

## **JAK RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH MOŻE POMÓC SAMORZĄDOM**

dr hab. Grzegorz Krawiec, prof. UP

Urząd Rzecznika Praw Obywatelskich (dalej: RPO lub Rzecznik) jest powszechnie kojarzony jako ten, który udziela pomocy osobom pokrzywdzonym przez organy władzy publicznej. A konkretnie: bada, czy na skutek działania lub zaniechania organu władzy publicznej nie zostały naruszone wolności/prawa jednostki. Także samorządowcy często otrzymują pisma z Biura Rzecznika Praw Obywatelskich – zarówno z Warszawy, jak i Pełnomocnictw Terenowych: z Katowic (obejmującego województwo śląskie, małopolskie i świętokrzyskie), z Wrocławia (obejmującego województwo dolnośląskie, opolskie, Lubuskie), z Gdańska (obejmującego województwo pomorskie, zachodniopomorskie i warmińsko-mazurskie).

Są to najczęściej pisma przesłane na podstawie art. 13 ust. 1 pkt 2 ustawy o z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (tekst jedn. Dz. U. z 2020 r., poz. 627, dalej jako: u.r.p.o.). Przepis ten stanowi, że prowadząc postępowanie wyjaśniające, Rzecznik może „żądać złożenia wyjaśnień, przedstawienia akt każdej sprawy prowadzonej przez naczelne i centralne organy administracji państwowej, organy administracji rządowej, organy organizacji spółdzielczych, społecznych, zawodowych i społeczno-zawodowych oraz organy jednostek organizacyjnych posiadających osobowość prawną, a także organy jednostek samorządu terytorialnego i samorządowych jednostek organizacyjnych”. Co to oznacza? Oznacza to, że toczy się przed RPO postępowanie – wszczęte albo na wniosek jakiegoś obywatela albo z urzędu. Najczęściej wszczęcie postępowania przed Rzecznikiem następuje na wniosek; często mieszkańcy skarżą się na jakość usług komunalnych, złe chodniki, infrastrukturę miejską itd. Sporo jest spraw dotyczących nieruchomości – ale w tym przypadku sprawy mogą być skomplikowane z uwagi na skomplikowany reżim prawny; w postępowaniach dotyczących nieruchomości zaangażowane mogą być również inne podmioty publiczne. Występują także sprawy z zakresu prawa wodnego (np. zalewanie sąsiedniej nieruchomości itd.). Bywa, że postępowanie zostanie wszczęte z urzędu, np. na podstawie artykułu w prasie czy Internecie.

Pisma skierowanych do organu na podstawie art. 13 ust. 1 pkt 2 u.r.p.o. nie należy się bać. Jest to na ogół jedynie ogólne zapytanie dotyczące stanu sprawy. Często w pismach tych Rzecznik pyta, o aktualnie prowadzone w sprawie działania itd. Czasem przedstawia także swoje stanowisko. Pisma takiego nie należy ignorować, albowiem zgodnie z art. 17 u.r.p.o. Organ, organizacja lub instytucja, do których zwróci się Rzecznik, obowiązane są z nim współdziałać i udzielać mu pomocy, a w szczególności:

- 1) zapewniać dostęp do akt i dokumentów na zasadach określonych w art. 13 u.r.p.o.;
- 2) udzielać Rzecznikowi żądanych przez niego informacji i wyjaśnień;
- 3) udzielać wyjaśnień dotyczących podstawy faktycznej i prawnej swoich rozstrzygnięć;
- 4) ustosunkowywać się do ogólnych ocen, uwag i opinii Rzecznika.

Obowiązek ustosunkowywania się do ogólnych ocen, uwag i opinii Rzecznika oznacza – jak zaznacza S. Trociuk – iż „nie jest wystarczające pozostanie przez określony podmiot czy organ przy swoim dotychczasowym stanowisku bez przekonywującego uzasadnienia. Wszelka korespondencja, która wychodzi z Biura Rzecznika Praw Obywatelskich, jest sporządzana na najwyższym poziomie merytorycznym, zaś stawiane zarzuty lub podnoszone wątpliwości są wyczerpująco uzasadniane. Tego samego Rzecznik oczekuje od każdego podmiotu, u którego interweniuje” (S. Trociuk, *Ustawa o Rzeczniku Praw Obywatelskich. Komentarz*, LEX/el. 2020, art. 17).

Jednocześnie zaznaczyć należy, że piszący w imieniu Rzecznika pracownik Biura RPO nie ma obowiązku przedstawiać swojego pełnomocnictwa. Upoważnienie Dyrektorów Zespołów funkcjonujących w Biurze RPO do działania w imieniu Rzecznika (a także pracowników Biura) jednoznacznie wynika z przepisów powszechnie obowiązującego prawa, tj. z art. 20 ust. 1 u.r.p.o., zgodnie z którym Rzecznik wykonuje swoje zadania przy pomocy Biura Rzecznika Praw Obywatelskich. Nie budzi wątpliwości, że przepis ten „wywiera ten skutek, że z jego mocy pracownicy Biura Rzecznika są upoważnieni do wykonywania w imieniu Rzecznika zadań i czynności przewidzianych w ustawie” (S. Trociuk, op.cit., art. 20).

## II.

Przyglądając się jednak działaniom Rzecznika można także odnieść wrażenie, iż swoimi działaniami RPO uderza w wiele samorządów. Tak jest np. w przypadku uchwał jednostek samorządu terytorialnego o przeciwdziałaniu tzw. „ideologii LGBT”. Skargi RPO dotyczyły uchwał gmin: Istebna (woj. śląskie), Lipinki (woj. małopolskie), Klwów (woj. mazowieckie), Serniki (woj. lubelskie), Niebylec (woj. podkarpackie), Osiek (woj. świętokrzyskie); powiaty rycki (woj. lubelskie) i tarnowski (woj. małopolskie) oraz przez Sejmik Województwa Lubelskiego. W ocenie Rzecznika akty te są sprzeczne z konstytucyjną zasadą legalizmu, zgodnie z którą organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa; stanowią władczą dyspozycję dla organów wykonawczych gminy i innych organów podległych, do której formułowania organy nie miały prawa; dyskryminują osoby nieheteronormatywne i transpłciowe, wykluczając je ze wspólnoty samorządowej; a także ograniczają prawa i wolności mieszkańców gminy – ich prawo do życia prywatnego i rodzinnego, wolność wypowiedzi, prawo do nauki, prawo do nauczania oraz prawo do wychowania dzieci zgodnie z własnymi przekonaniem – w sposób bezprawny, gdyż ograniczenia tych praw i wolności mogą nastąpić tylko w ustawie. Z dziewięciu spraw w czterech WSA – w Gliwicach, WSA w Warszawie (wydział zamiejscowy w Radomiu), WSA w Lublinie oraz WSA w Kielcach – wydały wyroki o unieważnieniu zaskarżonych uchwał odpowiednio Rady Gminy Istebna, Rady Gminy Klwów, Rady Gminy Serniki oraz Rady Miasta Osiek, uwzględniając wszystkie przedstawione w skargach zarzuty<sup>39</sup>. W trzech sprawach WSA w Rzeszowie i WSA w Krakowie wydały postanowienia o odrzuceniu skarg. Rzecznik zaskarżył już kasacyjnie postanowienia WSA w Krakowie w sprawie ze skarg na uchwały Rady Gminy Lipinki i Rady Powiatu Tarnowskiego oraz WSA w Rzeszowie w sprawie ze skargi na uchwałę Rady Gminy Niebylec.

### III.

Mimo powyższych kwestii, z całą mocą podkreślić należy, iż Rzecznik Praw Obywatelskich może działać również na rzecz samorządów. Organy samorządu terytorialnego są, co prawda, elementem władzy publicznej, (przed którą ma chronić jednostkę Rzecznik), jednak i one same z tej pomocy Rzecznika mogą skorzystać.

Podmioty, którym pomaga Rzecznik to bowiem nie tylko człowiek. Rzecznik może pomóc także osobom prawnym oraz jednostkom organizacyjnym, które nie posiadają osobowości prawnej. Nic nie stoi zatem na przeszkodzie, by i samorządy zwracały się do Rzecznika z prośbą o pomoc, gdy ich prawa są naruszane. Gmina, powiat i województwo są osobami prawnymi, posiadającymi samodzielność. Samodzielność ta, a także ich wolności i prawa mogą być naruszane przez inne organy władzy publicznej, a nawet przez parlament (który może uchwalić ustawy godzące w samorząd).

W wielu takich sytuacjach pomocny może okazać się Rzecznik. Przede wszystkim wskazać należy, że jego pomoc może być dwutorowa: 1/ w sprawie indywidualnej oraz 2/ w sprawie generalnej.

Jeżeli chodzi o sprawy z tej drugiej grupy (sprawy generalne), to Rzecznik Praw Obywatelskich prowadzić może również takie sprawy, które nie dotyczą konkretnie oznaczonego podmiotu, ale mają uniwersalny wymiar (dotyczący np. jakiejś grupy zawodowej lub społecznej). W tym kontekście Rzecznik może prowadzić sprawy dotyczące pewnych problemów, które są istotne dla wszystkich jednostek samorządu terytorialnego lub pewnej ich grupy. Chociaż Rzecznik nie ma uprawnień do zmiany prawa, to jednak może np. interweniować w danym ministerstwie, by rozpoczęto prace nad zmianą jakiejś ustawy, która reguluje kwestie samorządowe. Taki nacisk Rzecznika, wraz z innymi podmiotami, może być skuteczny i spowodować zmianę prawa w kierunku korzystnym dla samorządu. Tak więc warto – np. poprzez organizacje skupiające samorządy – pisać do Rzecznika w sprawach, które zdaniem środowiska samorządowego, są konieczne do uregulowania/zmiany. Przykładem jest sprawa dotycząca art. 4 ustawy z dnia 31 stycznia 2019 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz ustawy o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów. Podnoszono zarzut, że regulacja ta prowadzi do nieuzasadnionego obniżenia opłat lub nieuzasadnionego zakończenia postępowań aktualizacyjnych w stosunku do wszystkich współużytkowników wieczystych danej nieruchomości. Stanowi ona nadmierną i nieuzasadnioną ingerencję ustawodawcy w samodzielność finansową jednostek samorządu terytorialnego. Budzi to wątpliwości co do jej zgodności z art. 167 ust.1 i 2 oraz art. 165 ust. 1 Konstytucji (Informacja o działalności Rzecznika Praw Obywatelskich w roku 2020, Warszawa 2021, s. 229-230).

Dalsze uwagi poświęcone zostaną sprawom indywidualnym.

### IV.

Jeżeli chodzi o formę pomocy w pierwszym aspekcie, to chodzi o pewne indywidualne sprawy, np. sprawy administracyjne czy sądownoadministracyjne, w których gmina/powiat/województwo są stroną, np. prezydent miasta w postępowaniu przed marszałkiem w sprawie dotyczącej wydania zezwolenia na wycinkę drzewa. Co więcej, teoretycznie organy pierwszej instancji mogłyby zwrócić się do Rzecznika Praw Obywatelskich z prośbą o zaskarżenie do wojewódzkiego sądu administracyjnego decyzji samorządowego kolegium odwoławczego. Oczywiście to Rzecznik decyduje, czy wszcząć postępowanie; podejmując decyzję w tej sprawie, musi uwzględnić wszystkie okoliczności sprawy, w tym interes strony postępowania.

Wszczęcie postępowania przez Rzecznika to: „podjęcie czynności” (art. 8 i 9 u.r.p.o.). Jest to określenie szersze niż podjęcie sprawy, które dotyczy tylko wniosku. Podjęcie czynności nastąpić może zatem na wniosek (art. 9 pkt 1-2b u.r.p.o.), jak i z własnej inicjatywy („z urzędu”) – art. 9 pkt 3 u.r.p.o.

Rzecznik Praw Obywatelskich podejmuje czynności na wniosek obywateli lub ich organizacji. Mogą one zwracać się w swoim imieniu lub w imieniu osób trzecich (organizacja zaś w imieniu swoich członków). Do Rzecznika zwracać się więc może „każdy”, a więc także i organy samorządu terytorialnego.

Wniosek kierowany do Rzecznika jest wolny od opłat, nie wymaga zachowania szczególnej formy, lecz powinien zawierać oznaczenie wnioskodawcy oraz osoby, której wolności i praw sprawa dotyczy, a także określać przedmiot sprawy (art. 10 u.r.p.o.). Jest to wyraz odformalizowania postępowania prowadzonego przez Rzecznika. Również forma wniesienia wniosku jest dowolna – może być on wniesiony w formie ustnej, pisemnej, elektronicznej (np. przez formularz elektroniczny na stronie rpo.gov.pl lub poprzez pocztę elektroniczną). Wnioskiem nie jest anonim, ponieważ nie zawiera oznaczenia wnioskodawcy. Anonim może jednak stanowić asumpt do podjęcia przez Rzecznika sprawy z własnej inicjatywy (S. Trociuk, tamże, art. 10).

Pismo kierowane do Rzecznika przez organ samorządu nie musi czynić zadość zasadom reprezentacji – pismo może pochodzić od jakiegokolwiek podmiotu reprezentującego gminę. Rzecznik nie bada, czy pismo zostało prawidłowo podpisane.

Wniosek może pochodzić także od organów samorządu, przy czym pojęcia samorządu nie można ograniczać wyłącznie do samorządu terytorialnego; jest to także samorząd gospodarczy i zawodowy (np. samorząd radców prawnych, samorząd adwokatów itd.). Podjęcie czynności następuje także na wniosek Rzecznika Praw Dziecka oraz Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców. Te dwie instytucje mogą zwrócić się do Rzecznika, gdy ich kompetencje nie pozwalają na konkretne działania w sprawach objętych ich właściwością.

Rzecznik może także podjąć sprawę z własnej inicjatywy („z urzędu”). Może to uczynić, gdy dojdzie do niego w jakikolwiek sposób informacja, że okoliczności sprawy wymagają jego działania.

Rzecznik Praw Obywatelskich, a w zasadzie pracownicy jego Biura, samodzielnie podejmują decyzję, co zrobić ze skierowanym do niego wnioskiem. Badając więc wniosek jednostki samorządu terytorialnego, nie jest nim związany i może odmówić zajęcia się sprawą. Wynika to z tego, iż Rzecznik jest niezależny.

## V.

Zgodnie z art. 208 Konstytucji RP „Rzecznik Praw Obywatelskich jest w swojej działalności niezawisły, niezależny od innych organów państwowych i odpowiada jedynie przed Sejmem na zasadach określonych w ustawie”.

Niezależność Rzecznika Praw Obywatelskich ma wymiar ustrojowy. Wyraźnie odróżnia się niezależność Rzecznika od jego niezawisłości. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego podkreśla się, że „niezależność cechuje Rzecznika jako organ państwa, niezawisłość winna zaś być przymiotem <substratu osobowego> tego organu. Sama niezależność od innych organów państwa oznacza zakaz tworzenia pomiędzy Rzecznikiem a innymi organami więzi strukturalnych i funkcjonalnych, które mogłyby prowadzić do zależności Rzecznika od tych organów. Ograniczenie to nie dotyczy – jak się podkreśla – wypadków dopuszczanych przez samą Konstytucję lub ustanowionych w ustawach, ale w zgodzie z zasadami konstytucyjnymi” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 października 2010 r., sygn. akt K 35/09, OTK ZU 8A/2010, poz. 77). Niezależność od innych organów oznacza, że żaden z nich nie może Rzecznikowi nakazać ani zakazać czegokolwiek, co mieści się w zakresie jego konstytucyjnych zadań i określonych ustawą kompetencji (P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2000, s. 266).

Niezależność Rzecznika w wymiarze konstytucyjnym powiązana jest z jego relacjami z innymi organami. Jednak w wymiarze szerszym – według definicji słownikowej - niezależny to nie tylko „niepodporządkowany komuś, czemuś”, ale także „decydujący o sobie” (<https://sjp.pwn.pl/sjp/niezalezny;2490308.html>).

Niezależność ma również bezpośredni wpływ na postępowanie kontrolne prowadzone przez ten organ. Konkretnie postępowania kontrolne prowadzone przez Rzecznika, a także wykładnia przepisów prawnych statuujących środki działania przysługujące Rzecznikowi powinny się odbywać z zachowaniem tej zasady. Także sposób sformułowania przepisów prawnych statuujących uprawnienia Rzecznika przemawia za tym, że ustawodawca respektuje tę zasadę. Niezależność w zakresie postępowania oznacza, że to od Rzecznika (od pracownika Biura Rzecznika Praw Obywatelskich) zależy, czy w ogóle podjąć sprawę do prowadzenia, czy też nie. Od niego zależy również to, czy skorzysta z innych środków (wskazanie wnioskodawcy przysługujących mu środków działania, przekazanie sprawy według właściwości). Od Rzecznika zależy także, który środek – stosowny do przedmiotu sprawy, a przewidziany w art. 14 u.r.p.o. – zostanie podjęty po zbadaniu sprawy.

## VI.

Samorządowcy, kierując sprawę do Rzecznika, muszą uwzględnić jeszcze jeden aspekt sprawy. W odniesieniu do Rzecznika Praw Obywatelskich chodzi o to, by nie zastępował on innych podmiotów, które z mocy ustawy posiadają kompetencję do danego działania. To właśnie te inne podmioty mają w pierwszej kolejności podejmować działania, a wnioskodawca, zanim skieruje sprawę do RPO, przede wszystkim powinien skorzystać z tych innych środków prawnych.

W literaturze przedmiotu W. Taras, powołując się na konkretne sprawy prowadzone przez Rzecznika Praw Obywatelskich, podaje, na czym polega zasada subsydiarności: zgodnie z tą zasadą Rzecznik podejmuje działania, gdy osoba, której prawa zostały naruszone, wykorzystwała uprzednio wszystkie dostępne środki ochrony prawnej. Nie wyręcza on obywateli w składaniu środków prawnych, nie spełnia roli ich generalnego pełnomocnika procesowego, ani też nie udziela szczegółowych porad prawnych co do sposobu wytoczenia i prowadzenia sprawy, gdyż żaden przepis prawa nie nałożył na niego takich obowiązków. Jeżeli nie ma poważnych uchybień w samym toku postępowania (np. jego przewlekania), RPO nie podejmuje interwencji do czasu zakończenia postępowania. Rzecznik nie sugeruje właściwym organom administracji metod i technik działania, a tym bardziej nie może rozstrzygać merytorycznie spraw w zastępstwie powołanych do tego organów.

Jest także oczywiste, że Rzecznik nie podejmuje się prowadzenia sprawy nawet w przypadku merytorycznie uzasadnionym, gdy nie ma proceduralnych podstaw pozwalających na ewentualne podjęcie działań przewidzianych w ustawie o Rzeczniku Praw Obywatelskich (W. Taras, *Rzecznik Praw Obywatelskich w postępowaniu administracyjnym*, PiP 1991, z. 1, s. 44-45).

Rzecznik Praw Obywatelskich nie powinien działać wówczas, gdy wnioskodawca posiada określone środki prawne. W pierwszej kolejności wnioskodawca powinien skorzystać właśnie z nich; zasada subsydiarności wyrażona w art. 11 ust. 1 pkt 2 u.r.p.o. (który daje Rzecznikowi prawo do wskazania wnioskodawcy przysługujących mu środków działania) polega na tym, że Rzecznik nie zastępuje i nie wyręcza obywateli w prowadzeniu ich spraw, a więc nie świadczy usług typowo adwokackich. Działania interwencyjne podejmuje dopiero wówczas, gdy wnioskodawca wykorzystał przysługujące mu przewidziane prawem środki działania i pomimo to w dalszym ciągu uważa, iż jego sprawa została załatwiona z naruszeniem praw i wolności (S. Trociuk, op.cit., art. 11). Powinien on podejmować prawem przewidziane kroki tylko wtedy, gdy obywatel nie jest w stanie samodzielnie bronić swych praw. Konieczną przesłanką podjęcia działania przez Rzecznika jest uprzednie wyczerpanie dostępnych przedsiębiorcy środków prawnych służących do ochrony ich praw i wolności. Rzecznik ten działa bowiem na zasadzie subsydiarności (pomocniczości) i nie zastępuje obywateli w wykonaniu nadanych im uprawnień.

Działając na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 3 u.r.p.o., informuje więc on wnioskodawcę o możliwości samodzielnego zastosowania środka prawnego lub o możliwości skorzystania z innego uprawnienia.

## VII.

Jak podaje się w literaturze przedmiotu, „w systemie organów państwa RPO zajmuje miejsce szczególne, co przejawia się m.in. w odmiennym od innych organów kontrolnych jego trybie działania. Odmienność polega także na uregulowaniu postępowania przed RPO w sposób autonomiczny. Oznacza to, że ombudsman stosuje własną procedurę, chyba że przepis ustawy nakazuje mu stosowanie innych przepisów o charakterze procesowym, jak ma to miejsce w przypadku brania udziału w postępowaniach sądowych lub administracyjnych” (W. Taras, *Rzecznik Praw Obywatelskich w postępowaniu administracyjnym...*, s. 46).

Postępowanie kontrolne jest postępowaniem nie z zakresu stosowania prawa (nie jest to postępowanie jurysdykcyjne, kończące się wydaniem indywidualnego rozstrzygnięcia), ale z zakresu wykonania (realizacji prawa) – fakt ten determinuje charakter tego postępowania. Nie ma w nim wielu instytucji typowych dla postępowań jurysdykcyjnych, jak np. strony postępowania, decyzji kończącej postępowanie czy terminu załatwienia sprawy i innych.

Rzecznik nie ma kompetencji materialnoprawnej do rozstrzygnięcia danej sprawy, nie wydaje indywidualnego rozstrzygnięcia, konkretyzującego określone prawa i obowiązki. Nie stosuje się więc do niego przepisów kodeksu postępowania administracyjnego. Są jednak przepisy, które w określonym zakresie pozwalają stosować przepisy KPA przez Rzecznika i wydawać decyzje, od których służy skarga do sądu – są to sprawy o udzielenie przez Rzecznika Praw Obywatelskich informacji publicznej.

Skoro do postępowania kontrolnego przed Rzecznikiem nie stosuje się kodeksu postępowania administracyjnego, to uznać należy, że to postępowanie ma samodzielny charakter. Jeżeli jakaś kwestia nie jest uregulowana w ustawie o Rzeczniku Praw Obywatelskich (np. termin „załatwienia sprawy” przez Rzecznika), to uznać należy, iż jest to świadomy wybór ustawodawcy. Stosowanie odpowiednio przepisów kodeksu postępowania administracyjnego jest niedopuszczalne.

Takie postępowanie nie kończy się wydaniem decyzji administracyjnej. Zakończenie może przybierać różne formy. W sposób definitywny zostaje zamknięte: art. 11 ust. 1 pkt 1, pkt 2, 3, 4 oraz 14 pkt 1 u.r.p.o. W przypadkach określonych w art. 14 pkt 2-3 Rzecznik zwraca się do innych podmiotów, co może nieść konsekwencje w postaci wszczęcia postępowania przed tym innym podmiotem (postępowanie przed tym innym organem można nazwać „zewnętrznym”). Samo jednak postępowanie kontrolne prowadzone przez Rzecznika nie kończy się. Rzecznik w postępowaniu prowadzonym przed tym innym podmiotem przybiera jedną z form procesowych (jest np. uczestnikiem postępowania na prawach strony w postępowaniu administracyjnym lub przed sądem administracyjnym) – ale występując w tym postępowaniu „zewnętrznym” nadal wykonuje swoje funkcje kontrolerskie i prowadzi swoje postępowanie kontrolne. W tych przypadkach postępowanie kontrolne prowadzone przez Rzecznika zakończyć się może dopiero z chwilą, gdy rozstrzygnięcie wydane w tym zewnętrznym postępowaniu stanie się prawomocne/ostateczne. Wówczas to Rzecznik może, ale nie musi wystosować pismo do wnioskodawcy, informujące o zamknięciu postępowania przez siebie prowadzonego. Pismo to kończyć będzie w takim przypadku postępowanie Rzecznika. Pisma te nie są decyzjami administracyjnymi.

W przypadku postępowania prowadzonego przez RPO nie ma mowy o instancji. Instancja jest bowiem pojęciem z zakresu postępowań jurysdykcyjnych. Jest to postępowanie mające na celu kontrolę czynności podejmowanych przez organy władzy publicznej. W tym samym stanie faktycznym i prawnym prowadzone jest jeden raz przez pracownika Biura Rzecznika Praw Obywatelskich, działającego z upoważnienia Rzecznika Praw Obywatelskich. Upoważnienie ma charakter ustawowy.

Od stanowiska Rzecznika niekorzystnego dla wnioskodawcy, nie przysługuje żaden środek prawny (ani wnioski o ponowne rozpatrzenie sprawy z art. 127 § 3 k.p.a., a to z tego powodu, iż Rzecznik Praw Obywatelskich nie jest ministrem w rozumieniu tego kodeksu i do postępowania prowadzonego przez RPO nie stosuje się tego aktu normatywnego). Nie przysługuje także skarga do sądu administracyjnego. Stanowisko takie wyrażane jest w literaturze (S. Trociuk, op.cit., art. 13) oraz w orzecznictwie sądowoadministracyjnym (por. np. postanowienie WSA w Łodzi z dnia 29 sierpnia 2007 r. III SAB/Łd 37/07.). Problem umożliwienia skarżenia stanowiska RPO do sądu musi uwzględniać, że jest to organ niezależny. Sądy administracyjne, są jak i RPO jednym z elementów systemu ochrony praw człowieka – kontrolują działania zaniechania organów władzy publicznej (w określonym zakresie) – trudno sobie wyobrazić by na działania jednego z nich składać skargę do drugiego.

Postępowania prowadzone przez pracowników Biur Terenowych Rzecznika są prowadzone także z upoważnienia Rzecznika. Pracownicy tych Biur są pracownikami Biura RPO. Od wyrażonego przez nich stanowiska nie przysługuje żaden środek prawny do Rzecznika Praw Obywatelskich.

## **VIII.**

W postępowaniu kontrolnym prowadzonym przez Rzecznika Praw Obywatelskich nie można wyróżnić jego „trwałych” etapów (stadiów) – można mówić o płynności w zakresie stadiów tego postępowania. O ile bowiem wszczęcie postępowania (jednak pod inną nazwą), czy prowadzenie postępowania wyjaśniającego (m.in. art. 13 u.r.p.o.) nie budzą wątpliwości, to nie w każdym postępowaniu pojawiać się będzie wyraźny etap zakończenia postępowania, rozumiany jako „załatwienie sprawy” i pisemne o tym poinformowanie. Ustawa o Rzeczniku Praw Obywatelskich w art. 14 wskazuje środki podejmowane przez Rzecznika po zbadaniu indywidualnej sprawy.

S. Trociuk (op.cit., art. 13) wyróżnia tutaj trzy grupy:

1. zakończenie postępowania – wyjaśnienie wnioskodawcy, że nie stwierdzono naruszenia wolności i praw człowieka i obywatela (art. 14 pkt 1 u.r.p.o.);
2. skorzystanie z postulatywnych środków działania (art. 14 pkt 2 i 3 u.r.p.o.);
3. skorzystanie ze środków prawnych o charakterze procesowym (art. 14 pkt 4-8 u.r.p.o.);
4. Skorzystanie ze środków przewidzianych w art. 16 u.r.p.o.. Jak podkreśla S. Trociuk potrzeba skorzystania ze środków przewidzianych w art. 16 ust. 1 (przedstawianie organom, organizacjom i instytucjom oceny i wniosków zmierzających do zapewnienia skutecznej ochrony wolności i praw człowieka i obywatela i usprawnienia trybu załatwiania ich spraw) „pojawia się wówczas, gdy rozpatrywane sprawy indywidualne wskazują na utrwalającą się po stronie organów i instytucji praktykę stosowania prawa w sposób, który narusza sferę wolności i praw (S. Trociuk, op.cit., art. 13). Następuje zatem pewne wykroczenie poza sprawę indywidualną, jednak jak wskazuje art. 16 ust. 1 ab initio u.r.p.o. Są one podejmowane „w związku z rozpatrywanymi sprawami”. Środki te stosowane są przez Rzecznika po przeprowadzeniu postępowania wyjaśniającego.

Rzecznik Praw Obywatelskich odgrywa istotną rolę w zakresie ochrony wolności i praw człowieka i obywatela. Z doktrynalnego punktu widzenia przypisuje mu się także inne funkcje – np. jako strażnika prawa do dobrej administracji, strażnika (publicznych) praw podmiotowych). Każda z tych perspektyw powoduje, że inaczej spoglądać należy na ten organ ochrony prawa – każde z tych spojrzeń koncentruje uwagę na innym elemencie. Taka różnorodność ról Rzecznika oznacza, że wobec samorządu terytorialnego występuje on nie tylko jako obrońca jednostki-człowieka; może on także wystąpić jako obrońca samorządu terytorialnego.

Polski ombudsman – Rzecznik Praw Obywatelskich jest organem, którego czynności (a więc prowadzone postępowanie) zdeterminowane są w dużej mierze przez jego niezależność. Są wprowadzić w Polsce inne instytucje ombudsmana; często te inne instytucje posiadają podobne, choć nie identyczne, kompetencje (np. Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców), jednak fakt, iż są zależne od organu władzy wykonawczej, czyni te organy niejako „ułomnymi”. Nie mogą oni w pełni skutecznie wykonywać swoich zadań.

Niezwykłym zatem atutem postępowania kontrolnego prowadzonego przez Rzecznika Praw Obywatelskich jest to, iż Rzecznik ten jest podmiotem w dużym stopniu samodzielny. To właśnie ta samodzielność, a także odformalizowanie („poza-judykacyjny” charakter postępowania) w dużym stopniu stanowi cechę charakterystyczną tegoż postępowania i przyczyniają się do tego, że Rzecznikowi łatwiej jest reagować na zmieniającą się rzeczywistość. Niezależność powoduje także, iż kompetencje Rzecznika nie są iluzoryczne i mogą być wykorzystane w postępowaniu zainicjowanym przez każdego”, a więc także organ samorządu terytorialnego.



## Bibliografia:

- *Informacja o działalności Rzecznika Praw Obywatelskich w roku 2020*, Warszawa 2021;
- Taras W., *Rzecznik Praw Obywatelskich w postępowaniu administracyjnym*, PiP 1991, z. 1;
- Trociuk S., *Ustawa o Rzeczniku Praw Obywatelskich. Komentarz*, LEX/el. 2020;
- Winczorek P., *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2000.

## O AUTORZE

**Grzegorz Krawiec** – ukończył studia prawnicze na WPiA UŚI w Katowicach, doktor habilitowany nauk prawnych, profesor uczelni. Stopień doktora habilitowanego nadany mu został uchwałą Rady Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach z dnia 26 września 2018 r. na podstawie pracy „Koncepcje poci a prawo administracyjne”, Warszawa 2015. Profesor Uniwersytetu Pedagogicznego im. KEN w Krakowie. Wieloletni praktyk administracyjny (m.in. jako członek pozaetatowy Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Częstochowie). Obecnie główny specjalista w Biurze Pełnomocnika Terenowego Rzecznika Praw Obywatelskich w Katowicach. Specjalista z zakresu prawa administracyjnego i postępowania administracyjnego. Autor i współautor wielu publikacji, dot. europejskiego prawa administracyjnego, wznowienia postępowania administracyjnego i innych, w tym także współautor Systemu Prawa Administracyjnego Procesowego. Prowadził wykłady z zakresu prawa administracyjnego na uniwersytetach zagranicznych (Czechy, Słowacja, Litwa).

*Opinie wyrażone w powyższym tekście mają charakter autorski i nie należy ich traktować jako stanowiska Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej im. Jerzego Reguńskiego.*

.....

Analizy CELOWe są dostępne na stronie [www.frdl.org.pl](http://www.frdl.org.pl), w zakładce „Badania i Analizy”.

Warszawa, styczeń 2022

Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej im. Jerzego Reguńskiego  
ul. Żurawia 43, 00-680 Warszawa