Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 02/11/2026 01:03:05

Paweł Sadowski

Geneza Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich

The origin of the European ombudsman

Wspólnoty Europejskie i ich system prawny od czasu powstania są wytworem procesu ciągłej ewolucji i transformacji. Prawo wspólnotowe ukształtowało się jako niezależny porządek prawny wynikający z traktatów założycielskich, prawa wtórnego oraz europejskiego *case-law* (orzecznictwa sądów europejskich).

Powstanie Wspólnot Europejskich było związane przede wszystkim z zamierzeniami natury gospodarczej, wyrównaniem istniejących dysproporcji pomiędzy poszczególnymi państwami i regionami. Przez wiele lat działalność Wspólnot skupiała się w zasadzie na kwestiach ekonomicznych, dlatego obywatele państw członkowskich traktowani byli jako podmioty stosunków gospodarczych.[1] Wyrazem tego było określanie ich terminem „pracownicy", a normowanie ich sytuacji prawnej dokonywane było przede wszystkim w odniesieniu do kwestii zatrudnienia, podejmowania działalności gospodarczej czy też przemieszczania się.[2] Regulacje prawne dotyczące praw podstawowych były wyrazem konieczności ekonomicznych, a nie deklarowania i urzeczywistniania określonej koncepcji praw fundamentalnych.[3] Wprowadzone przez Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Gospodarczą prawa ekonomiczne były dopełniane różnymi szczegółowymi prawami socjalnymi (np. prawo równego wynagradzania kobiet i męż-

[1] D. Olivier, D. Heater, *The Foundations of Citizenship*, New York–London 1994, s. 133.

[2] Terminologii takiej używa Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Gospodarczą, bez względu na wersję językową; S. Konopacki, *Obywatelstwo europejskie w kontekście członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, Łódź 2005, s. 68.

[3] J. M. Sorensen, *The Exclusive European Citizenship; The Case of Refugees and Immigrants in the European Union*, „International Migration Review" 1998, vol. 32, s. 507–508.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 02/11/2026 01:03:05

czyzn[4]), co miało służyć stworzeniu systemu zabezpieczeń wolnej konkurencji i wspierania zasad wspólnego rynku.[5]

Główne cele ekonomiczne Wspólnot zostały osiągnięte za pomocą systematycznego rozszerzania ich kompetencji, zgodnie z dominującą teorią funkcjonalistyczną.[6] Tak więc początkowa integracja w dziedzinach związanych ze wspólnym rynkiem miała doprowadzić do unifikacji polityki i prawa również w innych sferach, pośrednio ze wspólnym rynkiem. Wokół celu, jakim była integracja ekonomiczna, miała następować coraz głębsza integracja prawna i polityczna. Społeczne zadowolenie z sukcesów ekonomicznych nie oznaczało jednak dostatecznej aprobaty dla organizacji ponadnarodowej w świadomości obywateli państw członkowskich, którzy traktowali ją jako uprzywilejowaną „eurokrację" brukselską.[7] Konsekwencją tego był znaczny dystans społeczeństw państw członkowskich do instytucji europejskich, co stało się istotnym hamulcem realizacji polityk wspólnotowych.

Do lat 70. ubiegłego wieku obywatele państw członkowskich Wspólnot traktowani byli jedynie w kategorii podmiotów ekonomicznych. Należy jednak zaakcentować, że już w latach 60. instytucje wspólnotowe zaczęły zwracać uwagę, że jednostki we wspólnotowym porządku prawnym nie korzystają z praw fundamentalnych wyłącznie jako uczestnicy stosunków ekonomicznych, ale także jako podmioty praw obywatelskich. Stanowisko to pojawia się w poglądach Komisji Europejskiej[8] oraz w orzeczeniach Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości, który wyraźnie wskazał, że prawa fundamentalne, a więc również osobiste i polityczne, wywodzą się z generalnych zasad prawa wspólnotowego.[9] Mimo to państwa członkowskie nadal odnosiły się do idei udziału obywateli w życiu politycznym Wspólnot z dużą rezerwą. Dość powszechnie uważano, że postanowienia traktatów nie ustanawiają bezpośrednio dających się zastosować praw, do których obywatele państw członkowskich mogą się odwoływać i które mogą

[4] E. A. Marias, *From Market Citizen to Union Citizen*, [w:] *European Citizenship*, red. E. A. Marias, Maastricht 1994, s. 2.

[5] Por. sprawa 43/75, *Defrenne przeciwko Sabena*, ECR 1976, s. 455: ETS uznał, że zasada równości wynagradzania kobiet i mężczyzn jest jedną z podstawowych zasad prawa wspólnotowego. Można w związku z tym powoływać się na nią przed sądami krajowymi. Przepis art. 141 (119) Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską jest wystarczająco jasny i bezwarunkowy, aby mógł być stosowany bezpośrednio przez organy i sądy krajowe; tekst Traktatu – Dz. U. z 2004 r., nr 90, poz. 864, zał. 2, t. II, s. 668; Dz. Urz. WE C 321E/2006, dalej TWE.

[6] W. Sadurski, *Obywatelstwo europejskie*, „Studia Europejskie" 2005, nr 4, s. 32.

[7] *Ibidem*, s. 33.

[8] Commission Recommendation to the Member States on the activities of the social services in respect of workers moving within the Community, Dz. Urz. WE 75/1962 r., s. 2118.

[9] Sprawa 29/69, *Stauder przeciwko miastu Ulm*, ECR 1969, s. 419; ETS uznał, że poszanowanie praw fundamentalnych stanowi integralną część ogólnych zasad prawa chronionych przez Trybunał. Ochrona takich praw, inspirowana konstytucyjnymi tradycjami wspólnymi dla wszystkich państw członkowskich, musi być zagwarantowana w ramach struktur i celów Wspólnoty.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 02/11/2026 01:03:05

prawnie egzekwować. Wskazywano, że art. 12 Traktatu EWG[10] jedynie nakłada na państwa członkowskie zobowiązania międzynarodowe, które powinny być wprowadzone do krajowych porządków prawnych w ramach ich autonomicznych uprawnień ustawodawczych.[11] Ochrona praw obywateli była oparta jedynie na poszanowaniu zasad przyjętych przez instytucje wspólnotowe, a odnoszących się do obywateli. Wynikało to z przeświadczenia, że Wspólnoty Europejskie są przede wszystkim wspólnotą państw, a nie formą wspólnoty obywateli.[12]

Początkiem tworzenia ponadnarodowego społeczeństwa stało się orzecznictwo Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości sprzyjające redukowaniu przeszkód w realizacji swobody przemieszczania się i innych zasad wspólnego rynku[13], w wyniku czego obywatelom, którzy dotychczas mieli przyznane jedynie formalne prawa ekonomiczne i socjalne, umożliwiano faktyczną realizację tych praw.[14]

W doktrynie i orzecznictwie Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości zaczęto zwracać uwagę na potrzebę odejścia od koncepcji „obywatela rynku" i związanej z nią funkcjonalistycznej koncepcji jednostki. Ujęcie takie przedstawiało jednostkę jako posiadacza jedynie wolności gospodarczych, których sądowe

[10] Aktualny art. 30 Traktatu o Unii Europejskiej , Dz. Urz. WE C 326/2013.

[11] E. A. Marias, *op. cit.*, s. 7.

[12] F. Requejo, *European Citizenship in Plurinational States – Some Limits of Traditional Democratic Theories: Rawls and Habermas*, [w:] *European Citizenship, Multiculturalism and the State*, red. U. Preuss, F. Requejo, Baden-Baden 1998, s. 29.

[13] E.A.Marias, *op. cit.*, s. 3.

[14] A. Evans, *European Citizenship*, „Modern Law Review" 1982, vol. 45, s. 496; por. sprawa 41/74 *van Duyn przeciwko Home Office*, ECR 1974, s. 1337, w której ETS stwierdził, że wykluczenie możliwości powołania się przez zainteresowanych na obowiązek przewidziany w artykule 39 (48) TWE byłoby zasadniczo sprzeczne z wiążącym skutkiem dyrektywy w świetle tego artykułu. Jeśli organy Wspólnoty nałożyły na państwa członkowskie, w drodze dyrektyw, obowiązek postępowania w określony sposób, skutki przyjęcia takiego rozwiązania byłyby połowiczne, gdyby osoby fizyczne nie mogły powoływać się na ten obowiązek przed sądami krajowymi i jeśli sądy krajowe nie mogłyby go uwzględniać jako części prawa wspólnotowego. Z artykułu 234 (177) TWE, który upoważnia sądy krajowe do przekazywania sądom zagadnień dotyczących ważności i interpretacji wszystkich aktów prawnych instytucji wspólnotowych, wynika ponadto, iż osoby fizyczne mogą się powoływać na te akty przed sądami krajowymi; sprawa 2/74 *Reyners przeciwko Belgii*, ECR 1974, s. 631: ETS uznał, że zasada traktowania narodowego jest jedną z podstawowych zasad prawnych Wspólnoty. Jako odesłanie do zespołu wszystkich norm prawnych, regulujących sytuację prawną własnych obywateli państwa przyjmującego, ze swej natury pozwala ona na bezpośrednie rozciągnięcie tych przepisów na obywateli wszystkich państw członkowskich; sprawa 33/74 *van Binsbergen przeciwko Bestuur van de Bedrijfsvereninging voor de Metaalnijverheid*, ECR 1974, s. 1299: ETS wskazał, że przepis zakazujący państwom członkowskim, tj. art. 40 (49) TWE, stosowania ograniczeń w swobodnym świadczeniu usług na terenie Wspólnoty formułuje zasadę traktowania narodowego, ma on charakter jasny, precyzyjny, konkretny i nadaje się do bezpośredniego wykonania, bez konieczności wydania przepisów wykonawczych. Niedozwolone jest więc wprowadzanie różnic ze względu na obywatelstwo lub fakt zamieszkiwania usługodawcy w państwie innym niż to, w którym świadczona jest usługa.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 02/11/2026 01:03:05

egzekwowanie służy realizacji celów wspólnego rynku.[15] Do podobnych wniosków doszła Rada Unii Europejskiej w 1969 r., wysuwając w Raporcie o działalności Wspólnot pierwszą koncepcję dotyczącą „Europy obywateli".[16]

W sytuacji, gdy prawo wspólnotowe nadawało obywatelom państw członkowskich wiele praw ekonomicznych i socjalnych, stało się zauważalne, że idea ponadnarodowego społeczeństwa nie jest pełna, nie wychodzi bowiem poza koncepcję „uprzywilejowanych obcych". Z kolei pozostawienie regulacji w zakresie praw politycznych wyłącznie w gestii państw członkowskich powodowało, że obywatele krajów Wspólnot, podejmując pracę i osiedlając się w innym kraju członkowskim, nie korzystali z uprawnień przysługujących obywatelom kraju pobytu. Konieczność przyznania imigrantom z państw członkowskich praw politycznych analogicznych do obywateli kraju osiedlenia podkreślali nie tylko przedstawiciele Komisji, ale również rządy krajów członkowskich.[17] Podczas szczytu Wspólnot w 1972 r. premierzy Belgii i Włoch przedstawili potrzebę przybliżenia obywateli do „konstrukcji europejskiej" i postulowali ustanowienie obywatelstwa europejskiego.[18] Z kolei w wyniku ustaleń konferencji paryskiej (Paryż, grudzień 1972) zaproponowano po raz pierwszy przyznanie czynnego i biernego prawa wyborczego na płaszczyźnie wspólnotowej wszystkim obywatelom państw członkowskich. Skończyło się jednak na deklaracjach politycznych, nieznajdujących wyrazu w podjętych inicjatywach prawodawczych, gdyż legitymacja polityczna Wspólnot w zakresie ujednolicania statusu obywateli zamieszkujących na terenie innego państwa członkowskiego była nadal kwestionowana przez rządy samych krajów członkowskich, a w szczególności Niemiec.[19] W tej sytuacji Europejski Trybunał Sprawiedliwości starał się przeciw-

[15] J. Habermas, *Die postnationale Konstellation. Politische Essays*, Frankfurt am Main 1998, s. 91, także S. Kadelbach, *Union Citizenship*, „Jean Monnet Working Paper" 2003, 9, s. 5.

[16] Por. Third Raport on activities of European Communities, Meetings of the Heads of State or Government (Summit), The Hague, 1–2 December 1969, s. 527 i n.

[17] W 1972 r. przewodniczący Komisji Europejskiej S. Mansholt podkreślił, że imigranci nie mogą czuć się jak obywatele drugiej kategorii w miejscu swego zamieszkania.

[18] „Biuletyn Wspólnot Europejskich" 1972, 5, s. 39 i 43.

[19] Decyzja niemieckiego Sądu Konstytucyjnego w sprawie 2BvL 52/71, zob. J. A. Winter, sprawa 11/70 *Internationale Handelsgesellschaft mbH przeciwko Einfuhr- und Vorratsstelle fur Getreide und Futtermittel*, „Common Market Law Review" 1971, vol. 8, s. 250–263; W. Czapliński, R. Ostrihansky, P. Saganek, A. Wyrozumska, *Prawo Wspólnot Europejskich. Orzecznictwo*, Warszawa 2001, s. 44 i 333; Brak ochrony praw podstawowych na poziomie wspólnotowym, analogicznej jak ochrona w krajowych porządkach prawnych, był przyczyną, dla której niemiecki Sąd Konstytucyjny zastrzegł sobie w orzeczeniu z 29 maja 1974 r. tzw. *Solange I* możliwość kontrolowania aktów prawa wspólnotowego z punktu widzenia ich zgodności z prawami podstawowymi wskazanymi w konstytucji niemieckiej; szerzej G. Meier, *Rechtsprechung. Bundesverfassungsgericht. Beschluss vom 29.5.1974*, „Neue Juristiche Wochenschrift" 1974, 38, U. Scheuner, *Fundamental Rights in European Community Law and in national constitutional law*, „Common Market Law Review" 1975, vol. 12, s. 171–191.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 02/11/2026 01:03:05

działać takim postawom, dokonując twórczej interpretacji traktatów, w wyniku której obywatele uzyskiwali prawa uzupełniające katalog dotychczasowych praw ekonomicznych i socjalnych. Trybunał uznał więc, że zagwarantowanie praw obywatelskich jest integralną częścią ogólnych zasad prawa wspólnotowego i wypływa z konstytucyjnej tradycji wspólnej dla wszystkich państw członkowskich.[20] Z orzecznictwa Trybunału wypływał wniosek, że akty prawa międzynarodowego, takie jak Europejska Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności[21] oraz orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka mogą służyć organom wspólnotowym, zwłaszcza Trybunałowi, jako źródło i inspiracja w tworzeniu wspólnotowej koncepcji praw fundamentalnych.[22]

[20] Sprawa 11/70, *Internationale Handelsgesellschaft mbH przeciwko Einfuhr- und Vorratsstelle Getreide und Futtermittel*, ECR 1970, s. 1161: ETS dokonał analogicznych ustaleń jak w sprawach: 6/64 *Costa przeciwko ENEL*, ECR 1964, s. 594 i sprawa 29/69 *Stauder przeciwko Miastu Ulm*, ECR 1969, s. 419, uznając, że prawo wynikające z Traktatu będącego niezależnym źródłem prawa nie może być z samej swej natury uchylone przez prawo wewnętrzne, niezależnie od jego rangi, bez podważania jego charakteru jako prawa wspólnotowego i bez podawania w wątpliwość podstaw prawnych Wspólnoty. W związku z tym ważność środków Wspólnoty oraz ich skuteczność w prawie wewnętrznym nie może być podważana poprzez stwierdzenie, że jest ono rzekomo przeciwne prawom fundamentalnym sformułowanym w konstytucji państwa członkowskiego czy też zasadom jego konstytucyjnej struktury; szerzej na ten temat zob. M. Dybowski, *Prawa fundamentalne w orzecznictwie ETS*, Warszawa 2007, s. 8 i n.

[21] Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2, Dz. U. z 1993 r. nr 61, poz. 284.

[22] Por. sprawa 4/73, *Nold przeciwko Komisji*, ECR 1974, s. 491, w której ETS uznał, że prawa zasadnicze stanowią część składową ogólnych zasad prawa, których przestrzeganie zapewnia Trybunał. Gwarantując te prawa, ma on obowiązek czerpać inspirację z tradycji konstytucyjnej wspólnej państwom członkowskim i nie może utrzymać środków, które są niezgodne z prawami zasadniczymi ustanowionymi i gwarantowanymi przez konstytucje tych państw. Podobnie umowy międzynarodowe dotyczące ochrony praw człowieka, przy których powstaniu państwa członkowskie współpracowały lub których są sygnatariuszami, mogą dostarczyć wzorców, które należy naśladować w ramach prawa wspólnotowego; sprawa 44/79, *Hauer przeciwko Rheinland-Pflaz*, ECR 1979, s. 3727: ETS uznał, że kwestia ewentualnego naruszenia praw zasadniczych przez akt organów Wspólnoty może być rozstrzygnięta wyłącznie w świetle prawa wspólnotowego. Wprowadzenie specyficznych kryteriów oceny wypływających z ustawodawstwa lub prawa konstytucyjnego poszczególnych państw członkowskich prowadziłoby, poprzez naruszenie materialnej jedności i skuteczności prawa wspólnotowego, do naruszenia jedności Wspólnego Rynku i zagrożenia spójności Wspólnoty. Prawa zasadnicze stanowią część składową ogólnych zasad prawa, których przestrzeganie zapewnia Trybunał. Gwarantując te prawa, ma on obowiązek czerpać inspirację z tradycji konstytucyjnej wspólnej państwom członkowskim, a tym samym środki, które są niezgodne z prawami zasadniczymi uznanymi przez konstytucje tych państw, nie mogą być zaakceptowane we Wspólnocie. Umowy międzynarodowe dotyczące ochrony praw człowieka, przy których powstaniu państwa członkowskie współpracowały lub których są sygnatariuszami, mogą również dostarczyć wzorców, które należy naśladować w ramach prawa wspólnotowego, dotyczy to także idei wspólnych konstytucjom państw członkowskich, które znalazły wyraz w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka; por. M. Dybowski, *op. cit.*, s. 14.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 02/11/2026 01:03:05

W latach 70. ubiegłego stulecia Wspólnoty weszły w nowy etap rozwoju. Przyjęcie dalszych państw oznaczało konieczność przeprowadzenia wewnętrznych reform.

Pierwsze konkretniejsze działania zmierzające do rozszerzania praw obywateli państw członkowskich zaproponowano w grudniu 1974 r. na spotkaniu szefów państw w Paryżu. Postanowiono wówczas powołać grupę roboczą, która zbadałaby możliwość wprowadzenia i realizacji tzw. *special rights*.[23] Terminem tym w szczególności określano prawa osobiste (cywilne) i polityczne, z istotnym uwzględnieniem praw wyborczych i dostępu do urzędów publicznych. Efekty pracy grupy roboczej przedstawiono w lipcu 1975 r. w postaci tzw. Raportu Tindemansa „Ku Europie obywateli"[24], który zawierał istotne konkluzje formułujące nowe idee i drogi ich realizacji. Stwierdzono w nim, że prawa i wolności przysługujące obywatelom jednego państwa członkowskiego powinny być przyznane obywatelom pozostałych państw, a ich katalog obejmowałby również prawa polityczne, zwłaszcza wyborcze i dostęp do stanowisk publicznych.[25]

Przed Wspólnotami stanęło więc zadanie przeobrażenia i zmiany ich wizerunku w oczach obywateli. Dalszy rozwój i ewolucja Wspólnot nie mogły bowiem następować w oderwaniu od obywateli i ich złożonych potrzeb. Pierwszymi, konkretnymi korzyściami tych przeobrażeń miały być ograniczenie kontroli granicznej oraz wprowadzenie jednolitych dokumentów. Fundamentem zunifikowanych i wspólnych gwarancji prawnych, wspólnych standardów ochrony praw obywatelskich miało być wprowadzenie instytucji obywatelstwa europejskiego, zapewniającego ewolucyjną transformację Wspólnot z organizacji *stricte* gospodarczej w unię o charakterze także politycznym.

Postulaty z Raportu Tindemansa w zasadzie zostały poparte przez państwa członkowskie, choć pewną ostrożność wykazywano wobec propozycji przeprowadzenia reform socjalnych i rozszerzenia współpracy między państwami członkowskimi.[26] Realizacją tych idei było przyjęcie przez Radę Europejską

[23] Zob. „Biuletyn Wspólnot Europejskich", 10/1974, s. 111; termin ten w zasadzie nie jest w literaturze tłumaczony, choć np. w doktrynie niemieckiej określa się je mianem *sonderrechte*.

[24] Komisja Europejska, *Towards a Europe for citizens*, „Biuletyn Wspólnot Europejskich", 7/8 1975, s. 12–14.

[25] Wypowiedź L. Tindemansa, cyt. za M. Holland, *European Integration. From Community to Union,* London 1993, s. 61.

[26] C. Closa, *The Concept of Citizenship in the Treaty on the European Union*, „Common Market Law Review", vol. 29, 1991, s. 1147; Report by L. Tindemans to the European Council, „Biuletyn Wspólnot Europejskich – supplement", 1/1976, s. 29; por. także M. Lis, *Podstawowe instytucje prawa europejskiego – zarys problematyki*, [w:] *Wspólnoty Europejskie. Wybrane problemy*, red. J. Kolas, t. I, Wrocław 1994, s. 45 i n.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 02/11/2026 01:03:05

20 września 1976 r. aktu o wyborach bezpośrednich do Parlamentu Europejskiego.[27] Kolejny etap zmian wiązał się z postulatem Parlamentu Europejskiego dotyczącym opracowania Karty Praw Obywatelskich Wspólnot Europejskich[28] jako dokumentu wzmacniającego świadomość jedności obywateli państw członkowskich.

Do końca lat 70. XX wieku jakiekolwiek propozycje powołania instytucji kontrolującej respektowanie praw przyznawanych obywatelom w toku ewolucji ustroju Wspólnot były odrzucane zarówno przez Komisję, jak i Radę. Komisja stała na stanowisku, że skoro obywatele mogą wnosić skargi na działalność Wspólnot do Trybunału, uzyskiwać informacje poprzez biura oraz deputowanych Parlamentu, nie ma potrzeby tworzenia dodatkowych instytucji, takich jak wspólnotowy ombudsman.[29] Rada z kolei wskazała, że instytucje wspólnotowe w wystarczającym stopniu respektują prawa fundamentalne w wykonywaniu ich uprawnień, a w związku z tym nie jest konieczne, na aktualnym etapie rozwoju Wspólnot, powoływanie rzecznika, który sprawdzałby, czy prawa te są faktycznie respektowane.[30] Ze względu na takie stanowisko organów wykonawczych Parlament Europejski przejął inicjatywę dotyczącą kształtowania praw obywatelskich i sposobu ich ochrony, w szczególności opracowując kolejne propozycje rozszerzenia dotychczasowego katalogu praw podstawowych[31]. To wówczas właśnie potrzeba utworzenia instytucji wspólnotowego rzecznika, który chroniłby prawa przyznane obywatelom, została wskazana przez przewodniczącego Komisji Prawnej Parlamentu Europejskiego sir D. Walker-Smitha.[32] Analizując istotę ówczesnych artykułów 100 i 189 Traktatu EWG[33], zwrócił on uwagę na konieczność stworzenia mechanizmów zabezpieczających prawa obywateli przed naruszeniami ze strony instytucji wspólnotowych.[34] Prawo wspólnotowe zaczęło wkraczać

[27] Decision 76/787/ECSC/ECC/EUROATOM: Decision of the representatives of the Member States meeting in the council relating to the Act concerning the election of the representatives of the Assembly by direct universal suffrage, Dz. Urz. WE L 278/1976, s. 1.

[28] European Parliament Resolution on European Union, Dz. Urz. WE C 179/1975, s. 30.

[29] Odpowiedź na interpelację Lorda O'Hagena do Komisji – written question 663/74 to the European Commission on „Community ombudsman", Dz. Urz. WE C 86/1975, s. 54.

[30] Odpowiedź na pytanie J. Dondelingera do Rady – written question 751/76 to the European Council, Dz. Urz. WE C 70/1977, s. 14.

[31] Por. Resolution on the granting of special rights to be citizens of the European Community in implementation of the decision of the Paris Summit of December 1974, Dz. Urz. WE C 299/1977, s. 26 i n.

[32] Por. D. Walker-Smith, *The Case for a European Ombudsman*, London 1978, s. 10 i n.

[33] Aktualne art. 115 i 288 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dz. Urz. WE C 83/47, zwanego dalej TofUE.

[34] Report drawn up on behalf of the Legal Affairs Committee on the appointment of a Community Ombudsman by the European Parliament, 6 April 1979, Rapporteur: sir Derek Walker-Smith, PE 57.508/fin.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 02/11/2026 01:03:05

w kolejne obszary życia obywateli państw członkowskich, a ochrona praw obywateli przed naruszeniami ze strony administracji wspólnotowej nie zawsze jest odpowiednia.[35]

Propozycja wskazana w Raporcie D. Walker-Smitha stała się podstawą rezolucji Parlamentu Europejskiego, podjętej w czerwcu 1979 r.[36], w której wskazano dwie koncepcje dotyczące utworzenia rzecznika chroniącego prawa obywateli. Pierwsza z nich nawiązywała do modelu tradycyjnego, odwołującego się do rozwiązań skandynawskich, z szerokimi uprawnieniami śledczymi, które zapewniałyby jego efektywność i szybkie postępowanie naprawcze. Druga natomiast zakładała wprowadzenie do systemu ustrojowego Wspólnot instytucji rzecznika, który mógłby działać pod egidą Parlamentu z jego upoważnienia, ale o znacznie zmodyfikowanej pozycji i kompetencjach w porównaniu z modelem tradycyjnym.

Realizacja wskazanych koncepcji wiązałaby się jednak z istotnymi modyfikacjami traktatów, co wydawało się wówczas trudne do osiągnięcia[37], toteż propozycjom tym Parlament nie nadał dalszego biegu.[38] Wydaje się, że na ówczesnym etapie rozwoju Wspólnot ich organy, zamiast realizowania generalnych zmian, preferowały politykę stopniowego wprowadzania rozwiązań dotyczących zwiększania katalogu praw obywatelskich i ich gwarancji. Takie działania określano mianem polityki małych kroków.[39]

W końcu dekady lat 70. obywatele państw członkowskich zaczęli dostrzegać możliwość swojej partycypacji w procesach decyzyjnych Wspólnot, co miało doprowadzić do powstania idei ponadnarodowego społeczeństwa *(supranational civil society)*. Zaobserwowano wówczas zjawisko, które zaczęto określać deficytem demokracji.[40] Było ono wynikiem przekazania pewnych atrybutów suwerenności

---

[35] Stanowisko aprobujące wyrazili rzecznicy, do których D. Walker-Smith skierował pytanie: Mediator francuski – A. Paquet, Rzecznik Irlandii Północnej – S. McGonagle, Wielkiej Brytanii – I. Pugh, Danii – N. Nielsen; zob. Report drawn up on behalf of the Legal Affairs Committee on the appointment of a Community Ombudsman by the European Parliament, *op. cit.*, s. 14–19.

[36] Resolution on the appointment of a Community Ombudsman by the European Parliament, 11 May 1979, Dz. Urz. WE C 140/1979, s. 153.

[37] Report drawn up on behalf of the Legal Affairs Committee on the appointment of a Community Ombudsman by the European Parliament, *op. cit.*, s. 5 i 12.

[38] Por. odpowiedź na pytanie nr 24, R. Ewing, podczas debaty 10 grudnia 1979 r.

[39] Jej przykładem może być przedstawienie w 1979 roku przez Komisję dyrektywy dotyczącej osiedlania się. Mimo że uzależniała ona realizację tej swobody od posiadania wystarczających środków na bieżące utrzymanie w miejscu pobytu, uprawnienie to uważano za pierwszy etap procesu tworzenia obywatelstwa europejskiego. Resolution embodying the opinion of the European Parliament on the proposal from the Commission of the European Communities to the Council for a directive on a right of residence for nationals of member states in the territory of another member state, Dz. Urz. WE C 117/1980, s. 48.

[40] B. Boyle, *The democratic deficit of the European Community*, „Parliamentary Affairs" 1993,

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 02/11/2026 01:03:05

przez parlamenty krajowe na poziom europejski, na którym decyzje były podejmowane bez dostatecznej transparentności i niekiedy bez występowania demokratycznych form odpowiedzialności.

W roku 1984 Parlament Europejski, wraz ze zwiększaniem swojej aktywności, zaproponował projekt Traktatu o Unii Europejskiej[41], w którym jednak nie wspomniano o instytucji ombudsmana. W tym samym roku Rada powołała *ad hoc* Komisję do spraw „Europy obywateli"[42], tzw. Komisję Adonnino, która w raporcie *On a People's Europe*[43] wskazała na konieczność wprowadzenia rozwiązań legislacyjnych dotyczących kontroli granic, prawa osiedlania się, a także zwrócono uwagę na konieczność rozwijania katalogu praw obywatelskich. Dodatkową kwestią było wskazanie na potrzebę stworzenia rozwiązań instytucjonalnych dla ochrony wprowadzanych praw obywatelskich, a w szczególności powołania ombudsmana, który mógłby samodzielnie badać skargi obywateli oraz dysponować efektywnymi środkami prawnymi.[44] Zawierał on jednak stwierdzenie, że wypracowane w przyszłości regulacje dotyczące obywatelstwa i wspólnotowego ombudsmana nie mogą naruszać istniejącego układu wzajemnych relacji pomiędzy instytucjami i organami Wspólnot, co w konsekwencji doprowadziło do porzucenia realizacji idei ustanowienia wspólnotowego ombudsmana i zaproponowanie przez Parlament wzmocnienia instytucji petycji i uprawnień Komisji ds. Petycji.[45]

Jednocześnie Komisja Europejska zauważyła, że do właściwej realizacji polityki wspólnotowej „swoboda przepływu osób coraz bardziej powinna być rozu-

---

vol. 46, s. 458-477; A. Jones, *Britain and the European Union*, Edinburgh University Press, 2007, s. 51 i n.

[41] Resolution on the draft Treaty establishing the European Union, Dz. Urz. WE C 77/1984, s. 53; zob. również R. Corbett, F. Jacobs, M. Shackleton, *Parlament Europejski*, Rzeszów 1996, s. 301 i n.

[42] Rada Europejska powołała na posiedzeniu w Fontainbleau w dniach 25–26 czerwca 1984 r. Komisję do spraw Europy Obywateli. W jej skład wchodzili przedstawiciele szefów państw i rządówOd nazwiska włoskiego polityka i sprawozdawcy P. Adonnino nazywaną ją również Komisją Adonnino; szerzej na ten temat N. Banaszak, *Rzecznik obywateli Unii Europejskiej*, „Acta Universitatis Wratislaviensis", Przegląd Prawa i Administracji 1998, 41, s. 70–71, zwana dalej w tekście Komisją Adonnino; zob. także Conclusions of the Fontainbleau European Council 25 and 26 June 1984, DOC/84/2.

[43] Report to the European Council by the *ad hoc* Committee „On a People's Europe", A 10.04 COM 85, SN/2536/3/85 – The Adonnino Report.

[44] „Biuletyn Wspólnot Europejskich" – supplement, 7/1985, s. 18; W. Ungerer, *Post-Fontainbleau European Perspectives*, „Aussenpolitik" 1984, vol. 35, s. 390–404.

[45] Dnia 14 czerwca 1985 r. po przedstawieniu Raportu Chanterie (Report of Mr Chanterie on behalf of the Committee on the Rules of Procedure and Petitions, Doc A-41/85) Parlament podjął rezolucję wyraźnie odrzucającą ideę powołania wspólnotowego ombudsmana — Resolution on strengthening the citizen's right to petition the European Parliament, A2-41/85, Dz. Urz. WE C 175/1985, s. 273.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 02/11/2026 01:03:05

miana jako wykraczająca poza koncepcję wspólnotowego rynku pracy i otwierająca się na pojęcie obywatelstwa europejskiego".[46] W roku 1986 Komisja opublikowała dokument *Voting Rights in Local Elections for Community Nationals*, zgodnie z którym swoboda przemieszczania się powinna polegać między innymi na posiadaniu tych samych praw, jakie mają obywatele danego państwa członkowskiego. Był to o tyle ważny krok, że dotychczas obywatele w większości krajów osiedlenia się nie korzystali z praw politycznych, gdyż nie przysługiwał im status obywatela, a z kolei nie mogli korzystać z praw politycznych w kraju pochodzenia, bo już w nim nie zamieszkiwali.[47]

W tym samym czasie w wyniku orzecznictwa Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości do systemu prawa wspólnotowego wprowadzono już wiele praw nieekonomicznych. Tak więc Trybunał ustanowił reguły prawa do sprawiedliwego sądu[48], prywatności[49], zakazu retroakcji[50] czy też zadośćuczynienia i naprawienia krzywdy.[51] Można więc uznać, że przemiana obywatela państwa członkowskiego w obywatela rynku została tym samym dokonana. Jednakże obywatel rynku nie był obywatelem „aktywnym". Nie posiadał praw wyborczych związanych z ogólnokrajowymi i lokalnymi wyborami lub wyborami do Parlamentu Europejskiego w miejscu swojej rezydencji, w państwie innym niż kraj pochodzenia. W związku

[46] „Biuletyn Wspólnot Europejskich" – supplement 1985, 9, s. 5; Resolution closing the procedure for consultation of the European Parliament on the communication from the Commission of the European Communities to the Council on guidelines for a community policy on migration together with a draft Council resolution (COM/85/48 final), Dz. Urz. WE C 141/1985, s. 462.

[47] S. O'Leary, *European Union Citizenship. The Option for Reform*, London 1996, s. 36.

[48] Sprawa 98/79, *Pecastaing przeciwko Belgii*, ECR 1979, s. 691; Sprawa 100–103/80, *Musique Diffusion Française przeciwko Komisji*, ECR 1980, s. 1935, ETS uznał, że organy wspólnotowe, nakładając grzywny ze względu na popełnione przez dany podmiot naruszenie, muszą realizować również obowiązek poszanowania prawa tego podmiotu do przedstawienia swojego stanowiska.

[49] Sprawa 136/79, *National Panasonic przeciwko Komisji*, ECR 1979, s. 2033.

[50] Sprawa 63/83, *Regina przeciwko Kent Kirk*, ECR 1983, s. 2689, Zasada, że przepisy karne nie mogą skutkować retroaktywnie, stanowi jedną z zasad wspólnych wszystkim porządkom prawnym państw członkowskich oraz jest prawem fundamentalnym, określonym w art. 7 Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, zajmuje też miejsce wśród ogólnych zasad prawa, których ochronę zapewnia Trybunał.

[51] Sprawa 222/84, *Johnston przeciwko Chief Constable of the Royal Ulster Constabulary*, ECR 1986, s. 1651; ETS uznał, że zasada efektywnej kontroli sądowej, będąca regułą wspólną porządkom konstytucyjnym państw członkowskich, nie dopuszcza sytuacji, w której uznawano by za ostateczne i niepoddane kontroli sądowej zaświadczenie właściwej władzy, stwierdzające, że zachodzą okoliczności związane z bezpieczeństwem publicznym, uzasadniające odstępstwo od jednakowego traktowania kobiet i mężczyzn. Przejawy dyskryminacji ze względu na płeć, motywowane względami bezpieczeństwa publicznego, muszą być analizowane w świetle wyłączeń spod zasady równego traktowania. Odstępstwa te muszą być interpretowane wąsko; zob. P. Wattel, *The EC Court's attempts to reconcile the Treaty freedoms with international tax law*, „Common Market Law Review" 1996, vol. 33, s. 240.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 02/11/2026 01:03:05

z tym polityczne prawa obywatelskie w dalszym ciągu czerpały swoje uzasadnienie jedynie z obywatelstwa narodowego.[52]

Sytuację odnoszącą się do praw obywatelskich w niewielkim stopniu zmienił Jednolity Akt Europejski z 1986 r.[53], który w zasadzie był uzupełnieniem postanowień Traktatu rzymskiego, stanowiąc zamknięcie pewnego etapu integracji dzięki ujednoliceniu i uporządkowaniu postanowień traktatów założycielskich.[54]

Na przełomie lat 80. i 90. ubiegłego stulecia w rozwoju Wspólnot Europejskich wystąpiły ponownie negatywne symptomy braku akceptacji procesów integracji i budowania ściślejszych związków pomiędzy państwami członkowskimi. Przede wszystkim istotnie obniżyło się rzeczywiste poparcie dla Wspólnot i zaobserwowano zjawisko określane mianem tzw. deficytu legitymacji.[55]

Legitymację Wspólnot określa się jako wyraźną akceptację społeczną w ujęciu socjologicznym oraz wyraźne propagowanie przez Wspólnoty wartości i standardów właściwych organizmom demokratycznym, respektującym zasady praworządności.[56] Rozszerzanie spektrum integracji o obszary nowe realizacji zasad unii nie tylko gospodarczej, ale także politycznej, nie postępowało paralelnie do rozszerzania zakresu praw obywatelskich przysługujących obywatelom państw członkowskich. Wówczas zaproponowano, aby obywatelstwo europejskie stało się środkiem przywrócenia zaufania do ponadnarodowej organizacji oraz zbudowania poczucia przynależności do niej. Stwierdzono, że urzeczywistnienie obywatelstwa Unii doprowadzi do zmniejszenia dystansu między obywatelem a in-

[52] Por. E. A. Marias, *From Market…*, s. 4; R. Rawlings, *Engaged elites. Citizen action and institutional attitudes in Commission enforcement*, „European Law Journal" 2000, vol. 6, s. 10; A. Tomkins, *The Enforcement of EC Law* [w:] *Law and Administration in Europe*, red. P. Craig, R. Rawlings, Oxford 2003.

[53] Jednolity Akt Europejski, Dz. U. z 2004 r. nr 90, poz. 864, zał. 2, t. I, s. 113.

[54] Jednolity Akt Europejski określał wprawdzie, że swoboda przemieszczania się dotyczy osób, jednak regulacja tego terminu okazała się w znacznym stopniu kwestią sporną. Definicja traktatowa spotkała się z brakiem akceptacji przez rządy państw członkowskich, które obawiały się w konsekwencji rozwoju tzw. turystyki socjalnej, polegającej na emigracji pracowników jednego państwa do kraju, w którym standardy ochrony socjalnej były wyższe. Skutkiem tego było ograniczenie swobody przemieszczania się w pierwszej kolejności do pracowników oraz osób posiadających wystarczające środki utrzymania na osiedlanie się w państwie obcym; por. D. Lasok, *The European Communities and the European Union*, [w:] *Law of the European Communities*, D. Vaughan, London 1994, s. 120.

[55] Por. A. Arnull, *Deficyt odpowiedzialności w Unii Europejskiej*, [w:] *Odpowiedzialność i legitymacja Unii Europejskiej*, red. A. Arnull, D. Wincott, Warszawa 2007, s. 30 i n.; J. Monar, *Proces decyzyjny w przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości* [w:] *Odpowiedzialność i legitymacja...*, s. 74–80.

[56] J. Shaw, *European Citizenship: The IGC and beyond*, „European Integration On-line Papers" 1997, 3, s. 1.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 02/11/2026 01:03:05

stytucjami wspólnotowymi.[57] Za konieczne uznano również zbudowanie prawnych gwarancji sprzyjających identyfikacji i lojalności obywateli wobec samych Wspólnot.[58] Jednocześnie obywatelstwo rysowało się jako naturalna wręcz konsekwencja zwiększania znaczenia instytucji wspólnotowych, którym odpowiadać powinno przyznawanie obywatelom uprawnień umożliwiających uczestnictwo w życiu politycznym.[59] Europejski mechanizm władzy potrzebował trwałej idei i instytucji pozwalającej jednostkom identyfikować się z celami Wspólnoty i harmonizować swoje interesy z interesami współmieszkańców społeczności europejskiej. Było to istotne również dlatego, żeby przezwyciężyć dylemat, czy obywatele mają być podmiotami wspólnotowego porządku prawnego, czy też jedynie obywatelami państw członkowskich, którzy przy tej okazji korzystaliby z określonych praw gwarantowanych przez porządek prawa unijnego.[60] W każdym jednak przypadku identyfikowanie celów i uzgadnianie dążeń musiało następować zgodnie z politycznymi wartościami i zasadami konstytuującymi nowoczesną demokrację. Obywatelstwo nie mogło być jedynie formalną koncepcją, dzięki której Wspólnota może „kupić" przynależność obywatela.[61]

Wzmożone zainteresowanie (w końcu lat 80.) nauk społecznych prawami człowieka wyraźnie sprzyjało postulatom obywatelstwa europejskiego[62], przy czym jednak należy zgodzić się z opinią, że zarówno europejskie obywatelstwo, jak i nowe instytucje mające je chronić nie mogły stać się panaceum na problemy europejskiej integracji – kryzysu demokracji czy poczucia alienacji społeczeństw w stosunku do europejskich instytucji.[63] Koncepcja obywatelstwa musiała stać się bliska obywatelowi, a nie tylko uczestnikom politycznej i intelektualnej dysputy. Jeżeli więc wspólna Europa miała przestać być postrzegana li tylko jako kategoria gospodarczych i ekonomicznych porozumień, budowanie wspólnej tożsamości miało być etapem kształtowania ponadnarodowego obywatelstwa.

---

[57] Por. R. Wieruszewski, *Obywatelstwo Unii Europejskiej a ochrona praw człowieka*, [w:] *Polska w Unii Europejskiej*, red. M. Kruk, J. Wawrzyniak, Kraków 2005, s. 236; R. Davis, *Citizenship of the Union…Rights for all?*, „European Law Review" 2002, vol. 27, s. 121.

[58] J. Shaw, *European Citizenship*..., s. 2.

[59] J. Monar, *A dual citizenship in the making: The citizenship of the European Union and its reform*, [w:] *European Citizenship: An Institutional Challenge*, red. M. La Torre, Hague 1998, s. 173.

[60] J. Shaw, *The Interpretation of European Union Citizenship*, „Modern Law Review" 1998, vol. 61, s. 295

[61] C. Mouffe, *Democratic Politics Today*, [w:] *Dimensions of Radical Democracy*, red. C. Mouffe, London 1992; A. Wiener, *Assessing the Constructive Potential of Union Citizenship – A Socio-Historical Perspective*, „European Integration On-line Papers" 1997, 17; C. Tilly, *Citizenship, Identity and Social History*, Cambridge University Press 1996, s. 4–6.

[62] B. van Steenbergen, *The Condition of Citizenship*, London 1994, s. 43.

[63] J. Habermas, *The European Nation State. Its Achievements and Its Limitations. On the Past and Future of Sovereignty and Citizenship*, „Ratio Juris" 1996, vol. 9, s.125.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 02/11/2026 01:03:05

Stworzenie podstaw „tożsamości europejskiej" miało stać się środkiem do osiągnięcia przyzwolenia i wsparcia społecznego w celu dalszej ewolucji wspólnego rynku i transformacji w kierunku unii politycznej. Solidarność między obywatelami Europy miała sprzyjać wprowadzeniu instytucji ombudsmana i przyznania obywatelom praw wyborczych do Parlamentu Europejskiego i organów lokalnych na podstawie stałego zamieszkania. Zwrócono również uwagę, iż poprzez zbliżenie Wspólnot do obywatela nastąpi zwiększenie reprezentatywności instytucji wspólnotowych.[64] Jednocześnie wyrażano pewne wątpliwości, czy rozwój tej tożsamości powinien polegać tylko na zwiększaniu poczucia przynależności do Wspólnoty, czy miałby oznaczać pogłębienie identyfikacji z innymi obywatelami.[65]

Jeszcze przed formalnymi decyzjami Rady Europejskiej dotyczącymi otwarcia konferencji międzyrządowej w sprawie unii politycznej rząd belgijski 26 marca 1990 roku przedstawił memorandum o unii politycznej, które dotyczyło między innymi ustanowienia Europy Obywateli i które stać się powinno jednym z przedmiotów agendy konferencji.[66] Ogólnie mówiąc, propozycje belgijskie stanowiły powtórzenie wcześniej zgłaszanych postulatów w zakresie możliwości zwiększenia swobodnego przemieszczania i osiedlania się obywateli w kontekście rozwoju wspólnego rynku, wprowadzenia do traktatów warunków odnoszących się do korzystania i ochrony praw człowieka, a także przyznania obywatelom praw wyborczych, z których mogliby korzystać bez względu na miejsce zamieszkania. Dotyczyło to w szczególności prawa udziału w wyborach lokalnych oraz wyborach deputowanych do Parlamentu Europejskiego. Postulowano, aby Wspólnoty przystąpiły do Europejskiej Konwencji Ochrony Praw Człowieka i Podstawowych Wolności.

Kolejną propozycję zgłosili Kanclerz Niemiec H. Kohl i Prezydent Francji F. Mitterand. W liście skierowanym 19 kwietnia 1990 r. do prezydencji irlandzkiej wskazali, że Rada Europejska powinna zainicjować podjęcie w czasie Konferencji Międzyrządowej działań zmierzających do wzmocnienia demokratycznej legitymacji przyszłej Unii Europejskiej.[67] Uświadomiono sobie wówczas, że byłoby ryzykowne pogłębianie instytucjonalnego działania Wspólnot w sferze ekonomicznej przy ignorowaniu potrzeby włączenia w nie obywateli państw członkowskich jako aktywnych uczestników. Tworzenie „europejskiej przestrze-

[64] Opinie takie formułowały rządy Danii i Portugalii, zob. V. Miller, *Human Right in the EU: the Charter of Fundamental Rights*, „House of Commons Research Paper" 2000, 32, s. 18.

[65] S. O'Leary, *European…*, s. 39.

[66] Zob. E. A. Marias, *From Market…*, s. 5; *The Intergovernmental Conference on Political Union*, red. F. Laursen, S. Vanhoonacker, Maastricht 1992, s. 269–275; C. Gonzalez, *The Spanish Proposal to the Intergovernmental Conference on Political Union*, [w:] *The European Ombudsman. Origins, Establishment, Evolution*, s. 28.

[67] E. A. Marias, *From Market…*, s. 5; zob. także Agence Europe, 20 kwietnia 1990 r.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 02/11/2026 01:03:05

ni publicznej" zawierać miało pojęcie obywatela jako głównego elementu ją statuującego. W związku z tym koncepcja obywatela i obywatelstwa europejskiego jako element integracji musiała przybrać konkretne znaczenie podczas debaty poprzedzającej wprowadzanie stosownych zmian w ustroju Wspólnot.[68] Zwrócił na to uwagę hiszpański premier F. Gonzalez – 4 maja 1990 r. przedstawił on pozostałym członkom Rady Europejskiej propozycję włączenia do nowego traktatu oddzielnego rozdziału poświęconego obywatelstwu europejskiemu, którego regulacja stwarzałaby przesłanki włączenia obywateli w procesy integracji, chociaż zdawano sobie sprawę, że wówczas jeszcze warunki ich nowego statusu prawnego nie były jasno zdefiniowane.[69] Wskazano też na konieczność wyeliminowania przeszkód w zakresie swobodnego przemieszczania się, dostępu do zatrudnienia, jak również warunków udziału w wyborach do organów przedstawicielskich zarówno na szczeblu lokalnym, jak i europejskim.

Projekt hiszpańskiego premiera został poparty i rozwinięty w memorandum delegacji greckiej.[70] W dokumencie tym podniesiono konieczność trwałego uregulowania założeń i konkretnych rozwiązań odnoszących się do Europy Obywateli we wspólnotowym porządku prawnym. Stworzono by w ten sposób jeden ze środków sprzyjających budowaniu poczucia przynależności obywateli do jednej, wspólnej, ponadnarodowej organizacji.

Politycy zaangażowani w reformowanie ustroju Wspólnot uzmysławiali sobie coraz wyraźniej, że wprowadzenie obywatelstwa i wynikających z niego praw, winno być umocnione nowoczesnym instrumentem gwarancyjnym w postaci ombudsmana, co z kolei stanowiło warunek *sine qua non* dalszych zmian.

Nie budzi wątpliwości, że instytucja ta była postrzegana jako jeden z niezbędnych składników współczesnego konstytucjonalizmu w krajowych porządkach prawnych państw członkowskich; istotna zatem była jego akceptacja na poziomie ponadnarodowym jako części konstytucjonalizmu europejskiego. Uważano także, że będzie ona adekwatnym środkiem wzmacniającym poczucie zaufania obywateli do mechanizmów działania instytucji wspólnotowych poprzez wyposażenie ich w nowy instrument monitorowania tej aktywności.[71] Instytucja obywatelstwa Unii Europejskiej nie była wprawdzie formalnym warunkiem ustanowienia Euro-

[68] P. Solbes Mira, *La citoyenneté européenne*, „Revue du marché commun et de l'Union européenne" 1991, vol. 345, s. 168.

[69] Tekst propozycji hiszpańskiej opublikowany w „Biuletynie Wspólnot Europejskich" 1990, 3, s. 780–781, zwana dalej propozycją hiszpańską; por. H. Gammeltoft-Hansen, *Trends Leading…*, s. 40; zob. również *The Spanish proposal for a European Ombudsman, as contained in the Spanish proposal to the Intergovernmental Conference on Political Union*, http://ombudsman.europa.eu/historical/pdf/en/3940-90.pdf.

[70] Greckie memorandum – *Contribution to the Discussion on Progress towards Political Union*, Brussels, 15 May 1990, zob. w F. Laursen, S. Vanhoonacker, *op. cit.*, s. 277–281.

[71] C. Gonzalez, *op. cit.*, s. 29.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 02/11/2026 01:03:05

pejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich, ale miała realizować te same założenia ideowe.

Istotne jest, że w okresie, w którym rozpoczęto tworzenie wspólnego rynku, tj. w drugiej połowie lat 50. ubiegłego stulecia, idea rzecznika praw obywatelskich była mało popularna. W momencie, gdy do Wspólnot Europejskich wstąpiły Dania, Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandia, żadne z pierwotnych państw członkowskich nie miało takiej instytucji. Kiedy Parlament Europejski przedstawiał po raz pierwszy propozycję stworzenia Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich na początku lat 70., jedynie w trzech z ówczesnych dziewięciu państw członkowskich istniały instytucje krajowych rzeczników. Natomiast proces wprowadzania tego rodzaju instytucji kontroli administracji publicznej postępował dość szybko w innych państwach europejskich. W związku z tym podczas negocjacji projektu Traktatu o Unii Europejskiej z 1992 r. klimat do wyrażenia zgody na wprowadzenie instytucji rzecznika na poziomie europejskim był zdecydowanie lepszy niż w czasie, kiedy Parlament Europejski przyjął pierwszą rezolucję dotyczącą jego powołania.[72]

Należy pamiętać jednak, że stworzenie instytucji chroniącej prawa obywateli Wspólnot Europejskich napotykać musiało trudności związane z różną tradycją ochrony praw jednostki w krajach członkowskich. Podejście do rozwiązywania konfliktów między obywatelem a państwem w krajach kultury prawa kontynentalnego *(civil law)*, tak jak np. Niemcy czy Francja, oparte jest na skupieniu regulacji sytuacji prawnej obywateli w ustawach stosowanych władczo przez organy administracji publicznej, co jest kontrolowane na drodze sądowej. Natomiast w systemie opartym na tradycji angielskiego *common law (case law)* praktyka i zwyczaj uzupełniają porządek ustawowy, a proces stosowania prawa w sprawach indywidualnych ma w sobie wiele elementów polubownego i umownego rozstrzygnięcia sprawy co do jej istoty. W związku z tym sądownictwo administracyjne nie jest uważane za konieczne. Z kolei kraje skandynawskie wykazują cechy obu systemów i pozostają pod wpływem zarówno koncepcji *common law*, jak i koncepcji prawa stanowionego. Wpływy tych koncepcji, choć silne, nie wystąpiły we wszystkich krajach skandynawskich w jednakowym stopniu, nie ma zatem tzw. wspólnej konstytucyjnej tradycji skandynawskiej. Chociaż Szwecja i Finlandia posiadają sądy administracyjne, nie ma ich w Norwegii, Danii i Islandii. Z tego względu koncepcja ochrony obywateli poprzez działalność ombudsmana i zagwarantowanie im dostępu do informacji publicznej jest bardziej rozwinięta we wschodniej Skandynawii, a stosunkowo niedawno obecna w pozostałych krajach. Należy więc wskazać, że koncepcja powołania europejskiego rzecznika nie wypływała ze wspólnej konstytucyjnej tradycji europejskiej.[73]

[72] Szerzej na ten temat: H. Gammeltoft-Hansen, *Trends Leading*..., s. 16.

[73] *Ibidem*, s. 17.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 02/11/2026 01:03:05

Można zauważyć, że idea wspólnotowego ombudsmana była wypadkową zmieniających się opinii i postaw organów wspólnotowych.[74]

Do połowy lat 80. ubiegłego stulecia Parlament Europejski przychylny idei obywatelstwa europejskiego i europejskiego rzecznika, widział potrzebę powołania ombudsmana jako własnego organu pełniącego rolę potencjalnego łącznika między nim a obywatelami Wspólnoty. W tym czasie Komisja i Rada nie miały dostatecznej motywacji, by wspierać idee obywatelstwa i ombudsmana. Sytuacja zmieniła się w drugiej połowie lat 80. wskutek przyspieszenia integracji i rozwoju rynku wewnętrznego. W opinii Rady bez zaangażowania obywateli i powołania ombudsmana – jako ich łącznika ze Wspólnotą – nie można było oczekiwać znaczących postępów w tym procesie. Zmianie uległo jednak stanowisko Parlamentu, którego pozycja wzmocniona została dzięki bezpośredniemu trybowi wyborów. Nie był on już, w takim samym stopniu jak poprzednio, zainteresowany szybkim utworzeniem instytucji ombudsmana, który w opinii Parlamentu stałby się dla niego konkurencją.

W drugiej połowie lat 80. w związku z przyspieszeniem prac nad przekształceniem Wspólnot Europejskich w unię nie tylko o charakterze ekonomicznym, ale przed wszystkim politycznym, nawiązano do idei utworzenia europejskiego ombudsmana. Ze względu na to, że do kompetencji organizacji zaczęło należeć tworzenie regulacji prawnych we wskazanych wyżej dziedzinach, pojawiło się potencjalne ryzyko naruszenia praw obywateli przez postępującą ingerencję w coraz to nowe sfery ich życia. Dlatego też podczas posiedzenia Rady Europejskiej w grudniu 1990 r. w Rzymie przedstawiciele państw członkowskich ponownie zasugerowali potrzebę wprowadzenia mechanizmu ochrony praw obywateli na poziomie wspólnotowym.[75]

Niezależnie od politycznych „przypływów i odpływów" w proponowaniu przez organy Wspólnot oraz państwa członkowskie ustanowienia europejskiej instytucji ochrony praw jednostki przedstawiciele nauki, poczynając od lat 60. rozbudowywali uzasadnienie dla instytucji ombudsmana oraz wskazywali cechy, którymi ten urząd powinien się charakteryzować. W poglądach zwłaszcza H. Desfeuillesa, K. Weeksa, G. Napione'a, D. C. Rowata, W. Gelhorna, E. Holmberga, N. Stjernquista, H. Hidena, F. A. Staceya, I. al-Wahaba[76] wyrażano przekonanie

[74] K. Heede, *European Ombudsman…*, s. 12.

[75] R. Kovar, D. Simon, *La citoyenneté européenne*, „Cahiers de droit européenne" 1993, vol. 29, s. 309.

[76] H. Desfeuilles, *Le pouvoir de contrôle des parlements nordiques*, Paris 1973; K. Weeks, *Ombudsman Around the World. A Comparative Chart*, Berkeley 1978; G. Napione, *L'Ombudsman. Il conrole della publica admministrazione*, Milan 1969; *The Ombudsman – Citizen's Defender*, red. D. C. Rowat, London–Toronto–Stockholm 1968; W. Gelhorn, *Ombudsman and the Others. Citizen's Protector in Nine Countries*, Cambridge 1967; E. Holmberg, N. Stjernquist, *Var Forfattining*, Stockholm 1983; H. Hiden, *The Parliamentary Ombudsman in Finland. Position and Function*, Helsinki 1976; R. Gregory, P. Hutscheson, *The Parliamentary Ombudsman. A Study in the Control of*

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 02/11/2026 01:03:05

o konieczności poszukiwania nowych form kontroli władzy publicznej. Podkreślano, że w powojennej Europie tradycyjne środki naprawiania szkód wyrządzonych przez działanie organów publicznych na drodze administracyjnej, sądowej czy za pomocą odpowiedzialności parlamentarnej stały się niewystarczające. W tej sytuacji stworzenie prostego, odrębnego i niezależnego mechanizmu kontroli, umożliwiającego uzyskanie rekompensaty przez obywatela, wydawało się konieczne. Słusznie podkreślał D. C. Rowat, że „obecnie jest całkiem możliwe, że prawa obywatela mogą być niszczone przez moloch machiny administracyjnej. Kształtowanie przekonania o konieczności wprowadzenia do systemów ustrojowych państw demokratycznych instytucji ombudsmana związane było także ze wzrostem akceptacji (zwłaszcza w kręgach akademickich) urzędu rzecznika i postrzegania go jako obrońcy globalnie funkcjonujących praw obywatelskich.[77] Innym ważnym czynnikiem, który wpłynął na akceptację instytucji rzecznika praw obywatelskich, było zapotrzebowanie społeczne na większą transparentność w procesach rządzenia.

Większość wskazanych autorów wymieniała również pożądane atrybuty urzędu ombudsmana.[78] Należą do nich: możliwość kontrolowania całej administracji publicznej z wyjątkiem sądów i ich personelu; niezależność urzędu od innych organów, z wyjątkiem istnienia odpowiedzialności przed organem ustawodawczym za naruszenie zasad sprawowania urzędu; odpowiednio długa kadencja jako dodatkowa gwarancja jego niezależności; zapewnienie dostępu do wszystkich dokumentów urzędowych, które uważa za niezbędne do kompleksowego wyjaśnienia sprawy; duża swoboda w uznaniu wszczynania postępowania i metod działania, a także brak ponoszenia odpowiedzialności cywilnej przez rzecznika i jego personel z powodu oficjalnego działania. Dodatkowo wskazywano na zdolność rzecznika do krytykowania agencji rządowych oraz możliwość inicjowania zmian w obowiązującym ustawodawstwie.

W toku toczącej się debaty w lipcu 1990 r. Parlament Europejski przyjął rezolucję na konferencję międzyrządową, w której nakreślił swoją strategię w zakresie tworzenia Unii Europejskiej.[79] Wyrażając opinię dotyczącą praw fundamentalnych i wolności, Parlament zaakcentował potrzebę inkorporowania do traktatów określenia warunków rozwoju obywatelstwa europejskiego. Kilka miesięcy później hiszpańska delegacja przedstawiła propozycję dotyczącą obywatelstwa

Administrative Action, London 1975; F. A. Stacey, *Ombudsman Compared*, Oxford 1978; F. A. Stacey, *The British Ombudsman*, Oxford 1971; B. Malignier, *Les functions du Mediteur*, Paris 1979; I. Al-Wahab, *The Swedish Institution of Ombudsman*, Stockholm 1979.

[77] D. C. Rowat, *The Ombudsman Plan. The Worldwide Spread of the Idea*, London 1985, s. 131.

[78] Por. także na temat cech ombudsmanów *Righting Wrongs. The Ombudsman in Six Continents*, red. R. Gregory, Ph. Giddings, International Institute of Administrative Sciences, 2000.

[79] Resolution on the Intergovernmental Conference in the context of Parliament's strategy for the European Union, Dz. Urz. WE C 231/1990, s. 97.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 02/11/2026 01:03:05

europejskiego i towarzyszących mu warunków, mającą postać memorandum – *The road to European Citizenship*[80], opublikowanego we wrześniu 1990 r., czyli bezpośrednio przed rozpoczęciem konferencji międzyrządowej. Z treści memorandum wynikało, że przyjęciu katalogu szczegółowych praw obywateli nowej Unii Europejskiej powinno towarzyszyć utworzenie gwarancji instytucjonalnych odpowiedzialnych za ich przestrzeganie i ochronę, m.in. takich jak rozszerzenie prawa do składania petycji do Parlamentu Europejskiego oraz wprowadzenie skargi do europejskiego ombudsmana, do którego uprawnień należeć miała kontrola przestrzegania praw przyznanych obywatelom Unii oraz pomoc w przypadku ich naruszenia.[81]

Propozycja hiszpańska nawiązywała do postanowień Konstytucji Królestwa Hiszpanii z 1978 r.[82] i funkcjonującego w hiszpańskim systemie ustrojowym prawa obywateli do wnoszenia skargi do Obrońcy Publicznego.[83] Hiszpański ombudsman, jako niezależny organ konstytucyjny, ma uprawnienia do monitorowania działalności administracji publicznej, a także kontroli przestrzegania praw i wolności obywateli. W myśl rozwiązań obowiązujących w prawodawstwie Królestwa Hiszpanii jest wyposażony w możliwość pomocniczej kontroli aktów „niewłaściwego administrowania", w zasadzie przypisaną do kompetencji organów sądowego wymiaru sprawiedliwości. Uprawniony jest on do formułowania skarg na niekonstytucyjność aktów prawnych i działań polegających na naruszeniu fundamentalnych praw.[84]

Ustawodawstwo hiszpańskie przyznaje mu rozległy zakres niezależności. Obrońca Publiczny wprawdzie powoływany jest przez parlament, ale jego usunięcie jest możliwe wyjątkowo – tylko wtedy, gdy „wyraźnie zaniedbuje wypełnianie swoich obowiązków".[85] Chociaż hiszpański rzecznik praw obywatelskich nie posiada uprawnień władczych, to ma do dyspozycji ważne środki procesowe i zajmuje istotną pozycję w systemie konstytucyjnym. Jego roczne raporty przedstawiane są na forum obu izb Kortezów Generalnych, aczkolwiek nie czyni się

[80] *Proposal Towards a European Citizenship*, wrzesień 1990, dokument zamieszczony, [w:] R. Corbett, *The Treaty of Maastricht. From Conception to Ratification. A Comprehensive Reference Guide*, London 1993, s. 153.

[81] P. Sadowski, *Skarga do Rzecznika Praw Obywatelskich Unii Europejskiej*, „Studia Iuridica Lublinensia" 2006, t. 7, s. 177, zob. także F. Laursen, *op. cit.*, s. 329; E. A. Marias, *The European Ombudsman: Competences and Relations with Other Community Institutions and Bodies*, [w:] *The European Ombudsman*, red. E.A. Marias, Maastricht 1994, s. 73.

[82] *Tekst Konstytucji Królestwa Hiszpanii*, [w:] T. Mołdawa, *Konstytucja Hiszpanii z 27 grudnia 1978 r.*, Warszawa 1993.

[83] Art. 54 Konstytucji hiszpańskiej oraz ustawa organiczna 3/1981 z 6 kwietnia 1981 r. o Obrońcy Publicznym (Defensor del Pueblo), Dziennik Urzędowy nr 109 z 7 maja 1981 r., zwana dalej ustawą organiczną.

[84] Art. 162 ust. 1 Konstytucji Hiszpanii i art. 26 ustawy organicznej.

[85] Art. 5 ust. 4 i 6 ust. 1 ustawy organicznej.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 02/11/2026 01:03:05

ich przedmiotem głosowania czy też nie formułuje się wobec nich jakichkolwiek opinii. Prawodawstwo hiszpańskie ustanawia zasadniczo dość szerokie ramy dostępu do rzecznika[86], z tym że skarga musi bezpośrednio dotyczyć sytuacji skarżącego, a wymóg ten ma na celu zapobieganie uczynienia z niej *actio popularis*.[87] Należy zaznaczyć, że uprawnienia hiszpańskiego rzecznika są na tyle szerokie, iż jego kontrola obejmuje wszystkie działania administracji publicznej, a więc i na szczeblu ogólnopaństwowym, i autonomicznym, sprzyjając sile i skuteczności w wykonywaniu przez niego zadań.[88]

W konsekwencji propozycja hiszpańska przewidywała ustanowienie instytucji europejskiego rzecznika z szerokim do niego dostępem, uprawnieniami śledczymi i możliwością stosowania odpowiednich środków oddziaływania, w tym także kierowania skarg do Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości. Spotkała się ona jednak z chłodnym przyjęciem zarówno przedstawicieli państw członkowskich, jak i organów i instytucji wspólnotowych. Komisja była otwarta na rozważenie koncepcji zmian, ale formułując w 1990 r. opinię co do zakresu praw fundamentalnych statuujących europejskie obywatelstwo, nie wspomniała jeszcze o obywatelskim prawie dostępu do rzecznika praw obywatelskich.[89]

Na ówczesnym etapie rozwoju Wspólnot było to trudne do wyobrażenia z kilku powodów. Przede wszystkim wspólnotowy system instytucjonalny jest odmienny od zasad ustroju państw członkowskich i tym samym nie daje możliwości prostej recepcji instytucji rzecznika z systemu krajowego. Ponadto bliżej nieokreślony zespół praw fundamentalnych, przysługujących wówczas obywatelom Wspólnot, powodował, że nie było łatwo uzasadnić potrzebę utworzenia tego typu organu na poziomie ponadnarodowym przez przyjęcie modelu krajowego, służącego wszak ochronie sprecyzowanego katalogu praw. Trzeci powód tkwił w zdecentralizowanej naturze wspólnotowej administracji, której aktywność z trudem poddawała się środkom kontroli skutecznym wobec administracji w państwach członkowskich, a działania wspólnotowych organów nie wpływały wówczas bezpośrednio i wyraźnie na sytuację większości obywateli.

W lutym 1991 r. poprzednio zgłoszone propozycje delegacji hiszpańskiej zostały zmodyfikowane przez nadanie im kształtu skonkretyzowanych przepisów prawnych.[90] Stwierdzono w nich, że Unia i jej państwa członkowskie muszą sza-

[86] Art. 15 ust. 1 ustawy organicznej stanowi, że „każda skarga wniesiona do rzecznika przez jednostkę lub grupę osób wymaga jego interwencji w celu wyjaśnienia aktu lub decyzji władzy publicznej, jej agend lub innych organów".

[87] Art. 10 ustawy organicznej.

[88] Art. 12 ust. 2 ustawy organicznej.

[89] Commission opinion of 21 October 1990 on the proposal for amendment of the Treaty establishing European Economic Community with a view to political union, COM/1990/600 final, A3-281/90, punkt III ust. 2.

[90] *Propuesta de texto articulado sobre ciudadania*, „Biuletyn Wspólnot Europejskich" 1991, 1, s. 405-409; zob. też *Conclusions of the Rome European Council 14 and 15 December 1990*,

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 02/11/2026 01:03:05

nować prawa fundamentalne, wynikające z ich konstytucyjnych tradycji i Europejskiej Konwencji Ochrony Praw Człowieka. Ponadto zalecano, aby Unia ratyfikowała tę konwencję[91], a w traktacie wprowadzono możliwość ustanowienia systemu gwarancji i ochrony praw zarówno obywateli państw członkowskich, jak i innych osób, które nie są obywatelami żadnego z państw członków Wspólnoty. Zasugerowano, by stosownie do przedłożonych postulatów europejskie obywatelstwo stało się jednym z trzech ówczesnych filarów Unii Europejskiej i podstawą jej demokratycznej legitymacji.[92]

W zakresie ochrony praw wynikających z obywatelstwa przedstawiono dwa rozwiązania. Według pierwszego – bardziej radykalnego co do silnego usytuowania instytucjonalnego rzecznika – należało powołać w każdym państwie członkowskim mediatora odpowiedzialnego politycznie przed Parlamentem Europejskim, stosującego tzw. miękkie prawo i przedstawiającego Parlamentowi coroczny raport, wyposażonego w prawo monitorowania przestrzegania praw fundamentalnych przez instytucje wspólnotowe na poziomie narodowym oraz prawo kontrolowania działalności administracji tak wspólnotowej, jak krajowej, odpowiedzialnej za implementowanie wspólnotowych aktów prawnych, a także prawo udziału w toczących się postępowaniach sądowych, podejmowanych z własnej inicjatywy oraz na wniosek poszkodowanych.[93] Drugie rozwiązanie natomiast zakładało stworzenie europejskiego ombudsmana jako niezależnego organu wspólnotowego[94], odpowiedzialnego przed Parlamentem Europejskim, bądź kreowanie europejskiego ombudsmana wzmacniającego działalność rzeczników krajowych.[95]

W podobnym kierunku szła także propozycja Komisji, jednak w trakcie dyskusji okazało się, że zarówno propozycja hiszpańska, jak i Komisji nie zawierają konkretnych rozwiązań w zakresie funkcjonowania mechanizmu ewentualnej współpracy między rzecznikami oraz realizacji ich kompetencji na płaszczyźnie Unii.[96] Przy tym propozycja stworzenia na mocy pierwotnego prawa wspólnotowego w każdym kraju członkowskim instytucji rzecznika okazała się mało realna, nie tylko z uwagi na fakt, że nie we wszystkich państwach członkowskich dostrzegano potrzebę funkcjonowania rzecznika, ale również dlatego, że nałoże-

DOC/90/6, s. 1–10; F. Laursen, S. Vanhoonacker, *op. cit.*, s. 325; J. Parry, *European Citizenship*, London 1991, s. 20

[91] Powyższe koncepcje były niezwykle trudne do zaakceptowania przez Wspólnoty, gdyż wydało się wątpliwe, by każde państwo członkowskie mogło być zobowiązane do poszanowania innych tradycji konstytucyjnych.

[92] Por. E. A. Marias, *The European Ombudsman…*, s. 73; Art. 10 propozycji hiszpańskiej.

[93] Art. 9 propozycji hiszpańskiej.

[94] Por. P. Sadowski, *op. cit.*, s. 177; N. Banaszak, *op. cit.*, s. 72.

[95] E. A. Marias, *The European Ombudsman…*, s. 74; C. Gonzalez, *op. cit.*, s. 33.

[96] Por. M. Łuszczuk, *op. cit.*, s. 22.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 02/11/2026 01:03:05

nie obowiązku wprowadzenia tej instytucji ustrojowej było trudne do pogodzenia z wymogiem poszanowania narodowej tożsamości.[97]

Ostatecznie hiszpańska propozycja została odrzucona przez Parlament Europejski i Komisję, mimo pewnego wsparcia przez delegacje rządowe na trwającej konferencji międzyrządowej. Można więc przyjąć, że nie uzyskano zgody co do rozwiązań prawnych dotyczących ombudsmana, ale sam postulat jego powołania został zaakceptowany. W związku z tym hiszpańska idea została wsparta przez delegację duńską w przedstawionym memorandum o unii politycznej z 4 października 1990 r., chociaż nadano jej inny kształt. Propozycja duńska skierowana była na przeniesienie nie tyle mechanizmu, co ogólnego modelu duńskiej instytucji ombudsmana na poziom wspólnotowy. Przyjęto jednocześnie założenie, że w celu wzmocnienia demokratycznych zasad współpracy w ramach Wspólnoty system ochrony praw obywatelskich powinien być wprowadzony pod egidą Parlamentu Europejskiego.[98]

Za propozycją duńską przemawiał, oprócz argumentów merytorycznych, kontekst sytuacji politycznej. Wprawdzie w omawianym okresie Dania była jedynym państwem nordyckim, które było członkiem Wspólnot Europejskich, ale kolejne – Szwecja i Finlandia, którym instytucja ombudsmana była bliska, przygotowywały się do akcesji. Kraje nordyckie miały długą tradycję funkcjonowania instytucji ombudsmana, dlatego też w sposób naturalny były orędownikami jego wprowadzenia na poziom ogólnoeuropejski. Kultura prawna w tych krajach powodowała, że brak takiej instytucji w strukturach europejskich był odczuwalny jako poważny mankament.[99]

W trakcie toczących się negocjacji poprzedzających przyjęcie jednolitego projektu nowego traktatu, ustanowienie instytucji europejskiego ombudsmana zostało wstępnie zaakceptowane podczas posiedzenia Rady Europejskiej w Rzymie w dniach 14 i 15 grudnia 1990 r.[100] Z kolei sformalizowane propozycje delegacja duńska przedstawiła 21 marca 1991 r. Były to konkretne rozwiązania prawne, które powinny uzupełnić tekst traktatu.[101] Stanowiły one między innymi, że upraw-

[97] Aktualnie art. 6 ust. 3 Traktatu o Unii Europejskiej, Dz. U z 2004 r. nr 90, poz. 864, zał. 2, t. II, s. 492; Dz. Urz. WE C 321E/2006, dalej TUE.

[98] Memorandum zostało opublikowane w „Politiken" z 8 października 1990 r., zob. również „Europe", nr 5353 z 19 października 1990 r., szerzej C. Closa, *The Concept*..., s. 1166.

[99] Nadmienić należy, że już w czerwcu 1985 r. podczas dyskusji w Parlamencie Europejskim przedstawiciele Dani zwrócili uwagę na możliwość wykorzystywania koncepcji nordyckiego rzecznika praw obywatelskich w systemie organów wspólnotowych. Jednak spotkało się to wówczas ze zdecydowanym sprzeciwem Komisji, która we wspomnianym Raporcie Chanterie uznała go za niepotrzebny, gdyż tego typu struktura pokrywała się częściowo z uprawnieniami Komitetu ds. Petycji. Na prośbę Danii propozycję tę uwzględniono jednak w raporcie Komisji *ad hoc*. Propozycje duńskie pojawiły się ponownie podczas negocjacji Jednolitego Aktu Europejskiego.

[100] D. O'Keeffe, *Union*..., s. 89.

[101] Propozycje obejmowały wprowadzenie nowych art. 140A do 140E regulujących instytucję

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 02/11/2026 01:03:05

nienie do powoływania ombudsmana należeć będzie do Parlamentu Europejskiego, każdorazowo na początku jego kadencji. Corocznie będzie on przedstawiał sprawozdania ze swej działalności na forum Parlamentu. Możliwość złożenia go z urzędu przewidziano – na wniosek Parlamentu skierowany do Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości – w razie niewypełniania obowiązków lub sprzeniewierzenia się zasadom urzędu. Takie warunki powoływania i odwoływania miały zapewnić jego realną niezależność w wypełnianiu obowiązków. Ustanowiona przez Parlament instrukcja funkcjonowania urzędu miała zapewnić właściwą współpracę z Komitetem ds. Petycji.[102]

Propozycja duńska opierała się na rozwiązaniach przyjętych w systemie konstytucyjnym Królestwa Danii od 1955 r.[103] Znamienne jest to, że powodem wprowadzenia instytucji ombudsmana do Konstytucji Danii były obawy związane z rozszerzaniem się zakresu oddziaływania aparatu administracyjnego na coraz to nowe sfery życia codziennego obywateli.[104] Wskazywano, że wzrastające swobodne uznanie administracji publicznej powinno być poddane specjalnej kontroli, a ombudsman – jako w zamierzeniu uzupełnienie sądownictwa administracyjnego – miał dać możliwość skutecznej ochrony praw jednostki.[105] Miał się on przyczynić, i w rzeczywistości tak się dzieje, do wzmocnienia parlamentarnej kontroli administracji publicznej, wzbogacając tym samym tradycyjną kontrolę legislatywy nad władzą wykonawczą. Potrzeba takiego rozwiązania wynikała z uregulowań ustrojowych, w których quasi-legislacyjne uprawnienia są delegowane do organów egzekutywy, oraz istnienia skomplikowanych procesów administrowania.[106] Istotne jest, że faktycznie generalne kompetencje przewidziane w Konstytucji Danii dla sądów administracyjnych nie zostały wcielone w życie, a odszkodowawcza odpowiedzialność administracji wynika z niepisanych zasad oraz ewentualnie ze specjalnego ustawodawstwa. Jej realizacja przed sądami powszechnymi należy w Danii do rzadkości.[107] Siłą rzeczy ombudsman duński stał

---

rzecznika; pozostałe propozycje dotyczyły m.in. zasady subsydiarności, dobrego zarządzania, dostępu do informacji, praw wyborczych, prawa osiedlania się.

[102] P. Biernig, *The Danish Proposal to the Intergovernmental Conference on Political Union*, [w:] *The European Ombudsman. Origins, Establishment, Evolution*, s. 43–44.

103 Konstytucja Królestwa Danii z 5 czerwca 1953 r. tekst w: M. Grzybowski, *Konstytucja Królestwa Danii*, Warszawa 2002, a także ustawa o ombudsmanie nr 203 z 11 czerwca 1954 r., zmieniona ustawą nr 473 z 12 czerwca 1996 r.

104 E. Holm, *The Ombudsman – A Gift from Scandinavia to the World*, [w:] *The Danish Ombudsman*, Copenhagen 1995, s. 14.

105 Choć w Danii nie funkcjonuje sądownictwo administracyjne tak jak we Francji czy innych kontynentalnych krajach europejskich; Por. K. Heede, *European Ombudsman…*, s. 25–26.

106 J. Andersen, *The Danish Ombudsman*, [w:] *The European Ombudsman. Origins, Establishment, Evolution*, s. 29.

[107] K. Revsbech, *The Growth of Danish Administrative Law*, [w:] *Danish Law in European Perspective*, pod red. B. Dahl, T. Melchior, L. A. Rehot, D. Tamm, Copenhagen 1996, s. 159–160;

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 02/11/2026 01:03:05

się głównym „obrońcą człowieka z ulicy przed niesprawiedliwością, samowolą, przekroczeniem uprawnień ze strony władzy".[108] Podstawa teoretycznoprawna działalności tej instytucji wypływa bowiem z zasady, że dobro i prawa obywatela są wystarczającą wartością, by legitymować funkcje rzecznika.

Ustawodawstwo duńskie[109] przewiduje, że legitymację do wniesienia skargi do ombudsmana ma każda osoba, zarówno fizyczna jak i prawna, przy czym uprawnienie to nie zależy od posiadania obywatelstwa duńskiego czy też siedziby na terytorium państwa. Regulacje ustawowe dopuszczają również możliwość działania rzecznika *ex officio*, jednakże większość postępowań uruchamiana jest na wniosek skarżących.[110]

Zakres skargi dotyczy działalności szeroko rozumianej administracji publicznej, rządu centralnego i innych agend mu podległych, a także administracji lokalnej[111], z tym że wyłączone są spod mandatu ombudsmana organy wymiaru sprawiedliwości, działające w swoich funkcjach sądowych, oraz ich personel.[112] Należy zgodzić się z opinią, że działanie ombudsmana ma spektrum szersze niż postępowanie przed sądem administracyjnym.[113]

Wypada zauważyć, że wynikająca z modelu duńskiego niezależność rzecznika miała być zagwarantowana poprzez wykluczenie możliwości piastowania tego urzędu przez polityka.[114] Natomiast nacisk położono na powierzenie tej funkcji osobie, która legitymowałaby się praktyką w dziedzinie ochrony praw człowieka, np. z tytułu pełnienia poprzednio funkcji krajowego rzecznika praw obywatelskich. Cecha ta z pewnością mogłaby wpłynąć na zbudowanie odpowiedniego prestiżu instytucji.

H. Gammeltoft-Hansen, J. Andersen, K. Larsen, K. Loiborg, *Forvaltningsret*, Copenhagen 1994, s. 562.

[108] J. Andersen, *op. cit.*, s. 29.

[109] Art. 13 ustawy o ombudsmanie; zob. też H. Gammeltoft-Hansen, J. Andersen, K. Larsen, K. Loiborg, *op. cit.*, s. 578.

[110] Art. 17 ustawy o ombudsmanie.

[111] Od roku 1961 – ustawa nr 142 z 17 maja 1961 r.

[112] Od roku 1959 – ustawa nr 205 z 11 czerwca 1959 r.

[113] Szerzej zob. K. Heede, *European Ombudsman…*, s. 36–37; do podobnych wniosków w odniesieniu do ombudsmana europejskiego dochodzi R. Davis, *Quasi-judicial Review: The European Ombudsman as an Alternative to the European Courts*, „Web Journal of Current Legal Issues" 2000, vol. 1.

[114] Propozycja duńska dlatego nie przewidywała wyboru, ale możliwość mianowania lub wyznaczenia przez organ przedstawicielski. Stanowisko przedstawicieli Danii okazało się konsekwentne. Kiedy na pierwszego rzecznika miał być mianowany Niemiec Siegbert Alber – członek CDU, Dania oprotestowała tę kandydaturę nie ze względu na brak jego osobistych kwalifikacji, ale dlatego, że był politykiem. W konsekwencji pierwszym rzecznikiem został Jacob Söderman – były rzecznik fiński, i praktyka ta została utrzymana w kolejnych nominacjach. Aktualny rzecznik P. Nikiforos Diamandouros piastował poprzednio urząd rzecznika krajowego w Grecji.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 02/11/2026 01:03:05

Koncepcje duńskie znalazły poparcie podczas toczących się negocjacji konferencji międzyrządowej, w szczególności ze strony delegacji brytyjskiej, a także hiszpańskiej, której motywacja wypływała z podobieństw idei łączących oba sformułowane projekty. Dodatkowym impulsem do przyjęcia duńskiej wersji ombudsmana było stanowisko Wielkiej Brytanii, zainteresowanej wprowadzeniem rozwiązań, które zmierzałyby do ograniczenia dominującej pozycji Komisji Europejskiej, czemu duńska propozycja wychodziła naprzeciw. Europejski ombudsman miał stać się czynnikiem kontrolującym działalność Komisji.[115] Nic więc dziwnego, że Komisja odniosła się krytycznie do proponowanych rozwiązań, obawiając się, że nowa instytucja nałoży na nią dodatkowe obowiązki, w szczególności dotyczące opracowywania odpowiedzi i przygotowywania informacji związanych z pytaniami rzecznika. Parlament i Komisja obawiały się również powrotu propozycji likwidacji prawa do petycji i ograniczenia tym samym kompetencji Parlamentu. Dlatego też Komisja chętniej akceptowała rozwiązania mające na celu stworzenie systemu współpracy między krajowymi rzecznikami niż wprowadzenie tego rodzaju instytucji na poziom wspólnotowy.[116] W stanowisku Komisji wskazano, że kontakt krajowych rzeczników z obywatelami jest bardziej bezpośredni i z tego powodu kontrola prawa wspólnotowego byłaby zdecydowanie szybsza i skonkretyzowana.

Pewne zastrzeżenia dotyczące pozycji i kompetencji europejskiego ombudsmana zgłaszał Parlament Europejski. Najbardziej kontrowersyjna w jego opinii była kwestia stosunku pomiędzy nim a rzecznikiem oraz propozycje likwidacji prawa do petycji kierowanej do komisji parlamentarnej. Wyrazem tych obiekcji był list przewodniczącej Komisji ds. Petycji V. Reding do przewodniczącego Komisji Europejskiej J. Santera.[117] Wskazała ona wątpliwości co do celowości powołania nowej instytucji, zwracając przy tym uwagę na faktyczne pokrywanie się zakresu petycji i prawa do skargi. Mogłoby to spowodować, jej zdaniem, możliwość dezorientacji obywateli – beneficjentów nowych urządzeń, w kwestii danych im do dyspozycji środków.[118] Sprzeciw wynikał również z obawy przed ograniczeniem pozycji Parlamentu wśród organów wspólnotowych.[119]

---

[115] Por. M. Anderson, N. der Boer, G. Miller, *European citizenship and cooperation in justice and home affairs*, [w:] A. Duff, J. Pinder, *Maastricht and Beyond*, London 1994, s. 111; M. J. Baun, *An Imperfect Union: The Maastricht Treaty and the New Politics of European Integration*, Oxford 1996, s. 79–101.

[116] P. Biering, *op. cit.*, s. 47; R. Corbett, *The Treaty of Maastricht…,* s. 153.

[117] Resolution on the deliberations of the Committee on Petitions during the Parliamentary year 1990–1991, Rapporteur V. Reding, Dz. Urz. WE C 183/1991, s. 448, uwagi 6, 8, 18–19 – Report V. Reding.

[118] *Ibidem*; por. też J. Closs, G. Reinesch, D. Vignes, J. Weyland, *Le Traité de Maastricht. Genèse, analyse, commentaire*, Brussels 1994, s. 401–403.

[119] C. Gonzalez, *op. cit.*, s. 35, P. Biering, *op. cit.*, s. 47–48; E. A. Marias, *The European Ombudsman…*, s. 74–75.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 02/11/2026 01:03:05

Państwa członkowskie obawiały się z kolei uzyskania przez Parlament Europejski zbyt dużego wpływu na ombudsmana z powodu powoływania go przez ten organ. Mogłoby to prowadzić w konsekwencji do faktycznej jego zależności od Parlamentu, a nawet uległości. W związku z tym rozważano alternatywne do zgłoszonego rozwiązanie, według którego powoływanie rzecznika miało być dokonywane przez Radę lub państwa członkowskie.

Pojawiła się również pewna rozbieżność dotycząca mechanizmu wnoszenia samej skargi. Delegacja brytyjska starała sie przeforsować rozwiązanie, które funkcjonuje w parlamencie brytyjskim, a polega na kierowaniu skargi za pośrednictwem członka parlamentu.[120] Przeciwna tej propozycji, jako ograniczającej w pewnym stopniu prawo do skargi, była Dania, wychodząc z założenia, że o skuteczności skargi decydować powinna między innymi bezpośrednia możliwość jej wnoszenia. Natomiast działanie rzecznika z własnej inicjatywy powinno być aktywnością z zasady wyjątkową.[121]

W związku z tym, że propozycja duńska spotkała się ostatecznie z ogólną aprobatą, jej założenia stały się punktem wyjścia negocjacji dotyczących zmiany traktatów, w szczególności zaś art. ówczesnego 195 TWE.[122] W trakcie dalszych prac przeważył także pogląd, że obie instytucje kontrolne – tzn. petycja do Parlamentu Europejskiego i skarga do ombudsmana – powinny zostać zawarte w traktacie jako instytucje wzajemnie uzupełniające się.[123]

Projektami, które wpłynęły na finalny kształt instytucji europejskiego ombudsmana w ramach idei obywatelstwa europejskiego były rozwiązania zaproponowane przez delegacje Luksemburga i Holandii.[124] Propozycje tych państw zrywały całkowicie z koncepcją ustanowienia europejskiego ombudsmana jako jedynie uzupełniającej instytucji wobec jego krajowych odpowiedników. Podmiotowy zakres działania ombudsmana określono w nich w zgodzie z koncepcją maksy-

[120] Szerzej na temat tego mechanizmu F. A. Stacey, *The British Ombudsman*, s. 244–245.

[121] P. Biering, *op. cit.*, s. 49.

[122] J S. Cloos, G. Reinesch, D. Vignes, J. Weyland, *op. cit.*, s. 401-402; M. Łuszczuk, *op. cit.*, s. 23, obecnie art. 228 TofUE.

[123] E. A. Marias, *The Right to petition to the European Parliament after Maastricht*, „European Law Review", vol. 19, 1994, s. 169–181; także E. A. Marias, *Le droit de pétition devant le Parlement européen* [w:] red. E. A. Marias, *European Citizenship*, Maastricht 1994, s. 81–101.

[124] Takie stanowisko prezentują: D. O'Keeffe, *Union…*, s. 89; E. Popławska, *Ombudsman Unii Europejskiej*, „Przegląd Legislacyjny" [Warszawa] 1998, nr 1–2, s. 269; Z. Hummer, *Stellung und Funktion des Burgerbeauftragten des Europaischen Parlaments*, Innsbruck 1995, inny pogląd zaprezentowany jest przez P. Bonnor, *The European Ombudsman: a novel source of soft law in the European Union*, „European Law Review" 2000, vol. 25, s. 40; por. również Raport roczny 1995. Źródła te wskazują projekt duński jako ostateczny. Należy zauważyć, iż zmiana krajów, którym przypisuje się ostateczną wersję projektu samego Traktatu z Maastricht, wynika z kolejnych zmian prezydencji w Radzie Unii Europejskiej.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 02/11/2026 01:03:05

malnego rozszerzania ochrony na wszystkie osoby fizyczne i prawne, mające odpowiednio miejsce zamieszkania lub siedzibę na terytorium państw członkowskich.[125] Zawarte w tych propozycjach pogodzenie prawa petycji do Parlamentu Europejskiego z instytucją europejskiego rzecznika i zakresem skargi do niego było udanym politycznym kompromisem. Prawo petycji uzyskiwało formalne podstawy traktatowe, ale ograniczono jego dopuszczalność do spraw dotyczących bezpośrednio skarżącego.

Ostatecznie unormowanie instytucji Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich zostało wprowadzone regulacją art. 195 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską.[126] Przepis ten wprowadził zasadę powoływania rzecznika przez Parlament oraz określił ogólnie zakres jego działania. Rzecznik stawał się samodzielną instytucją, badającą przypadki „niewłaściwego administrowania" wyłącznie w działaniu organów wspólnotowych, a nie administracji państw członkowskich. Powołaniu rzecznika jako nowej silnej instytucji wspólnotowej towarzyszyć miało zapewnienie Parlamentowi Europejskiemu wpływu na jego inwestyturę i kompetencje.[127]

Założenia modelu duńskiego najbardziej odpowiadały warunkom wspólnotowym i mogły liczyć na szybszą aprobatę. W porównaniu bowiem z tradycyjnym modelem skandynawskim, a także hiszpańskim czy niemieckim, duński rzecznik jest instytucją bardziej elastyczną, w większym stopniu koncyliacyjną i kierującą się w swym działaniu w dużym stopniu perswazją. Odpowiada to cechom funkcjonowania Wspólnot, które opierają się na układaniu się i kompromisie. Można za J. Södermanem stwierdzić, że model duńskiego ombudsmana to wzór nowoczesnej instytucji rzecznika dla współczesnych światowych demokracji.[128] Podobnie jak w Danii, europejski ombudsman to instytucja mająca tworzyć de-

[125] Projekt luksemburski Traktatu o Unii Europejskiej z 5 lipca 1991 r. – Agence Europe Doc. 1722/23, projekt holenderski Traktatu o Unii Europejskiej z 3 października 1991 r. – Agence Europe Doc. 1733/34.

[126] Przepis art. 195 TWE stanowił, że (ust. 1) Parlament Europejski mianuje Rzecznika Praw Obywatelskich, uprawnionego do przyjmowania od każdego obywatela Unii lub każdej osoby fizycznej bądź prawnej mającej miejsce zamieszkania lub statutową siedzibę w Państwie Członkowskim skarg, które dotyczą przypadków niewłaściwego administrowania w działaniach instytucji lub organów wspólnotowych, z wyłączeniem Trybunału Sprawiedliwości i Sądu Pierwszej Instancji wykonujących swoje funkcje sądowe – obecnie regulacja ta zawarta jest w art. 228 TUE.

[127] Formułowano opinie głoszące, że kompromis ten, przyczyniając się do przyjęcia odpowiednich postanowień Traktatu, w większym stopniu uwzględniał interesy instytucji wspólnotowych oraz państw członkowskich, w mniejszym zaś czynił zadość oczekiwaniom obywateli; por. E. A. Marias, *Mechanism of Protection of Union Citizen's Rights* [w:] *A Citizen's Europe. In search of a New Order*, red. A. Rosas, E. Antol, London 1995, s. 216.

[128] Wystąpienie J. Södermana z okazji 25-lecia francuskiego mediatora – Mediation: What future?, Paris, 5 February 1998.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 02/11/2026 01:03:05

mokratyczną atmosferę wokół rozstrzygnięć organów Unii i ochrony praw słabego człowieka.[129]

SUMMARY

Assumption of the Treaty about the European Union of 7 February 1992 opened an important chapter in the sphere of the community regulation of the status of citizens of the European Union and its institutional reforms. The treaty constituted the legal construction of the citizenship of the European Union and the consequent rights, which had to be protected by judicial and extrajudicial mechanisms, among them, the institution of the European Ombudsman deserves special attention.

The idea of the appointment of the institution of the Ombudsman on the community level was enrolled into experiences in many member countries from which it resulted, i.e. the independent institution like ombudsman, can create the elastic and effective system of the controlling of authorities, warranting that the right is justly practical and protects citizens.

This was especially essential in consideration of the fact that the first economic integration and the further enlargement of the competence had gone toward the more and more deeper integration, both legal and political. Further development and the evolution of Commonwealths could not follow separately from citizens and their composite needs, and this manner it was necessary to acknowledge to them additional rights, entering into the range of the new institution of the European citizenship.

In the article there was introduced the idea of the European citizenship and its influence on the origin of the European Ombudsman, and also two ideas of the institution of Ombudsman effluent from Danish and Spanish experiences.

[129] Maksyma często powtarzana przez J. Bomholta, cyt. za: H. Gammeltoft-Hansen H., F. Axmark, *op. cit.*, s. 4