentów.

*Każdy obywatel Unii [...] ma prawo dostępu do dokumentów instytucji, organów i jednostek organizacyjnych Unii [...]. (Art. 15 ust. 3 TFUE)*

Obywatel występujący o dostęp do dokumentów nie musi uzasadniać swojego wniosku<sup>13</sup>.

Zgodnie z domniemaniem legalności dotyczącym aktów instytucji UE, w przypadku, gdy zainteresowana instytucja stwierdza, iż określony dokument, o dostęp do którego wnioskowano, nie istnieje, występuje domniemanie prawdziwości takiego stwierdzenia. Wnioskodawca może obalić takie domniemanie przy pomocy istotnych i spójnych dowodów. Wszczęcia dochodzenia przez Rzecznik można oczekiwać np. w przypadku, gdy wnioskodawca wskazuje, że w korespondencji otrzymanej dotychczas od danej instytucji występuje luka czasowa lub luki czasowe w związku z udziałem określonych osób, oraz że luki takie oznaczają, że pewna korespondencja mogła zostać pominięta w procesie rozpatrywania wniosku o dostęp przez taką instytucję<sup>14</sup>.

Prawo do publicznego dostępu do dokumentów nie ma charakteru bezwzględny. Jest jednak istotne, by wyjątki od wymogu udzielenia dostępu były stosowane w sposób prawidłowy i precyzyjny, co pozwoli uniknąć niepotrzebnego ograniczenia prawa dostępu.

Na przykład zgodnie z art. 6 załącznika III do regulaminu pracowniczego urzędników UE prace komisji konkursowych uczestniczących w procedurach naboru pracowników UE są tajne. Nie oznacza to, że nie można udostępnić oświadczeń członków takich komisji dotyczących konfliktu interesów. Należy przeprowadzić rozróżnienie pomiędzy ujawnianiem *poglądów* wyrażanych przez członków komisji konkursowej a ujawnieniem *wszelkich innych informacji* dotyczących danej procedury naboru. Oświadczenie dotyczące konfliktu interesów nie zawiera informacji na temat stosunku danego członka komisji konkursowej do danej osoby fizycznej ani oceny porównawczej kandydatów w procedurze rekrutacyjnej, a jego udostępnienie nie może spowodować ujawnienia takich informacji lub takiej oceny. Trudno zatem zrozumieć, w jaki sposób udostępnienie takich oświadczeń mogłoby naruszać niezależność komisji rekrutacyjnych, skoro jedynym celem takich oświadczeń jest właśnie zapewnienie obiektywności i bezstronności członków komisji rekrutacyjnych<sup>15</sup>.

Jednym z głównych narzędzi, dzięki którym obywatele mogą wykonywać prawo dostępu do dokumentów, jest rozporządzenie nr 1049/2001 w sprawie publicznego dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji, a także podobne regulacje dotyczące innych instytucji, organów i jednostek organizacyjnych UE.

<sup>13</sup> Sprawa 524/2012/MMN

<sup>14</sup> Sprawy 531/2012/MMN i 375/2013/ANA

<sup>15</sup> Sprawa 1403/2012/CK



Co do zasady konieczne jest przeprowadzenie trójstopniowej oceny w celu ustalenia, czy ma zastosowanie jeden z wyjątków od wymogu udzielenia dostępu, o których mowa w art. 4 rozporządzenia nr 1049/2001. Po pierwsze trzeba ustalić, czy dane dokumenty należą do kategorii, której dotyczy odnośny wyjątek. Po drugie należy ustalić, czy ujawnienie dokumentu naruszyłoby (poważnie) chroniony interes, czyli przeprowadzić „test szkodliwości”. Po trzecie, jeżeli ustalono, że publiczne udostępnienie dokumentu zaszkodziłoby danym interesom, instytucja musi określić (jeśli to dotyczy danego wyjątku) w formie bilansu, czy pomimo tego nie istnieje nadrzędny interes publiczny nakazujący jego udostępnienie<sup>16</sup>.

W normalnym przypadku instytucja przeprowadza analizę pod kątem zastosowania jednego z wyjątków od wymogu udzielenia dostępu (i) „dokument po dokumencie” oraz (ii) „w sposób indywidualny i konkretny”. Indywidualne i konkretne badanie każdego dokumentu może być zbyt kosztowne w sytuacji, gdy w świetle szczególnych okoliczności danej sprawy jest oczywiste, że dostępu należy odmówić bądź go udzielić<sup>17</sup>.

Administracja unijna niekiedy odmawia udzielenia publicznego dostępu do części dokumentu, uznawszy, że dane części są nieistotne z punktu widzenia wniosku. Należy podkreślić, że pojęcie „istotnych części dokumentu” nie występuje w rozporządzeniu nr 1049/2001, zgodnie z którym odmowa udzielenia dostępu do części dokumentu dopuszczalna jest wyłącznie w przypadku jednego z wyjątków, o których mowa w art. 4<sup>18</sup>.

Możliwość zredagowania części dokumentu, które instytucja uznaje za nieistotne z punktu widzenia wniosku, przewiduje natomiast art. 6 ust. 3 rozporządzenia nr 1049/2001, który ma na celu zapewnienie optymalnego rozwiązania w przypadku długich dokumentów lub dużej liczby dokumentów. Działanie takie może zostać podjęte, aby uniknąć konieczności przeprowadzenia dogłębnej i czasochłonnej analizy pod kątem możliwości zastosowania jednego z wyjątków od wymogu udzielenia dostępu. Instytucja musi jednak wyjaśnić wnioskodawcy w precyzyjny sposób, że w jej uznaniu dane części dokumentu są dla wnioskodawcy nieistotne, i z czego to wynika<sup>19</sup>. Co również istotne, podejście takie nie może prowadzić do niewłaściwego stosowania przepisów rozporządzenia nr 1049/2001. Przede wszystkim nie powinno ono powodować obejścia wymogu pełnego uzasadnienia każdego przypadku odmowy ujawnienia żadanego dokumentu. Jeżeli po otrzymaniu dostępu częściowego wnioskodawca domaga się udostępnienia całości dokumentu, taki dokument powinien zostać mu udostępniony, chyba że instytucja wykaże, że całość dokumentu objęta jest jednym z wyjątków, o których mowa w art. 4. Stosownie do tego, w przypadku, gdy instytucja przeredagowała bardzo duży dokument w celu udzielenia skarżącemu odpowiedzi na ogólnie sformułowany i nieprecyzyjny wniosek, powinna ona wskazać, że wnioskodawca ma prawo wystąpić o udostępnienie całości

<sup>16</sup> Sprawa 1817/2010/RA

<sup>17</sup> Sprawa 2048/2011/OV

<sup>18</sup> Sprawa 277/2012/RA

<sup>19</sup> Sprawa 693/2011/RA



dokumentu, również po to, by umożliwić wnioskodawcy złożenie bardziej precyzyjnego wniosku<sup>20</sup>.

Celem art. 6 ust. 2 rozporządzenia nr 1049/2001 jest doprecyzowanie wniosku o dostęp, tj. umożliwienie wnioskodawcy precyzyjnego wskazania dokumentu lub dokumentów do udostępnienia, a także umożliwienie instytucji precyzyjnego określenia, jakiego dokumentu lub dokumentów dotyczy wniosek. Oznacza to, że zamiast formułować założenia odnośnie do tego, którego dokumentu dotyczy wniosek, instytucja powinna poprosić o jego doprecyzowanie. Jeżeli wnioskodawca wskazuje na trudności w dokładnym określeniu, o które dokumenty chodzi, ponieważ nie wie, jakie dokumenty istnieją, instytucja powinna wskazać istniejące dokumenty<sup>21</sup>.

W kwestii wyjątków:

*Art. 4 ust. 1 lit. a) tiret trzecie rozporządzenia nr 1049/2001 – ochrona interesu publicznego w odniesieniu do stosunków międzynarodowych*

W przypadku Rady obowiązek zapewnienia jak największej przejrzystości ma szczególne zastosowanie w kontekście jej roli prawodawczej. Instytucja występująca w funkcji prawodawczej lub jako strona negocjacji międzyrządowych podlega jednak odmiennym wymogom dotyczącym przejrzystości. Choć przejrzystość jest istotna również w obszarze negocjacji międzyrządowych – który dotyczy zobowiązań podejmowanych przez UE w imieniu własnych obywateli i może mieć wpływ na ich prawa podstawowe – należy pamiętać o kontekście, w którym powstał dany dokument<sup>22</sup>.

Rada powinna aktywnie uczestniczyć w negocjacjach międzyrządowych, informując negocjujących partnerów o ciężącym na niej obowiązku procedowania w możliwie najbardziej otwarty sposób. W ten sposób Rada od samego początku będzie wiedziała, któremu z negocjujących partnerów zależy na zachowaniu poufności, oraz będzie mogła informować wnioskodawców o przyczynach odmowy udostępnienia dokumentów<sup>23</sup>.

*Art. 4 ust. 1 lit. a) tiret czwarte rozporządzenia nr 1049/2001 – ochrona polityki finansowej, monetarnej i ekonomicznej*

W świetle orzecznictwa zakres uznania, jakim dysponuje instytucja przy ustalaniu, czy ujawnienie dokumentów z obszarów objętych niniejszym wyjątkiem mogłoby naruszyć interes publiczny, jest szeroki – biorąc pod uwagę fakt, że taka decyzja odmowna ma złożony i delikatny charakter, co wymaga zachowania szczególnej staranności, podczas gdy kryteria określone w art. 4 ust. 1 lit a) są bardzo ogólne<sup>24</sup>.

<sup>20</sup> Sprawa 1877/2010/FOR

<sup>21</sup> Sprawa 693/2011/RA

<sup>22</sup> Sprawa 1649/2012/RA

<sup>23</sup> Sprawa 1649/2012/RA

<sup>24</sup> Sprawa 531/2012/MMN



*Art. 4 ust. 2 tiret trzecie rozporządzenia nr 1049/2001 – ochrona celu kontroli, śledztwa i audytu*

Istnieje ogólne domniemanie, że, co do zasady, publiczny dostęp do dokumentów dotyczących toczącego się dochodzenia OLAF mógłby zaszkodzić celowi takiego dochodzenia. Ponadto w przypadku, gdy sprawozdanie z dochodzenia przeprowadzonego przez OLAF stanowi dowód w toczącym się postępowaniu krajowym, publiczny dostęp do takiego sprawozdania mógłby zaszkodzić celowi takiego dochodzenia krajowego. Jest tak głównie dlatego, że publiczne ujawnienie dowodów z toczącego się postępowania mogłoby wpłynąć negatywnie na możliwość wykorzystania takich dowodów w przyszłym procesie sądowym, szczególnie w sytuacji, gdy dane dochodzenie mogłoby prowadzić do procesu karnego. Z samego faktu, że OLAF przekazał sprawozdanie organowi krajowemu, nie można jednak wywnioskować – z wyjątkiem oczywistych przypadków – że dany organ uwzględni takie sprawozdanie w swoich działaniach. Zawsze istnieje ewentualność, że np. dany organ krajowy stwierdzi brak przesłanek do nadania dalszego biegu takiemu sprawozdaniu lub całkowicie je zignoruje. Tym samym to na OLAF ciąży obowiązek skontaktowania się z organem krajowym w celu ustalenia, czy toczy się dochodzenie (lub czy przynajmniej można spodziewać się wszczęcia takiego dochodzenia w najbliższej przyszłości), oraz jakie skutki dla takiego dochodzenia mogłoby mieć ujawnienie sprawozdania<sup>25</sup>.

*Art. 4 ust. 3 akapit pierwszy rozporządzenia nr 1049/2001 – ochrona procesu podejmowania decyzji w przypadku, gdy decyzja nie została jeszcze podjęta*

Termin „proces podejmowania decyzji” obejmuje wszelkie procesy wewnętrznych konsultacji i rozważań w obrębie danej instytucji, natomiast termin „decyzje” oznacza stanowiska przyjęte w wyniku takich wewnętrznych konsultacji i rozważań, nawet jeśli stanowiska takie nie są „decyzjami” prawnie wiążącymi. Inaczej mówiąc, zakres znaczenia terminu „decyzja” jest szeroki, zgodnie z celem art. 4 ust. 3. Dany dokument może dotyczyć procesu podejmowania decyzji, który dobiegł końca, *jak również* innego, toczącego się procesu podejmowania decyzji. Instytucja zobligowana jest jednak do uzasadnienia, dlatego udostępnienie dokumentu mogłoby poważnie zaszkodzić toczącemu się procesowi podejmowania decyzji. Powołując się na ryzyko „ingerencji z zewnątrz” lub „nacisków”, dana instytucja unijna musi nie tylko wykazać prawdopodobieństwo zaistnienia takich nacisków na decydentów, ale również to, że scenariusz, w którym charakter i stopień nasilenia takich niewłaściwych nacisków na decydentów poważnie zaszkodziłby procesowi podejmowania decyzji, nie jest czysto hipotetyczny, ale racjonalnie przewidywalny<sup>26</sup>.

*Art. 4 ust. 3 akapit drugi rozporządzenia nr 1049/2001 – ochrona procesu podejmowania decyzji w przypadku, gdy decyzja została już podjęta*

Przepis ten dopuszcza odmowę udzielenia dostępu do *opinii*, czyli do poglądów lub sądów wyrażonych przez autora według własnego uznania, nawet *po*

<sup>25</sup> Sprawa 598/2013/OV

<sup>26</sup> Sprawy 1817/2010/RA i 1877/2010/FOR



wydaniu decyzji. Niedozwolone są naciski na decydentów mające na celu zmianę decyzji po jej podjęciu. Jednak w przypadku *opinii* autor wyraża swój punkt widzenia, co oznacza, że zachodzi przynajmniej możliwość, że taki punkt widzenia nie będzie wyrażany w sposób swobodny i szczery, jeżeli mogłoby dojść do jego upublicznienia. Ryzyko samocenzury mającej niekorzystny wpływ na zdolność decyzyjną danej instytucji jest poważne tylko wówczas, gdy wyrażane opinie mają charakter *szczególnie wrażliwy*, np. gdy są to opinie (samo) krytyczne, spekulatywne lub kontrowersyjne<sup>27</sup>. Instytucja musi wskazać szczególną właściwość danej opinii, która w przypadku ujawnienia nadawałaby opinii charakter szczególnie wrażliwy i mogłaby doprowadzić do samocenzury<sup>28</sup>.

Kolektywny charakter decyzji sam w sobie nie oznacza, że ujawnienie indywidualnych opinii poważnie zaszkodziłoby procesowi podejmowania decyzji – byłoby to wprost niezgodne z literą art. 4 ust. 3 akapit drugi. Jest *de facto* dyskusyjne, czy wiedza o tym, że w przyszłości opinia zostanie udostępniona, mogłaby np. dodatkowo usprawnić tok rozumowania analityka, który formułuje opinie oparte na specjalistycznej wiedzy naukowej, a nie opinie o charakterze osobistym<sup>29</sup>.

*Art. 4 ust. 5 rozporządzenia nr 1049/2001 – żądanie nieujawniania dokumentu ze strony państwa członkowskiego*

Traktat EURATOM zapewnia pulę wiedzy, infrastruktury i środków finansowych na rzecz energii jądrowej w obrębie UE. W art. 44 traktatu określono, że Komisja może opublikować przekazane jej projekty inwestycyjne za zgodą zainteresowanych Państw członkowskich, osób lub przedsiębiorstw. W kontekście wniosków o dostęp do dokumentów dotyczących projektów z dziedziny energii jądrowej istotne jest, by uwzględniony został charakter prawa do publicznego dostępu – które w Unii Europejskiej stało się ogólną zasadą prawa unijnego i prawem podstawowym – oraz by art. 44 traktatu EURATOM był stosowany w połączeniu z rozporządzeniem nr 1049/2001. Rozwiązanie sformułowane przez Sąd w kontekście art. 4 ust. 5 rozporządzenia nr 1049/2001 powinno dotyczyć również interpretacji art. 44 traktatu EURATOM: Wnosząc sprzeciw przeciwko udzieleniu dostępu, państwo członkowskie, przedsiębiorstwo lub zainteresowana osoba musi w związku z tym uzasadnić taki sprzeciw w oparciu o wyjątki określone w art. 4 rozporządzenia 1049/2001. Ostateczna decyzja w sprawie wniosku o dostęp należy jednak do Komisji, która musi ocenić, czy powody przedstawione przez dane państwo członkowskie, przedsiębiorstwo lub zainteresowaną osobę uzasadniają wstrzymanie zgody. Komisja zobowiązała się do występowania o zgodę wymaganą na podstawie art. 44 traktatu Euratom nawet przed złożeniem wniosku o dostęp<sup>30</sup>.

<sup>27</sup> Sprawa 1817/2010/RA

<sup>28</sup> Sprawa 2781/2008/FOR

<sup>29</sup> Sprawa 2781/2008/FOR

<sup>30</sup> Sprawa 2335/2008/CK



## Kategorie dokumentów o takim samym charakterze

Zgodnie z ogólną zasadą instytucja zobligowana jest do indywidualnej i konkretnej analizy każdego dokumentu, o którego udostępnienie wystąpiono. Jednak w przypadku oceny, czy udostępnienie dokumentu mogłoby naruszyć chroniony interes, instytucja zasadniczo może podjąć decyzję w oparciu o ogólne (choć jednocześnie wzruszalne) założenia dotyczące niektórych kategorii dokumentów, ze względu na prawdopodobieństwo, że w przypadku wniosków o ujawnienie dotyczących dokumentów o tym samym charakterze będą miały zastosowanie podobne względy natury ogólnej. W kontekście stosowania przepisu art. 4 ust. 2 tiret trzecie, na podstawie którego instytucje odmawiają dostępu do dokumentu, jeśli ujawnienie go naruszyłoby ochronę celu kontroli, śledztwa czy audytu, Trybunał Sprawiedliwości wyraźnie potwierdził możliwość wykorzystania ogólnych założeń dotyczących niektórych kategorii dokumentów w niektórych szczególnych okolicznościach, a mianowicie w przypadku postępowania kontrolnego w sprawie pomocy państwa, postępowania kontrolnego w sprawie koncentracji przedsiębiorstw, postępowania toczącego się przed sądami unijnymi oraz etapu poprzedzającego wniesienie skargi w ramach postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, uregulowanym w art. 258 TFUE<sup>31</sup>.

Sąd nie miał jeszcze okazji przedstawić swego stanowiska w kwestii tego, czy możliwość wykorzystania takich ogólnych założeń powinna dotyczyć również dochodzeń prowadzonych przez OLAF oraz późniejszych postępowań krajowych wszczynanych na podstawie ustaleń OLAF. Istnieją rozporządzenia<sup>32</sup>, w których określono ściśle zasady ograniczające dostęp do informacji uzyskanych przez OLAF i przekazanych państwom członkowskim w ramach dochodzenia zewnętrznego. Przepisy te są podobne do uregulowań ograniczających dostęp do akt postępowania kontrolnego w sprawie pomocy państwa lub koncentracji przedsiębiorstw. W opinii Rzecznik pozwalają one na przyjęcie ogólnego założenia, że ujawnienie dokumentów z akt toczącego się postępowania OLAF z zasady szkodziłoby celowi takiego postępowania. Takie ogólne założenie miałyby zastosowanie w trakcie dochodzenia OLAF, a także w toku związanych z nim postępowań krajowych<sup>33</sup>.

Jak wskazano powyżej, takie ogólne założenie jest wzruszalne. Tym samym to skarżący musi wykazać, że dany dokument, o dostęp do którego wnioskuje, nie jest objęty tym założeniem, lub że ujawnienie dokumentu jest uzasadnione nadrzędnym interesem publicznym. Rzecz jasna, osoba występująca z wnioskiem o dostęp może mieć trudności z obaleniem takiego ogólnego założenia dotyczącego danego dokumentu, jeżeli nie ma ona dostępu do takiego dokumentu. Możliwość taką ma jednak Rzecznik, która uprawniona jest do wglądu do właściwych dokumentów<sup>34</sup>.

<sup>31</sup> Sprawa 2048/2011/OV

<sup>32</sup> Rozporz. dzenie nr 1073/99 dotyczący ce dochodze prowadzonych przez OLAF i rozporz. dzenie nr 515/97 w sprawie wzajemnej pomocy między organami administracyjnymi państw członkowskich i współpracy między państwami członkowskimi a Komisją w celu zapewnienia prawidłowego stosowania przepisów prawa celnego i rolnego.

<sup>33</sup> Sprawa 2048/2011/OV

<sup>34</sup> Sprawa 2048/2011/OV



## Prywatno i dane osobowe – wzajemne zależności pomiędzy rozporządzeniem nr 1049/2001 a rozporządzeniem nr 45/2001 o ochronie osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych

Znaczenie przejrzystości należy rozważyć w odniesieniu do pewnych innych interesów, m.in. prawa do ochrony danych osobowych.

Dobrym sposobem na uzyskanie takiego kompromisu przez administrację unijną – np. w przypadku, gdy obywatele chcą poznać imiona i nazwiska ekspertów lub oceniających w radach lub komisjach – jest skorzystanie z zaleceń Europejskiego Inspektora Ochrony Danych (EIOD) w celu zachowania przejrzystości działania przy jednoczesnym zachowaniu ochrony prawa osoby fizycznej do ochrony danych i ochrony danych osobowych. EIOD zachęca administrację UE do aktywnego podejścia w kwestii przetwarzania danych osobowych, tj. do informowania z góry osób, których dane dotyczą, o tym, że w określonych okolicznościach ich imię i nazwisko może zostać ujawnione<sup>35</sup>.

Zgodnie z art. 8 lit. b) rozporządzenia nr 45/2001 wnioskodawca występujący o dostęp do dokumentów musi wykazać, poprzez wyraźne i ważne uzasadnienie, konieczność przekazania żądanych danych osobowych. Wówczas instytucja unijna jest w stanie rozważyć różne interesy zainteresowanych stron i określić, czy istnieje powód, by założyć, że uprawniony interes osoby, której dane dotyczą, może zostać naruszony przez fakt przekazania takich danych<sup>36</sup>. Osoba występująca o dostęp powinna zostać poinformowana<sup>37</sup>, że przysługuje jej prawo do uzasadnienia, dlaczego dane miałyby zostać jej przekazane; ponadto należy jej zapewnić możliwość przedstawienia takiego uzasadnienia. W rozporządzeniu nr 1049/2001 przewidziano dwupoziomową procedurę administracyjną zapewniającą wnioskodawcy taką możliwość, dzięki której może wykazać konieczność przekazania danych we wniosku potwierdzającym<sup>38</sup>. Nawet jeśli wnioskodawca nie przedstawi informacji stanowiących wyraźne uzasadnienie tego rodzaju, instytucja może posiadać informacje wystarczająco jasne, by stwierdzić, że takie przekazanie danych jest uzasadnione<sup>39</sup>.

Samo wykreślenie z dokumentu danych osobowych takich jak imiona i nazwiska oraz dane kontaktowe – bez wskazania, czy podjęto próbę sprawdzenia, czy osoba, której dane dotyczą, jest skłonna wyrazić zgodę na ich ujawnienie – jest niewystarczające<sup>40</sup>.

Przy rozpatrywaniu wniosków o dostęp instytucje powinny unikać nadmiernego formalizmu. Jeżeli dany wnioskodawca występuje o udzielenie

<sup>35</sup> Sprawa 2111/2011/RA

<sup>36</sup> Sprawy 1403/2012/CK i 2510/2011/CK

<sup>37</sup> Sprawa 277/2012/RA

<sup>38</sup> Sprawa 1403/2012/CK

<sup>39</sup> Sprawa 2510/2011/CK

<sup>40</sup> Sprawa 277/2012/RA



publicznego dostępu do dokumentu na podstawie rozporządzenia nr 1049/2001 w sytuacji, gdy wcześniej udzielono mu uprzywilejowanego indywidualnego dostępu na podstawie art. 13 rozporządzenia nr 45/2001, instytucja musi, co do zasady, rozpatrzyć taki wniosek. Wymaga to analizy żadanego dokumentu w trybie rozporządzenia nr 1049/2001. W takim przypadku instytucja może jednak powiadomić wnioskodawcę, że analiza w trybie rozporządzenia nr 1049/2001 nie przyniesie żadnych praktycznych korzyści<sup>41</sup>.

W przypadku gdy wnioskodawcy ujawniane są informacje na temat dotyczących go danych osobowych na podstawie rozporządzenia nr 45/2001, instytucja może usunąć inne informacje zawarte w żadanym dokumencie. Dostęp do danych osobowych nie jest równoznaczny z dostępem do samego dokumentu<sup>42</sup>.

## Prawo dostępu do akt własnej sprawy

Artykuł 41 Karty Praw Podstawowych UE (Prawo do dobrej administracji) stanowi, że każdy ma prawo dostępu do akt własnej sprawy, przy poszanowaniu uprawnionych interesów poufności oraz tajemnicy zawodowej i handlowej. Niektóre wyjątki dotyczące prawa do *publicznego* dostępu do dokumentów mogą mieć zastosowanie również do prawa do dostępu *indywidualnego*. Nie można jednak odmówić danej osobie indywidualnego dostępu do akt własnej sprawy ze względu na to, że przyznanie takiego dostępu mogłoby naruszyć prawo do prywatności, prawo do ochrony danych osobowych lub interes handlowy *osoby występującej o dostęp*<sup>43</sup>.

<sup>41</sup> Sprawa 1108/2012/RT

<sup>42</sup> Sprawa 1013/2012/MHZ

<sup>43</sup> Sprawa 1560/2010/FOR



## Sprawy instytucjonalne i polityczne

W opinii Rzecznik strona merytoryczna unijnego prawodawstwa oraz prace polityczne Parlamentu Europejskiego nie mieszczą się w zakresie pojęcia „niewłaściwego administrowania“.

## Komisja i wnioski legislacyjne

W ramach oceny działań Komisji związanych ze sporządzaniem wniosków legislacyjnych rola Rzecznik nie polega na zastąpieniu stanowiska Komisji własnym. Polega ona raczej na sprawdzeniu, czy zachowano właściwe procedury, i czy nie miały miejsca oczywiste błędy w ocenie. Przed przekazaniem wniosku legislacyjnego Parlamentowi i Radzie do kontroli Komisja powinna być w stanie przedstawić kompletną i zrozumiałą relację na temat podjętych czynności i zaangażowanych podmiotów<sup>44</sup>.

## Jak poznać zdanie obywateli i społeczeństwa obywatelskiego

Demokracja uczestnicząca, oparta na zasadach równości i przejrzystości, podnosi zaufanie obywateli do UE i jej administracji. Wzrost zaufania do Unii i jej administracji jest elementem o kluczowym znaczeniu dla zwiększenia ich skuteczności<sup>45</sup>.

W kontekście przygotowania wniosków legislacyjnych przez Komisję Rzecznik koncentruje się na aspektach proceduralnych. Zarys przestrzeni deliberacyjnej, w której instytucje unijne prowadzą interakcję z obywatelami, stowarzyszeniami przedstawicielskimi i społeczeństwem obywatelskim, wyznaczono w art. 11 TUE. Instytucje UE zobowiązane są do zapewnienia „odpowiednich środków“ umożliwiających obywatelom i stowarzyszeniom przedstawicielskim wyrażanie się i publiczną wymianę poglądów. Sam sposób zapewnienia demokracji uczestniczącej we wszelkich okolicznościach uzależniony jest od specyfiki danego działania unijnego. W tym kontekście instytucje unijne muszą dysponować pewnym zakresem uznania, szczególnie w obszarach złożonych pod względem technicznym. Powinny one jednak stale dbać o możliwość obiektywnego uzasadnienia sposobu, w jaki korzystają z takiego zakresu uznania, który nie może mieć charakteru dyskryminacji bądź sprawiać wrażenia dyskryminacji. Ponadto zakres prowadzonych konsultacji powinien być szeroki.<sup>46</sup>

Zdolność obywateli i stowarzyszeń przedstawicielskich do wykonania prawa do demokracji uczestniczącej we wszystkich obszarach unijnych działań wymaga realnej możliwości wyrażania własnego zdania oraz pewności, że zdanie takie będzie brane pod uwagę przez instytucje UE. Aby zapewnić taką możliwość, instytucje unijne muszą na wystarczająco wczesnym etapie zadbać o równość szans wszystkich zaangażowanych stron, w tym opinii publicznej, organizacji pozarządowych i środowisk naukowych<sup>47</sup>.

<sup>44</sup> Sprawa 875/2011/JF

<sup>45</sup> Sprawa 2558/2009/DK

<sup>46</sup> Sprawy 1151/2008/ANA i 2097/2011/RA

<sup>47</sup> Sprawa 1151/2008/RA



Obowiązek utrzymywania dialogu ze społeczeństwem obywatelskim nie jest wyłącznie kwestią przyznania środków finansowych na pewne działania. Sam fakt, że Komisja postanawia nie finansować danej inicjatywy, nie może prowadzić do wniosku, że narusza ona obowiązek nawiązania dialogu z daną organizacją<sup>48</sup>.

Unia zobligowana jest do utrzymywania otwartego, przejrzystego i regularnego dialogu również z kościołami, stowarzyszeniami lub wspólnotami religijnymi, organizacjami światopoglądowymi oraz organizacjami niewyznaniowymi (art. 17 TFUE). Zasada rozdziału kościoła od państwa, która w kontekście unijnym oznacza rozdział kościołów od instytucji UE, oznacza jednak, że kościoły i organizacje religijne nie powinny w ramach dialogu z instytucjami UE posiadać niewłaściwej, uprzywilejowanej pozycji. Sam fakt, że Komisja postanawia nie podejmować danego dialogu na podstawie art. 17 TFUE nie musi oznaczać, że udział społeczeństwa obywatelskiego nie może zostać zapewniony innymi środkami, szczególnie na podstawie art. 11 TUE. W kwestii określania priorytetów i doboru tematyki dialogu prowadzonego na podstawie art. 17 TFUE Komisja posiada szeroki zakres uznania. W każdym jednak przypadku powinna ona zadbać o to, by taki zakres uznania był wykorzystywany w sposób niemający charakteru dyskryminacji. Aspekt ten w normalnym trybie może zostać poddany ocenie wyłącznie po zbadaniu praktyki Komisji w odpowiednio długim okresie czasu<sup>49</sup>.

Artykuł 17 TFUE nie dotyczy dyskusji na tematy ściśle religijne lub światopoglądowe. Co do zasady jednak, nie stanowi problemu fakt, że poglądy przedstawiane przez wspólnoty religijne (i humanistyczne) w ramach dialogu z instytucjami odzwierciedlają ich opinie jako wspólnot religijnych (i humanistycznych). W odniesieniu do określenia „regularny” użytego w art. 17 TFUE brak jest w tym artykule jakichkolwiek sugestii, że między poszczególnymi grupami musi panować ścisła równowaga. Powody do niepokoju mogłyby pojawić się dopiero wówczas, gdyby analiza serii spotkań wykazała oczywistą nieproporcjonalność podejścia Komisji. W kontekście określenia „przejrzysty” należy wskazać, że Komisja w niektórych obszarach – szczególnie tam, gdzie wykonuje uprawnienia dochodzeniowe i regulacyjne – jest zobowiązana do prowadzenia wystarczająco szczegółowej dokumentacji. W kontekście określenia „otwarty” Komisja może angażować się w otwartą i szczerą dyskusję, o ile nie wykaże, że dany dialog byłby niezgodny z podstawowymi wartościami Unii<sup>50</sup>.

Komisja może gościć różne imprezy i finansować różne działania w celu wspierania debaty dotyczącej tematyki takich imprez lub działań. Nie musi to oznaczać, że Komisja popiera określone przesłanie lub określone treści. Wprost przeciwnie – dążeniem Komisji może być po prostu pobudzenie debaty, do czego jest uprawniona. Wolność wypowiedzi należy do podstawowych wartości demokratycznego społeczeństwa<sup>51</sup>.

<sup>48</sup> Sprawa 2097/2011/RA

<sup>49</sup> Sprawa 2097/2011/RA

<sup>50</sup> Sprawa 2097/2011/RA

<sup>51</sup> Sprawa 1640/2011/MMN



Za przykład może posłużyć przypadek wystawy fotografii poświęconej parom homoseksualnym, którą zorganizowano w jednym z budynków Komisji, wywołując tym niezadowolenie części opinii publicznej. To prawda, że instytucje unijne mogą działać wyłącznie w ramach uprawnień nadanych im w sposób wyraźny lub dorozumiany w traktacie, a także to, że kwestia uznawalności małżeństw i zarejestrowanych związków partnerskich nie leży w zakresie kompetencji UE. Należy jednak podkreślić, że w zakresie stosowania prawa unijnego dyskryminacja ze względu na orientację seksualną jest zakazana. Jest oczywiste, że Unia posiada prawo i obowiązek walki z dyskryminacją ze względu na orientację seksualną w ramach własnego zakresu kompetencji. Oznacza to, co do zasady, że Komisja jest uprawniona do realizacji takiego celu przy pomocy środków bezpośrednich i pośrednich, takich jak finansowanie, udostępnienie pomieszczeń lub patronat nad wystawą, której celem jest promowanie braku dyskryminacji ze względu na orientację seksualną. Działanie takie może się mieścić w zakresie kompetencji UE w szczególności wówczas, gdy domniemana dyskryminacja dotyczy jednej ze swobód gwarantowanych przez TFUE, np. prawa do swobodnego przemieszczania się na terytorium Unii<sup>52</sup>.

Nawet jednak jeśli dana wystawa dotyczy kwestii, która mieści się w zakresie kompetencji UE, a tym samym Komisja może udostępnić pomieszczenia na użytek takiej imprezy bądź ją współfinansować, to właściwym działaniem ze strony Komisji byłoby złożenie zastrzeżenia, iż wyrażane treści są odzwierciedleniem poglądów, które nie muszą być tożsame z poglądami Komisji<sup>53</sup>.

## **Jak tworzy grupy ekspertów i jak pozna ich zdanie**

Mandat Rzecznik ogranicza się do prowadzenia dochodzeń w kwestii doboru/składu, funkcjonowania i przejrzystości grup ekspertów Komisji<sup>54</sup>. Rzecznik nie może oceniać wyników prac grup ekspertów<sup>55</sup>.

Zadaniem Rzecznik nie jest również weryfikacja ocen technicznych lub naukowych, stanowiących niekiedy istotny element prac w fazie przedlegislacyjnej. Na przykład w przypadku komitetów technicznych i naukowych, prowadzone prace muszą opierać się na zasadach (i) doskonałości naukowej, (ii) niezależności i bezstronności oraz (iii) przejrzystości. Rolą Rzecznik jest upewnić się, czy zastosowano dobre procedury administracyjne oraz czy przestrzegane były prawa gwarantowane przez unijny porządek prawny w ramach procedur administracyjnych, a w szczególności obowiązek starannego i bezstronnego zbadania wszystkich istotnych aspektów danej sprawy i wydania należycie uzasadnionej decyzji w oparciu o obowiązujące ramy prawne. Rzecznik może np. zbadać, czy dany organ UE miał dostęp do elementów koniecznych do przeprowadzenia szczegółowej analizy danej kwestii, czy aspekty niejasne zostały wyjaśnione oraz czy organ UE przedstawił spójne uzasadnienie odnośnie do sposobu, w jaki zastosował odnośne przepisy.

<sup>52</sup> Sprawa 1640/2011/MMN

<sup>53</sup> Sprawa 1640/2011/MMN

<sup>54</sup> Grupa ekspertów nie musi by grup „przedstawicielsk “.

<sup>55</sup> Sprawa 1682/2010/BEH



Samo wystąpienie rozbieżności poglądów w kwestiach technicznych nie oznacza, że ocena organu UE jest błędna<sup>56</sup>.

Na przykład określony wybór w obszarze polityki badawczej – nawet bardzo zaawansowany technicznie lub ściśle specjalistyczny – nie może następować z pominięciem wielu innych względów natury środowiskowej, społecznej i gospodarczej. Należy wziąć pod uwagę wszystkie istotne względy, a w przypadku Komisji samo stwierdzenie braku „obciążenia technologicznego“ (ang. *technological bias*) jest niewystarczające. Fakt, iż Komisja nie jest zobligowana do realizacji zaleceń utworzonej pod jej auspicjami grupy lub komitetu, nie zwalnia jej z obowiązku zadbania o bezstronność<sup>57</sup>.

W przypadku gdy Komisja wyznacza ekspertów do przeprowadzenia oceny technicznej lub naukowej, zastosowana przez nich metodyka musi być zgodna z obowiązującymi przepisami prawa i zasadami dobrej administracji, a wszelkie oczywiste błędy w ocenie są wykluczone. Należy pamiętać, że przy ustalaniu sposobu wyboru ekspertów zewnętrznych Komisja dysponuje szerokim zakresem uznania. Prawidłowa metoda znalezienia największej możliwej liczby ekspertów posiadających wymaganą wiedzę fachową w normalnym przypadku polega na podaniu do wiadomości publicznej faktu zapotrzebowania Komisji na ekspertów oraz na skierowaniu do ekspertów zaproszenia do wyrażenia zainteresowania.. Następnie należy właściwie udokumentować analizę porównawczą kandydatów w celu wykazania, że wybrani zostali najbardziej odpowiedni kandydaci. Ocena taka powinna zostać udostępniona opinii publicznej przy należyтым zachowaniu zasad ochrony danych<sup>58</sup>.

## Dobre procedury administracyjne jako sposób zapewnienia obywatelom wiedzy o tym, co i jak si dzieje

Zgodnie z ogólną zasadą prawa unijnego wnioskodawca występujący o unieważnienie decyzji administracyjnej ze względu na uchybienia proceduralne musi wskazać przynajmniej możliwość, że wynik danej procedury administracyjnej byłby inny, gdyby nie doszło do zaskarżonego uchybienia proceduralnego. Każde uchybienie proceduralne może jednak stanowić przypadek niewłaściwego administrowania – nawet jeśli w danym przypadku takie uchybienie proceduralne nie stanowiłoby podstawy do unieważnienia odnośnej decyzji przez sąd<sup>59</sup>.

Należy pamiętać o istnieniu podstawowego prawa do otrzymania uzasadnienia decyzji administracji UE, a także podstawowego prawa do bycia wysłuchanym

<sup>56</sup> Sprawy 51/2011/AN i 2558/2009/DK

<sup>57</sup> Sprawa 1151/2008/ANA

<sup>58</sup> Sprawa 2558/2009/DK

<sup>59</sup> Sprawa 1560/2010/FOR



przed podjęciem przez administrację decyzji niekorzystnej dla zainteresowanej osoby.<sup>60</sup>

W kontekście prawa do bycia wysłuchanym obywatel musi mieć możliwość skutecznego przedstawienia swojego punktu widzenia w odniesieniu do materiału, na podstawie którego ma zostać wydana decyzja. Na przykład umowy o pracę z misją wojskową UE<sup>61</sup> Rzecznik uznał, że wypowiedzenie jej w czasie choroby pracownika jest niedopuszczalne, szczególnie w sytuacji, gdy pracownik przebywa na zwolnieniu chorobowym z powodu zaburzeń psychicznych<sup>62</sup>.

W przypadku gdy Europejski Urząd ds. Zwalczenia Nadużyć Finansowych (OLAF) żąda udzielenia informacji od osoby objętej dochodzeniem bądź przesłuchuje taką osobę, ma on obowiązek poinformować ją o zakresie takiego dochodzenia. Informacja taka może ograniczać się do charakteru zarzutów. Formalne prawo do bycia wysłuchanym wymaga również, by przed przyjęciem decyzji niekorzystnej danej osobie takiej umożliwiono przedstawienie uwag na temat materiału dowodowego. W kontekście formalnego prawa do bycia wysłuchanym Trybunał Sprawiedliwości uznał jednak, że decyzja OLAF o przekazaniu informacji krajowym organom dochodzeniowym nie stanowi aktu niekorzystnego dla danej osoby, ponieważ organy krajowe posiadają swobodę w dostępie do treści takiej informacji. Tym samym OLAF nie posiada w takim przypadku prawnego obowiązku udzielenia osobie objętej dochodzeniem prawa do bycia wysłuchanym (to raczej organy krajowe mają zapewnić poszanowanie prawa do bycia wysłuchanym). Zakres pojęcia dobrej administracji jest jednak szerszy niż zakres pojęcia zgodności z prawem. Zapewniając możliwość kontroli i podważenia własnych ustaleń, OLAF może zwiększyć pewność i zasadność swoich działań. OLAF realizuje zasadę dobrej administracji poprzez udzielenie osobie objętej postępowaniem wystarczających informacji na temat zarzutów przeciwko takiej osobie i dowodów potwierdzających takie zarzuty<sup>63</sup>.

W kontekście procedur OLAF należy stwierdzić, że kiedy w związku z tym samym przedmiotem dochodzenia badana jest większa liczba osób, fakty dotyczące poszczególnych postępowań nie muszą być identyczne, a akta poszczególnych spraw mogą zawierać różne, specyficzne elementy, które wymagają oceny indywidualnej. Tym samym fakt, że czas trwania poszczególnych dochodzeń OLAF jest różny, nie świadczy o tym, że miała miejsce dyskryminacja. Zasadność czasu trwania danego dochodzenia należy oceniać w świetle okoliczności związanych z daną sprawą. Zasady dobrej administracji wymagają, by organy prowadzące dochodzenie podejmowały każdą czynność proceduralną w ciągu uzasadnionego okresu czasu po czynności poprzedniej<sup>64</sup>.

<sup>60</sup> Art. 41 Karty praw podstawowych UE i rozwiniecie tej kwestii w art. 16 i 18 *Europejskiego Kodeksu Dobrej Praktyki Administracyjnej*.

<sup>61</sup> Pracownicy takich misji nie podlegają regulaminowi pracownikemu.

<sup>62</sup> Sprawa 1519/2011/AN

<sup>63</sup> Sprawa 1560/2010/FOR

<sup>64</sup> Sprawa 2515/2011/CK



W celu wykrywania zagrożeń dla interesów finansowych i reputacji UE Komisja dysponuje systemem wczesnego ostrzegania (SWO). Rzecznik rozpatrywał skargę dotyczącą tzw. ostrzeżenia kategorii W3b. Zgodnie z decyzją ustanawiającą SWO, ostrzeżenie takie zostaje zarejestrowane, „ jeżeli wiadomo, że osoby trzecie, zwłaszcza te, które korzystają lub korzystały ze środków wspólnotowych [...] są objęte postępowaniem sądowym w związku z poważnymi błędami administracyjnymi lub nadużyciami finansowymi. W przypadku gdy dochodzenia prowadzone przez OLAF prowadzą do takiego postępowania sądowego lub OLAF oferuje wsparcie w takim postępowaniu lub podejmuje związane z nim działania następcze, OLAF [...] występuje z wnioskiem o aktywację odpowiadającego mu ostrzeżenia W3b”. Stosowne ostrzeżenie zostało zarejestrowane przez OLAF. W decyzji w sprawie SWO nie zdefiniowano terminu „postępowanie sądowe”, który *de facto* posiada różne znaczenia w systemach sądowych poszczególnych państw członkowskich. W interpretacji tego terminu należy zatem wziąć pod uwagę cel i kontekst SWO, a szczególnie cel i kontekst ostrzeżenia W3b w ramach decyzji w sprawie SWO. Istnieje zdecydowana różnica pomiędzy rozpoczęciem procesu sądowego w systemie inkwizycyjnym lub skargowym a rozpoczęciem fazy dochodzenia sądowego w systemie inkwizycyjnym. Rozpoczęcie fazy dochodzenia w systemie inkwizycyjnym nie musi oznaczać, że w odniesieniu do danej osoby dokonano już ustalenia określonych faktów, a jedynie to, że zaistniały wystarczające przesłanki do wszczęcia dochodzenia sądowego. Rozpoczęcie procesu oznacza natomiast, że zarzuty przeciwko danej osobie, w połączeniu z dowodami *prima facie*, są wystarczająco poważne i przekonujące dla celów procesowych. W przypadku podania do wiadomości ostrzeżenia W3b bez wstąpienia na drogę procesową istnieje ryzyko, że podobne sprawy nie będą traktowane w podobny sposób. Wynika to z faktu, że termin „postępowanie sądowe” posiada różne znaczenie w różnych państwach. Oznacza to, że ostrzeżenie W3b powinno być podawane do wiadomości wyłącznie wówczas, gdy dana sprawa ma zostać skierowana na drogę procesową<sup>65</sup>.

## Ukierunkowanie na dobro obywateli i uprzejmość – prawo do poważnego traktowania

Każdy ma prawo do poczucia, że jest traktowany z szacunkiem, a jego racje są wysłuchiwane. Dotyczy to w szczególności relacji pomiędzy obywatelami a administracją unijną, która często obierana jest jako bardzo odległa, nie tylko w sensie geograficznym. Administracja UE musi zadbać o to, by obywatele mieli poczucie, że ich problemy, pytania i wnioski są traktowane poważnie.

Nierzadko dochodzi do sytuacji, gdy np. obywatel nie zgadza się z polityką Unii w określonym obszarze. Sam jednak fakt, że poglądy wyrażane przez daną instytucję unijną różnią się od poglądów skarżącego, nie może stanowić przypadku niewłaściwego administrowania. Za przypadek niewłaściwego administrowania można uznać brak uprzejmości, przy czym każdy zarzut braku uprzejmości należy udowodnić<sup>66</sup>.

<sup>65</sup> Sprawa 637/2009/FOR

<sup>66</sup> Sprawa 2441/2010/OV



Za przykład sprawy, w ramach której problemy przedstawione przez obywatela zostały potraktowane poważnie przez administrację UE, może posłużyć przypadek, gdy wystąpiono o odszkodowanie od linii lotniczej, a następnie ze skargą do właściwego krajowego organu wykonawczego, w związku z opóźnieniem lotu. Krajowy organ wykonawczy poinformował, że zakres jego kompetencji nie obejmuje rozpatrywania indywidualnych wniosków o odszkodowanie, co potwierdziła Komisja. Jednak po dochodzeniu przeprowadzonym przez Rzecznika Komisja zobowiązała się do poprawienia nieprecyzyjnej informacji, jaką zawierał komisyjny druk „Prawa pasażera linii lotniczych. Unijny formularz skargi”; Rzecznik ustalił, że Komisja podjęła właściwe działania w celu uniknięcia dalszych wątpliwości w kwestii tego, co krajowy organ wykonawczy może przedsięwziąć w odpowiedzi na skargę<sup>67</sup>.

Inną formą ukierunkowania instytucji na dobro obywatela i jej gotowości do pomocy jest rezygnacja z wszczęcia zbędnej procedury formalnej w przypadku, gdy daną sprawę można załatwić w sposób satysfakcjonujący obywatela mniej formalnymi środkami, np. kiedy wniosek o dostęp do dokumentów zostaje złożony na podstawie różnych zbiorów przepisów i przyznany w oparciu o jeden z nich. Dalsze rozpatrywanie wniosku o dostęp w oparciu o pozostałe przepisy często nie przynosi żadnych praktycznych korzyści<sup>68</sup>.

Jak wspomniano powyżej, jednym z aspektów ukierunkowania na dobro obywatela jest również problem językowy. Komisja powinna zadbać o to, by wszyscy obywatele europejscy mieli możliwość zapoznać się z przebiegiem jej konsultacji społecznych, który, co do zasady, powinien być podawany do wiadomości publicznej we wszystkich językach urzędowych<sup>69</sup>.

Ponadto administracja UE nie powinna nie doceniać wagi przeprosin.

Zasady dobrej administracji wymagają, by administracja unijna przyznawała się do pomyłek i szukała możliwości ich naprawienia. Pierwszym krokiem są przeprosiny. Samo wyrażenie ubolewania, bez wzięcia odpowiedzialności za pomyłkę, jest działaniem niewystarczającym. Właściwym posunięciem jest wystosowanie przeprosin, co daje do zrozumienia, że instytucja przyznaje się do błędu<sup>70</sup>.

Uchybienie procedurom dobrej administracji, np. poprzez brak odpowiedzi na pismo lub brak odpowiedzi w języku, którym posługują się obywatele występujący do administracji unijnej, można naprawić poprzez przeprosiny i, w miarę możliwości, wyjaśnienia<sup>71</sup>.

## Opó nienia czynno ci administracyjnych

Opóźnienie wywołuje u obywatela poczucie, iż nie jest traktowany poważnie, szczególnie jeśli administracja nie przedstawi wyjaśnień. Prawo do

<sup>67</sup> Sprawa 606/2012/OV

<sup>68</sup> Sprawa 1108/2012/RT

<sup>69</sup> Sprawa 875/2011/JF

<sup>70</sup> Sprawa 312/2012/CK

<sup>71</sup> Sprawa 1708/2011/JF



rozpatrzenia sprawy w rozsądnym terminie przez instytucje UE jest prawem podstawowym zagwarantowanym w art. 41 ust. 1 Karty praw podstawowych.

Rzecznik stwierdził przypadek niewłaściwego administrowania po stronie Komisji, która nie wyjaśniła odpowiednio, dlaczego przez półtora roku nie zamknęła postępowania w sprawie skargi w sprawie naruszenia przepisów prawa pomimo ustalenia, że naruszenie takie nie wystąpiło<sup>72</sup>.

Problemem, na który często wskazują skarżący, są rzekome opóźnienia w rozpatrzeniu wniosków o publiczny dostęp do dokumentów składanych na podstawie rozporządzenia nr 1049/2001.

Brak odpowiedzi ze strony instytucji w przewidzianym terminie uznawany jest za odpowiedź odmowną i uprawnia wnioskodawcę do wystąpienia do Sądu lub złożenia skargi do Europejskiej Rzecznik Praw Obywatelskich. Jeżeli instytucji wiadomo jest, że spóźni się z odpowiedzią, powinna ona powiadomić wnioskodawcę o takim opóźnieniu, wskazując czas jego trwania oraz dostępne środki odwoławcze. Pozwala to wnioskodawcy na podjęcie świadomej decyzji w kwestii tego, czy poczekać na odpowiedź, czy niezwłocznie wystąpić ze skargą do Rzecznika<sup>73</sup>.

## Konflikt interesów – czy mogą założyć, że administracja unijna działa dla dobra UE oraz mojego własnego jako jej obywatela?

Aby Unia mogła właściwie funkcjonować, a obywatele mogli jej ufać, administracja unijna powinna działać wyłącznie dla dobra UE. Urzędnik, który wykonuje swoje obowiązki kierując się własnym interesem, narusza regulamin pracowniczy i nie powinien być zatrudniony w administracji UE. Sama administracja unijna powinna zadbać o to, by do takich sytuacji nie dochodziło.

Istotne jest, by procedura oceny potencjalnego konfliktu interesów nie była jedynie czystą formalnością<sup>74</sup>.

Faktyczny konflikt interesów zachodzi w sytuacji, gdy, jak definiuje to OECD, ma miejsce „konflikt pomiędzy obowiązkiem publicznym a interesami prywatnymi urzędnika publicznego, polegający na tym, że interesy urzędnika publicznego jako osoby prywatnej *mogłyby* niewłaściwie wpłynąć na wykonywanie przez niego obowiązków i zadań publicznych” (podkreślenie Rzecznika). To, czy urzędnik publiczny faktycznie zmienia swoje zachowanie na skutek konfliktu interesów, jest nieistotne dla ustalenia, czy pomiędzy interesem prywatnym takiego urzędnika a interesem publicznym zachodzi konflikt interesów, który *mogłby* niewłaściwie wpłynąć na wykonywanie przez taką osobę obowiązków i zadań publicznych. Kluczowe znaczenia dla ustalenia, czy zachodzi konflikt interesów, ma sama perspektywa, czy nawet prawdopodobieństwo, wpływu własnego interesu prywatnego na zachowanie

<sup>72</sup> Sprawa 1786/2011/MHZ

<sup>73</sup> Sprawa 1817/2010/RA

<sup>74</sup> Sprawa 1533/2010/MMN



urzędnika publicznego. Choć każdy konkretny przykład konfliktu interesów faktycznie zmieniającego zachowanie urzędnika publicznego byłby bardzo poważnym problemem, fakt niewykazania takiego przykładu jest nieistotny dla ustalenia, czy zachodzi sytuacja konfliktu interesów. Celem pojęcia konfliktu interesów jest zapobieganie sytuacjom, w których dana osoba w ramach sprawowania funkcji publicznej *mogłaby* pozostawać pod wpływem interesu prywatnego. Pojęcie konfliktu interesów służy eliminacji samej *możliwości* zaistnienia takiego wpływu<sup>75</sup>.

Tym, co legitymizuje UE w odbiorze obywateli, jest unikanie nie tylko rzeczywistych, ale również pozornych przypadków konfliktu interesów<sup>76</sup>.

Zasadnicze znaczenie dla administracji unijnej ma ewidencjonowanie analiz przeprowadzanych pod kątem domniemanego konfliktu interesów, a także zdolność do obrony własnego stanowiska w relacji z obywatelami UE na żądanie. Samo stwierdzenie braku konfliktu interesów, bez wskazania uzasadnienia, jest działaniem niewystarczającym. Niewystarczające wyjaśnienia mogłyby zostać zinterpretowane przez obywateli jako próba zatuszowania faktycznego przebiegu zdarzeń<sup>77</sup>.

Do dobrej praktyki administracyjnej w przypadku administracji UE należy precyzyjne informowanie odchodzących pracowników o obowiązkach wynikających z regulaminu pracowniczego, w tym o kwestiach dotyczących konfliktu interesów<sup>78</sup>.

Podstawowe prawo do ochrony danych osobowych nie stanowi systematycznej przeszkody dla kontroli publicznej pod kątem ewentualnego konfliktu interesów osób fizycznych uczestniczących w lobbingu (najczęściej w relacji z Komisją). W interesie przejrzystości, a szczególnie w interesie promocji demokracji uczestniczącej, Komisja powinna systematycznie informować przedstawicieli grup interesów przed spotkaniami z pracownikami Komisji oraz w kontekście pisemnej korespondencji pomiędzy Komisją a przedstawicielami grup interesu, że zamierza ona ujawnić imiona i nazwiska takich przedstawicieli grup interesu w przypadku, gdy otrzyma odpowiedni wniosek o dostęp do dokumentów na podstawie rozporządzenia nr 1049/2001<sup>79</sup>.

W kontekście działań podejmowanych przez byłych komisarzy należy wskazać, że sam fakt, iż dany był komisarz wyraża wsparcie polityczne dla określonej kwestii, nie stanowi wystarczającej podstawy do stwierdzenia konfliktu interesów w związku z daną kwestią, o ile kwestia taka stanowi dla UE uzasadniony cel wspólnego zainteresowania<sup>80</sup>.

Jednym z celów zasady zobowiązującej członków organów decyzyjnych Europejskiego Banku Centralnego (EBC) do niezależnego działania<sup>81</sup> jest legitymizacja EBC w oczach obywateli UE. Oprócz obowiązku niezależnego

<sup>75</sup> Sprawa 297/2013/FOR

<sup>76</sup> Sprawa 51/2011/AN

<sup>77</sup> Sprawa 51/2011/AN

<sup>78</sup> Sprawa OI/12/2011/JF

<sup>79</sup> Sprawa 277/2012/RA

<sup>80</sup> Sprawa 1533/2010/MMN

<sup>81</sup> Zob. art. 130 TFUE oraz statut EBC.



działania członkowie organów decyzyjnych EBC podlegają również wymogowi unikania konfliktu interesów. Tym, co legitymizuje UE w odbiorze obywateli, jest unikanie nie tylko rzeczywistych, ale również pozornych przypadków konfliktu interesów. Uzasadniony jest udział członków organów decyzyjnych EBC w odpowiedniej debacie publiczno-prywatnej na temat kwestii istotnych dla prac EBC. W przypadku gdy prezes EBC uczestniczy w spotkaniu, cel takiego spotkania, tożsamość pozostałych uczestników oraz omawiane tematy w normalnym przypadku należy traktować jako informację publiczną, o ile nie istnieją uzasadnione powody do zastosowania poufności, np. konieczność ochrony interesu publicznego w zakresie polityki finansowej, monetarnej lub ekonomicznej UE lub państwa członkowskiego. Zgodne z zasadą przejrzystości byłoby np. ujawnienie przez EBC na własnych stronach internetowych faktu, że jego prezes jest członkiem „Grupy Trzydziestu”, nawet jeśli „Grupa Trzydziestu” nie jest lobby czy grupą interesu o „wspólnym interesie”, który mógłby zagrozić niezależności EBC, ale raczej forum dyskusyjnym. „Grupa interesu” oznacza grupę osób fizycznych lub prawnych posiadających wspólny interes w istotnej kwestii i dążącą do promowania takiego wspólnego interesu przy pomocy różnych środków. „Lobby” należy rozumieć jako grupę interesu, która dąży do promowania swojego wspólnego interesu poprzez bezpośredni wpływ na osoby trzecie, w tym na urzędników publicznych<sup>82</sup>.

## Informowanie o nieprawidłowościach („whistleblowing“)

Pracownicy UE, którzy w ramach wykonywania obowiązków służbowych dowiadują się o działaniach, co do których może istnieć domniemanie nielegalności, w tym o nadużyciach finansowych lub korupcji, szkodzących interesom UE, obowiązani są powiadomić swoich przełożonych<sup>83</sup>. Znaczenie właściwego wykonania powyższego wymogu informowania o nieprawidłowościach, określonego w regulaminie pracowniczym (art. 22a), należy podkreślać po wielokroć, szczególnie w świetle raportu Rady Europy<sup>84</sup>, stwierdzającego, że osoby informujące o nieprawidłowościach zniechęcają się tym, że w ich odczuciu formułowane przez nich ostrzeżenia nie są należycie brane pod uwagę.

Nie powinno być wątpliwości, że dana informacja zostaje ujawniona na podstawie art. 22a regulaminu pracowniczego, jeżeli: (i) wskazano, że takiej informacji udziela się na podstawie art. 22a regulaminu pracowniczego, (ii) treść informacji odpowiada takiemu zamiarowi, (iii) informacja, według kryteriów obiektywnych, ma poważny charakter oraz (iv) informacja została uzyskana w ramach wykonywania obowiązków służbowych, niezależnie od charakteru takich obowiązków. Umieszczenie w czasie faktu udzielenia takiej informacji w relacji do innych procedur (np. kontroli) jest nieistotne<sup>85</sup>.

<sup>82</sup> Sprawa 1339/2012/FOR

<sup>83</sup> Zob. art. 22a regulaminu pracowniczego

<sup>84</sup> Tekst w języku angielskim dostępny pod adresem:

<http://assembly.coe.int/ASP/Doc/XrefViewHTML.asp?FileID=12302&Language=EN>

<sup>85</sup> Sprawa 1697/2010/JN



Informowanie o nieprawidłowościach może następować w innych sytuacjach, niż przewidziano w regulaminie pracowniczym. W takich przypadkach czynności administracji unijnej nie mogą się ograniczać do powiadomienia osoby informującej o nieprawidłowościach o zamknięciu sprawy i ogólnych wynikach. Należy wziąć pod uwagę delikatny charakter położenia osoby informującej o nieprawidłowościach, która próbuje znaleźć kompromis pomiędzy ewentualną poufnością posiadanych informacji a obowiązkiem zgłoszenia problemu, który osoba taka uważa za poważny, np. problemu związanego z bezpieczeństwem. Zasady dobrej administracji wymagają starannego, bezstronnego i obiektywnego przeprowadzenia oceny merytorycznej ujawnionych informacji, a niezależnie od ostatecznej decyzji, organ, do którego zwróciła się osoba informująca o nieprawidłowościach, powinien uzasadnić swoje wnioski. Pozwala to uniknąć zrozumiałego podejrzenia po stronie osoby informującej o nieprawidłowościach, że jej sprawą nie zajęto się odpowiednio lub nie zajęto się w ogóle<sup>86</sup>.

<sup>86</sup> Sprawa 51/2011/AN



## **Komisja jako strażnik traktatów – dbała o przestrzeganie przepisów unijnych przez państwa członkowskie**

Komisja jest „strażnikiem traktatów”, co oznacza, że nadzoruje prawidłowe stosowanie prawa unijnego przez państwa członkowskie. W przypadku uznania, że dany aspekt prawa UE nie jest stosowany prawidłowo przez dane państwo członkowskie, może ona wystąpić do sądów unijnych, które rozstrzygają sprawę. Obywatele nie mają możliwości zwrócenia się do sądów UE w celu kontrolowania sposobu wypełniania tej roli przez Komisję. Mogą jednak wystąpić ze skargą do Rzecznik Praw Obywatelskich. W opinii Rzecznik rola strażnika traktatów wymaga od Komisji otwartości i unikania błędów.

Relacje Komisji z obywatelami składającymi skargi w sprawie naruszenia przepisów prawa unijnego przez państwa członkowskie regulowane są przede wszystkim przez komunikat Komisji dotyczący sposobu postępowania z osobami informującymi o domniemanych przypadkach naruszenia przepisów prawa UE<sup>87</sup>. Zasady dobrej administracji wymagają, by proces rozpatrywania takich skarg przez Komisję przebiegał zgodnie z treścią tego komunikatu<sup>88</sup>. Komisja stwierdza na przykład, że, co do zasady, skargi badane są przez nią tak, aby podjąć decyzję o wystosowaniu wezwania do usunięcia uchybienia lub umorzeniu sprawy nie później niż rok od dnia zarejestrowania skargi. W opinii Rzecznika Komisja powinna wyjaśniać w precyzyjny i przekonujący sposób, dlaczego w danym przypadku rozpatrzenie skargi wymagało większej ilości czasu<sup>89</sup>.

Wypełniając rolę strażnika traktatów, Komisja dysponuje szerokim zakresem uznania przy podejmowaniu decyzji o ewentualnym wszczęciu przeciwko państwu członkowskiemu postępowania w sprawie naruszenia przepisów prawa unijnego. Rzecznik uważa jednak, że przy rozpatrywaniu skarg w sprawie naruszenia przepisów prawa Komisja zobowiązana jest do otwartości i informatywności w stosunku do skarżącego w kwestii tego, czy jej zdaniem doszło do naruszenia przepisów prawa unijnego, a także w kwestii sposobu, w jaki zamierza skorzystać ze swobody decyzyjnej w tym obszarze. Tylko arbitralne decyzje Komisji w tej kwestii mogłyby zostać uznane przez Rzecznik za wyjście poza przysługujący jej zakres uznania.

W związku z rozpatrywaniem skargi w sprawie uchybienia skarżący ma prawo oczekiwać od Komisji wystarczającego stopnia staranności przy wyborze optymalnego sposobu działania pozwalającego ustalić, czy doszło do naruszenia przepisów prawa<sup>90</sup>.

Rzecznik może uznać, że dana decyzja o zamknięciu postępowania w sprawie naruszenia przepisów prawa stanowi przypadek niewłaściwego administrowania, jeżeli stwierdzi, że Komisja nie uzasadniła odpowiednio

<sup>87</sup> Zob. komunikat Komisji pt. „Aktualizacja zasad postępowania w stosunkach ze skargcami w przedmiocie stosowania prawa unijnego” [COM(2012) 154 wersja ostateczna].

<sup>88</sup> Sprawa 1738/2012/RT

<sup>89</sup> Sprawa 412/2012/MHZ

<sup>90</sup> Sprawa 1786/2011/MHZ



swojego stanowiska, popełniła błąd proceduralny lub oczywisty błąd w ocenie, dokonała jednoznacznie niewłaściwej interpretacji przepisów prawa<sup>91</sup> bądź wzięła pod uwagę kwestie nieistotne<sup>92</sup>.

W kontekście obowiązku uzasadnienia swojej decyzji Komisja powinna, w sposób bezpośredni lub pośredni, odnieść się do kwestii, na które zwrócił uwagę skarżący. W przypadku gdy w uznaniu Komisji przepisy prawa unijnego wskazane przez skarżącego nie mają zastosowania lub gdy Komisja uważa, iż nie doszło do naruszenia prawa unijnego, powinna odpowiednio uzasadnić taki wniosek<sup>93</sup>. Wystarczające, spójne i racjonalne uzasadnienie tego rodzaju powinno, co do zasady: (i) zawierać odniesienia do odpowiednich argumentów skarżącego<sup>94</sup>, (ii) zachować odpowiedni poziom spójności z ogólnymi praktykami, komunikatami i polityką Komisji w danym obszarze oraz (iii) ułatwiać zainteresowanym obywatelom podjęcie decyzji w kwestii tego, czy należy składać skargi w podobnych sprawach w przyszłości<sup>95</sup>.

W jednej ze spraw dotyczących naruszenia przepisów prawa Rzecznik stwierdził, że Komisja nie przedstawiła wystarczającego uzasadnienia dla swojej decyzji, a tym samym nie działała w sposób przejrzysty. W przypadku, o którym mowa, Komisja zmieniła swoje stanowisko w ten sposób, że po wystosowaniu do zainteresowanego państwa członkowskiego wezwania do usunięcia uchybienia po prostu umorzyła sprawę. Jak wyjaśniła sama Komisja, opisana zmiana stanowiska była wynikiem „wewnętrznych konsultacji”. Rzecznik wyraził pogląd, że uzasadnienie podstawy ostatecznej decyzji Komisji było niewłaściwe<sup>96</sup>.

Następnie Rzecznik zalecił Komisji bardziej zróżnicowane podejście do kwestii otwartości w obszarze procedur dotyczących naruszenia przepisów prawa. W opinii Komisji upublicznianie dokumentów wymienianych z państwami członkowskimi w toku takich procedur nieuchronnie działa na szkodę celu procedury, którym jest zapewnienie prawidłowego stosowania prawa unijnego. Słuszność takiego wniosku nie jest bynajmniej oczywista. Można sobie wyobrazić przypadek postępowania w sprawie naruszenia przepisów prawa, w którym upublicznienie wymienianych opinii i argumentów mogłoby *de facto* sprzyjać eliminacji takiego uchybienia bądź ułatwić jego eliminację – właśnie ze względu na aktywny udział opinii publicznej i społeczeństwa obywatelskiego na poziomie krajowym i europejskim. Ze wszelkim prawdopodobieństwem można nawet założyć, że upublicznienie dokumentów dotyczących postępowania w sprawie naruszenia przepisów prawa dotyczącego kwestii związanych z ochroną środowiska mogłoby należeć do tego rodzaju sytuacji. Choć orzecznictwo Sądu w tym obszarze wykazuje określony kierunek, należy pamiętać, że sądy rozpatrują sprawy w oparciu o bardziej rygorystyczny zbiór procedur, niż ma to miejsce w przypadku

<sup>91</sup> Sprawy 846/2010/PB i 1786/2011/MHZ

<sup>92</sup> Sprawa 1738/2012/RT

<sup>93</sup> Sprawy 846/2010/PB, 1708/2011/JF i 1786/2011/MHZ

<sup>94</sup> Sprawy 846/2010/PB i 1786/2011/MHZ

<sup>95</sup> Sprawy 846/2010/PB i 1708/2011/JF

<sup>96</sup> Sprawa 412/2012/MHZ



Rzecznik. W odróżnieniu od Sądu Rzecznik może znaleźć możliwości systemowe, dzięki którym praktyki Komisji byłyby bardziej otwarte<sup>97</sup>.

## Wykonanie umów i dotacji

Administracja unijna zawiera umowy w wielu obszarach, nie tylko w kontekście dostaw i usług, ale również np. programów finansowanych przez UE. Zazwyczaj administracja UE nie angażuje się w spory pomiędzy wykonawcami a ich podwykonawcami. Zależnie od sytuacji – i ze względu na reputację UE – powinna ona jednak traktować zgłaszane jej problemy w sposób otwarty i konstruktywny<sup>98</sup>.

Jest czymś normalnym, że strony takie jak administracja UE i jej kontrahenci uzgadniają interpretację kwestii, które nie zostały ujęte w sposób wyraźny w treści pisemnej umowy. Korespondencja elektroniczna administracji unijnej dotycząca takiej kwestii z zasady nie powinna być uznawana za „nieformalną”. W kulturze służby publicznej autorzy komunikatów wydawanych przez organy administracji unijnej muszą brać odpowiedzialność za ich treść<sup>99</sup>.

W obszarze naboru ekspertów do projektów unijnych administracja UE dysponuje szerokim zakresem uznania i może swobodnie decydować, z kim chce pracować, np. w celu zapewnienia skutecznej współpracy ze swoimi służbami. Jednakże przed zastąpieniem danego eksperta – szczególnie ze względu na domniemane naruszenie zasad postępowania – administracja unijna powinna zawsze umożliwić mu przedstawienie własnego stanowiska (prawo do bycia wysłuchanym zostało omówione powyżej w punkcie dotyczącym przejrzystości)<sup>100</sup>.

<sup>97</sup> Sprawy 1947/2010/PB i 2207/2010/PB

<sup>98</sup> Sprawa OI/11/2010/AN

<sup>99</sup> Sprawa 940/2011/JF

<sup>100</sup> Sprawa 2441/2010/OV



## Udzielanie zamówie i dotacji

Zamówienia i dotacje również oznaczają ustanowienie relacji umownych z administracją unijną. Fakt wykorzystania do tych celów funduszy unijnych w oczywisty sposób nakazuje przejrzystość procedur i sprawiedliwe traktowanie kandydatów. Procedury udzielania powinny zostać precyzyjnie wyjaśnione, a oferenci powinni otrzymać jak najwięcej informacji na temat oceny ich ofert<sup>101</sup>. Wytoczne dotyczące umów o udzielenie dotacji muszą zawierać precyzyjne i jednoznaczne kryteria dotyczące definicji i stosowania przepisów<sup>102</sup>.

Przegląd ocen wniosków naukowych wiąże się ze skomplikowanymi zagadnieniami naukowymi, w związku z czym ich analiza merytoryczna przez Rzecznik z reguły ogranicza się do oceny, czy w zaskarżonej decyzji nie wystąpiły oczywiste błędy w rozumowaniu. W przypadku gdy administracja unijna posiada wewnętrzny mechanizm ponownej oceny, taka ponowna ocena powinna być stosowana tylko w przypadku udokumentowanych (i) błędów proceduralnych, (ii) błędów rzeczowych lub (iii) oczywistych błędów w ocenie<sup>103</sup>.

Głównym zadaniem Komisji w kontekście finansowanych przez nią projektów pomocowych jest zadbanie o to, by wszystkie przyznane na dany projekt środki unijne zostały wykorzystane na cele takiego projektu, zgodnie z uzgodnionym planem wydatków, a także o to, by zrealizowane zostały cele projektu. Oprócz potrzeby zapewnienia właściwego wykorzystania środków UE i udanej realizacji projektu, w interesie dobrej administracji leży to, by Komisja dbała o uczciwy i poprawny sposób postępowania odbiorców środków unijnych wobec własnych partnerów w ramach finansowanych projektów. Niezależnie więc od ograniczonej możliwości ingerowania w stosunek umowny, w którym Komisja nie występuje jako strona, powinna ona podjąć odpowiednie działania, by otrzymywać informacje na temat ewentualnych problemów, a także w miarę możliwości pomagać w rozstrzyganiu sporów dotyczących takich problemów. Mogłoby to mieć np. formę organizacji spotkań indywidualnych i spotkań z udziałem stron sporu oraz występowania z propozycją mediacji<sup>104</sup>.

<sup>101</sup> Sprawa 1653/2011/DK

<sup>102</sup> Sprawa 137/2013/RT

<sup>103</sup> Sprawa 2111/2011/RA

<sup>104</sup> Sprawa 2100/2011/OV



## Sprawy personalne, czyli dlaczego personel to wa na sprawa

Pracownicy administracji unijnej powinni być traktowani przez pracodawcę w sposób należyty. Pracownicy, którzy są szanowani i mają poczucie przynależności zespołowej, chętniej traktują swoje zadania jako „własne“, a tym samym lepiej pracują dla dobra obywateli Unii. Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich nie powinien być traktowany jako podstawowa instancja do rozpatrywania spraw personalnych, ponieważ w takich przypadkach lepiej jest szukać rozwiązania u źródeł problemu. Zasady dobrej administracji powinny jednak mieć zastosowanie również w tym obszarze administracji unijnej, co oznacza, że urząd Rzecznik może być pomocny, szczególnie przy wykrywaniu i rozwiązywaniu problemów systemowych.

W tym kontekście Rzecznik dba o to, by w ramach decyzji podejmowanych przez administrację UE właściwie stosowano obowiązujące przepisy, co zwykle oznacza zasady określone w regulaminie pracowniczym (lub z niego wynikające)<sup>105</sup>. Istotnym aspektem dobrej administracji w tym obszarze spraw pracowniczych jest dążenie administracji unijnej do rozwiązywania problemów<sup>106</sup> oraz do unikania zbędnego formalizmu<sup>107</sup>. Na przykład w kontekście warunków zatrudnienia lokalnego personelu delegatur UE administracja unijna powinna szukać właściwych rozwiązań w oparciu o powszechne praktyki stosowane w obszarze stosunków zatrudnienia w danym kraju<sup>108</sup>.

<sup>105</sup> Sprawa 1986/2011/JF

<sup>106</sup> Sprawa 1286/2011/TN

<sup>107</sup> Sprawa 2178/2011/KM

<sup>108</sup> Sprawa 706/2010/RT



## Konkursy i procedury naboru

Procedury dotyczące rekrutacji pracowników do administracji UE powinny być przejrzyste.

Choć przebieg czynności komisji konkursowych uczestniczących w naborze pracowników UE powinien być tajny<sup>109</sup>, błędna jest interpretacja, która zakresem tego wymogu obejmuje wszystko, co dotyczy komisji konkursowej (zob. „Prawo dostępu do dokumentów” powyżej). Konieczność zachowania poufności indywidualnych poglądów członków komisji konkursowych w celu ochrony obiektywności i bezstronności postępowania rekrutacyjnego nie daje prawa do zatajenia tożsamości członków<sup>110</sup>. Optymalnym wariantem jest każdorazowe publikowanie imion i nazwisk członków komisji, a grono odbiorców takiej publikacji nie powinno być ograniczone do kandydatów, którzy wyraźnie jej zażądadają<sup>111</sup>.

Kandydatom uczestniczącym w procedurach naboru należy udostępnić informacje na temat prognozy wymaganej do umieszczenia na liście rezerwowej wyłonionych kandydatów kwalifikujących się do naboru, a także uzyskanych ocen indywidualnych z testów pisemnych i ustnych<sup>112</sup>.

W 2008 r. the Europejski Urząd Doboru Kadr (EPSO) zobowiązał się wobec Rzecznika do bardziej szczegółowego informowania kandydatów uczestniczących w procedurach naboru o wynikach uzyskanych w testach. Oprócz oceny ogólnej EPSO zobowiązał się do ujawniania ocen częściowych przyznanych za poszczególne kryteria oceny określone w zawiadomieniu o konkursie. Jak ustalił Rzecznik, konkursy organizowane według nowych zasad, w ramach których kandydaci otrzymują paszport kompetencji, zapewniają możliwość ustrukturyzowanego i kompletnego informowania o osiągnięciach kandydatów. Jednak w przypadkach, w których paszport kompetencji nie zawiera ocen częściowych za wiedzę kandydata dotyczącą danego stanowiska – tj. nie zawiera ocen przyznanych za poszczególne kryteria oceny określone w zawiadomieniu o konkursie – EPSO nie wywiązuje się z wcześniejszego zobowiązania do zapewnienia przejrzystości<sup>113</sup>.

<sup>109</sup> Art. 6 załącznika III do regulaminu pracowniczego.

<sup>110</sup> Sprawa 2111/2011/RA

<sup>111</sup> Sprawa OI/12/2011/JF

<sup>112</sup> Sprawa 2044/2012/LP

<sup>113</sup> Sprawy 2022/2011/RT i 2430/2011/RT



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

Ta publikacja jest dostępna w internecie na:

**[www.ombudsman.europa.eu](http://www.ombudsman.europa.eu)**

© Unia Europejska, 2014

Powielanie do celów edukacyjnych i niekomercyjnych  
jest dozwolone pod warunkiem podania źródła.

Wydrukowano czcionkami FrutigerNext i Palatino.