

GRZEGORZ KRAWIEC<sup>1</sup>

## Zasady ogólne postępowania kontrolnego prowadzonego przez Rzecznika Praw Obywatelskich

### 1. Uwagi wprowadzające

Pozycja Rzecznika Praw Obywatelskich (RPO)<sup>2</sup>, jako organu stojącego na straży wolności i praw człowieka i obywatela określonych w Konstytucji oraz w innych aktach normatywnych, była już wielokrotnie analizowana przez różnych autorów<sup>3</sup>. Badali oni charakter prawny Rzecznika, jego pozycję ustrojową, relacje z innymi organami itd. Także i w aktualnej literaturze analizuje się różne aspekty działania RPO<sup>4</sup>.

1 Dr hab. Grzegorz Krawiec, prof. UP – Uniwersytet Pedagogiczny im. KEN w Krakowie, ORCID: 0000-0003-2949-5361.

2 Funkcjonujący na podstawie art. 208–210 Konstytucji RP oraz ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (tekst jedn. Dz.U. z 2023 r. poz. 1058; dalej: u.r.p.o.).

3 Por. np. A. Deryng, *Pozycja prawna Rzecznika Praw Obywatelskich wobec administracji publicznej*, Warszawa 2007; N. Banaszak, *Rzecznik Praw Obywatelskich wobec administracji samorządu terytorialnego*, Warszawa 2013; eadem, *Antecedencje instytucji ombudsmana*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Prawo” 2007, nr 303; A. Domańska, *Pozycja prawno-ustrojowa Rzecznika Praw Obywatelskich*, Warszawa 2013; A. Gajda, *Kierunki rozwoju instytucji Rzecznika Praw Obywatelskich w Polsce*, Warszawa 2013; eadem, *Projekty i zmiany zakresu działania instytucji ombudsmana w Polsce*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2014, t. XXXI; I. Malinowska, *Rzecznik Praw Obywatelskich w systemie ochrony praw i wolności w Polsce*, Warszawa 2007; S. Patyra, *Rzecznik Praw Obywatelskich I kadencji (1987–1991). Doświadczenia przełomu ustrojów*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2008, nr 11; J. Świątkiewicz, *Rzecznik Praw Obywatelskich w Polskim systemie prawnym*, Warszawa 2001; S. Trociuk, *Komentarz do ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich*, Warszawa 2014; A. Zoll, *Rzecznik Praw Obywatelskich z perspektywy de lege ferenda*, w: *Państwo w służbie obywateli. Księga Jubileuszowa Jerzego Świątkiewicza*, Warszawa 2005; M. Zubik, *Rzecznik Praw Obywatelskich (po 20 latach istnienia urzędu)*, „Państwo i Prawo” 2008, nr 11.

4 Por. np. R. Radek, *Rzecznik Praw Obywatelskich i jego aktywność podczas pandemii COVID-19 (wybrane problemy)*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2022, nr 6, s. 35–49.

Wiele opracowań (o ile nie większość) dotyczących tej problematyki koncentruje się jednak na kwestiach ustrojowych. W niniejszym artykule uwaga zwrócona zostanie na zasady ogólne obowiązujące w postępowaniu kontrolnym prowadzonym przez Rzecznika Praw Obywatelskich – przedstawione będą więc proceduralne problemy związane z jego funkcjonowaniem. Zasady ustrojowe zostaną omówione tylko z perspektywy potrzebnej do analiz procesowych. Rozważania należy jednak rozpocząć od krótkiej charakterystyki postępowania kontrolnego prowadzonego przez RPO.

## 2. Istota postępowania kontrolnego prowadzonego przez Rzecznika Praw Obywatelskich

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”<sup>5</sup>.

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 Rzecznikowi stosować przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego<sup>6</sup> i wydawać decyzje, od których służy skarga do sądu – są to sprawy o udzielenie przez RPO informacji publicznej.

Skoro do postępowania kontrolnego przed Rzecznikiem nie stosuje się Kodeksu postępowania administracyjnego, to oznacza to, że postępowanie takie ma samodzielny charakter. Jeżeli jakaś kwestia nie jest uregulowana w ustawie o RPO (np. termin „załatwienia sprawy” przez Rzecznika), to należy uznać, iż jest to świadomy wybór ustawodawcy. Odpowiednie stosowanie

---

5 W. Taras, *Rzecznik Praw Obywatelskich w postępowaniu administracyjnym*, „Państwo i Prawo” 1991, nr 1, s. 46.

6 Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz.U. z 2023 r. poz. 775 ze zm.); dalej: k.p.a.

przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego do postępowania kontrolnego RPO jest niedopuszczalne.

Postępowanie prowadzone przez Rzecznika Praw Obywatelskich jest postępowaniem odformalizowanym i uproszczonym. Wiele środków prawnych podejmowanych jest samodzielnie przez Rzecznika; cieszy się on swobodą zarówno w zakresie podjęcia sprawy, jak i wyboru środka prawnego, jakiego użyje (decyduje także, czy w ogóle użyje takiego środka).

Uproszczone (w porównaniu do postępowań jurysdykcyjnych prowadzonych przez sądy i organy administracji publicznej) formy działania Rzecznika Praw Obywatelskich oraz odformalizowanie postępowania powodują, że łatwiej mu funkcjonować w nowej rzeczywistości społecznej – europejskiej, globalnej, sieciowej, a ostatnio w warunkach (re)centralizacji państwa. Uproszczone środki prawne (o dużym stopniu ogólności), jakimi dysponuje Rzecznik, które zostały mu przyznane w innym czasie, sprawdzają się również i obecnie.

### 3. Znaczenie zasad ogólnych w postępowaniu kontrolnym prowadzonym przez Rzecznika Praw Obywatelskich

Jak się wydaje, w uproszczonym i odformalizowanym postępowaniu konieczne jest wyraźne wyartykułowanie zasad ogólnych tego postępowania. Powinny one przypominać Rzecznikowi o jego podstawowej roli związanej z ochroną wolności i praw człowieka. Mogą być też pomocne w „załatwieniu sprawy” przez Rzecznika oraz mieć wpływ nie tylko na (nie)podjęcie sprawy (zasady, zgodnie z którymi RPO samodzielnie decyduje o podjęciu sprawy), ale także na inne etapy postępowania (np. zasada niezależności Rzecznika). Zasady te, stanowiące normy prawne lub będące logicznymi konsekwencjami tych norm, wyrażają wartości istotne z punktu widzenia danej procedury. W odniesieniu do zasad ogólnych z Kodeksu postępowania administracyjnego wyrażono pogląd, że zasady te zaprojektowane zostały jako „element służący wyważaniu racji i wartości, przy założeniu pozostawienia organom administracyjnym pewnego marginesu swobody formułowanych ocen”<sup>7</sup>. Wyraźne podkreślanie zasad służyć ma uwypukleniu faktu, iż Rzecznik, prowadząc postępowanie kontrolne, ma realizować pewne wartości. Ustawa o Rzeczniku Praw Obywatelskich wskazuje, że w sprawach dotyczących ochrony wolności i praw człowieka i obywatela RPO bada, czy nie nastąpiło naruszenie prawa, ale również innych wysoko cenionych wartości. Ustawa wskazuje tu zgodność z prawem działalności organów władzy publicznej, a także wartości wyrażone jako zasady współżycia społecznego i sprawiedliwości społecznej (art. 1 ust. 3 u.r.p.o).

<sup>7</sup> Z. Kmiecik, w: Z. Kmiecik, J. Wegner, M. Wojtuń, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2023, s. 73.

W literaturze prawniczej omawiane wartości traktuje się jako kryteria działania Rzecznika Praw Obywatelskich. M. Szubiakowski, komentując art. 208 Konstytucji RP, wskazujący na podstawowe zadanie Rzecznika w zakresie ochrony wolności i praw człowieka i obywatela, pisze, że regulacja ustawowa uzupełnia normę art. 208 Konstytucji RP o dwa dodatkowe kryteria działania Rzecznika, a mianowicie możliwość badania spraw na podstawie zasad współżycia społecznego i sprawiedliwości społecznej<sup>8</sup>. Kryteria te określone są w art. 1 ust. 3 u.r.p.o., który stanowi, że: „W sprawach o ochronę wolności i praw człowieka i obywatela Rzecznik bada, czy wskutek działania lub zaniechania organów, organizacji i instytucji, obowiązanych do przestrzegania i realizacji tych wolności i praw, nie nastąpiło naruszenie prawa, a także zasad współżycia i sprawiedliwości społecznej”. Zadaniem RPO jest zatem ochrona wolności i praw człowieka i obywatela. Organy, organizacje i instytucje, zachowując się wobec osób (podmiotów) zewnętrznych w określony sposób (poprzez działanie lub zaniechanie), działają w ramach swoich uprawnień i kompetencji. Są przy tym obowiązane do przestrzegania i realizacji wolności i praw człowieka i obywatela. W postępowaniu kontrolnym Rzecznik bada, czy te działania/zaniechania nie spowodowały naruszenia prawa, naruszenia zasad współżycia społecznego lub naruszenia zasad sprawiedliwości społecznej.

Jak podaje S. Trociuk, „Rzecznik jest kontrolerem sprawdzającym, czy w procesie stosowania prawa nie nastąpiło jego naruszenie”<sup>9</sup>. I dalej: „od innych organów sprawujących w tym zakresie kontrolę różni Rzecznika to, że w tym przypadku chodzi o prawo rozumiane proobywatelsko, a więc ukształtowane zgodnie z zasadami aksjologicznie nieobojętnej wykładni, raczej systemowej i funkcjonalnej niż językowo-gramatycznej. Dlatego Rzecznik nigdy nie przeciwstawia systemowi prawa systemu sprawiedliwości. Punktem wyjścia dla jego kontroli jest zawsze legalność korygowana tylko względami sprawiedliwości”<sup>10</sup>. Rzecznik nie jest zatem strażnikiem „czystego” prawa, ale musi uwzględniać jeszcze elementy społeczne. Wszystkie one (prawo, zasady współżycia społecznego i sprawiedliwości społecznej) muszą być traktowane łącznie, a nie w oderwaniu od siebie. Nie można zatem przeciwstawiać prawa sprawiedliwości. Sprawiedliwość społeczna czy zasady współżycia społecznego nie mogą być samodzielnym kryterium oceny działania lub zaniechania kontrolowanego podmiotu. Rzecznik bada, czy wskutek działania lub zaniechania tego podmiotu nie doszło do naruszenia prawa, rozpatrywanego z perspektywy społecznej. Nie może żądać od organów władzy publicznej działania lub zaniechania, które naruszałoby prawo, ale byłoby słuszne ze społecznego punktu widzenia (nie może zatem np. żądać od organu przyznania obywatelowi lokalu mieszkalnego nie spełniającego określonych prawem

8 M. Szubiakowski, *Administracyjnoprawna regulacja praw i wolności obywatelskich*, Warszawa 2017, s. 309.

9 S. Trociuk, *Komentarz...*, s. 13.

10 *Ibidem*, s. 13–14.

kryteriów). Może jednak badać prawo także z punktu widzenia tego, czy odpowiada zasadom współżycia społecznego i sprawiedliwości społecznej – w tym celu stosować może odpowiednie środki prawne.

Z powyższego wynika, że odwołanie się do prawa oraz zasad współżycia i sprawiedliwości społecznej należy traktować jako jednolitą całość w działaniu Rzecznika, co powoduje, że chodzi o prawo w jego społecznym i sprawiedliwym aspekcie. Jednak w literaturze pojawiło się także inne stanowisko, zgodnie z którym „odwołanie się do prawa oraz zasad współżycia i zasad sprawiedliwości społecznej nie powinno być traktowane wyłącznie w koniunkcji. O ile jest rzeczą oczywistą, że w ocenie naruszeń Rzecznik może obok ścisłego standardy legalistycznego oprzeć się suplementarnie na standardach odsyłających poza prawo stanowione, o tyle wydaje się, że zarówno zasady współżycia, jak i sprawiedliwości społecznej stanowić mogą samoistne przesłanki oceny naruszeń wolności i praw podmiotów. Do przesłanek tych należy również zaliczyć (...) zasadę równego traktowania”<sup>11</sup>.

#### 4. Poszczególne zasady ogólne postępowania kontrolnego prowadzonego przez Rzecznika Praw Obywatelskich

Obecnie w literaturze podkreśla się, że współczesna teoria wartości prawnych jest nierozzerwalnie związana zarówno z teorią praw człowieka, jak i z teorią zasad prawa<sup>12</sup>. W przypadku zasad ogólnych, odnoszących się do postępowań przed organami państwa, chodzi tu o wartości procesowe, które kształtują dany model postępowania. Wpływają one na całe postępowanie. W literaturze z zakresu postępowania administracyjnego, odnoszącej się do zasad jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego, wskazano, że „zasady prawa stanowią pewną linię przewodnią dla poszczególnych regulacji prawnych działania organów administracji publicznej, będąc jednocześnie wiążącą dyrektywą stosowania tych uregulowań”<sup>13</sup>. Uwagi te należy odnieść także do postępowania kontrolnego prowadzonego przez Rzecznika Praw Obywatelskich.

W literaturze przedmiotu, w odniesieniu do działalności Rzecznika, można wskazać m.in. wyróżnione przez A. Deryng<sup>14</sup> zasady takie jak:

- 1) zasada legalności i sprawiedliwości;
- 2) zasada swobody Rzecznika Praw Obywatelskich w podejmowaniu spraw;
- 3) zasada pomocniczości działań Rzecznika Praw Obywatelskich wobec innych organów ochrony wolności i praw człowieka i obywatela;

11 M. Dybowski, w: *Konstytucja RP*, t. I, *Komentarz do art. 1–86*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, Legalis, komentarz do art. 208.

12 H. Izdebski, *Doktryny polityczno-prawne. Fundamenty współczesnych państw*, Warszawa 2021, s. 149.

13 H. Knysiak-Siudyka, w: *Postępowanie administracyjne*, red. T. Woś, Warszawa 2017, s. 127.

14 A. Deryng, *Pozycja prawna Rzecznika Praw Obywatelskich...*, s. 36–41.

- 4) zasada subsydiarności;
- 5) zasada działania na rzecz budowy społeczeństwa demokratycznego;
- 6) zasada nieantagonizowania i stopniowania środków działania.

Autorka nazwała je „zasadami materialnymi działania Rzecznika Praw Obywatelskich”. Oprócz tego wyróżniła „zasady ustrojowe wyznaczające pozycję prawną Rzecznika Praw Obywatelskich”, a wśród nich zasadę niezawisłości i niezależności działania oraz zasadę współpracy z Rzecznikiem Praw Dziecka<sup>15</sup>.

Nie ulega wątpliwości, że pewne ogólne zasady wpływające na postępowanie kontrolne RPO mają charakter ustrojowy i związane są z pozycją Rzecznika w systemie ustrojowym państwa. Uwzględniając nie tylko kwestie procesowe, ale także ustrojową pozycję RPO, można jednak zaproponować następujący przykładowy katalog zasad ogólnych, które mają wpływ na postępowanie kontrolne prowadzone przez Rzecznika Praw Obywatelskich:

- 1) zasada niezależności urzędu Rzecznika Praw Obywatelskich,
- 2) zasada subsydiarności,
- 3) zasada współdziałania z Rzecznikiem podmiotów, do których zwróci się o pomoc,
- 4) zasada odformalizowania i uproszczenia postępowania,
- 5) zasada proobywatelskiego prowadzenia postępowania,
- 6) zasada współdziałania Rzecznika z organizacjami społeczeństwa obywatelskiego,
- 7) zasada współpracy Rzecznika z innymi instytucjami ombudsmana.

Powyższy katalog to jedynie propozycja pewnych ogólnych zasad, które związane są z prowadzonym przez Rzecznika postępowaniem kontrolnym. W literaturze<sup>16</sup> wskazuje się, że art. 80 Konstytucji RP (który stanowi, że każdy może zwrócić się do Rzecznika o pomoc w ochronie swoich praw) zdaje się przyjmować jeszcze inną zasadę: indywidualnej ochrony realizowanej przez RPO. Wynikać ma to z tego, że każdy może się zwrócić o ochronę swoich (w domyśle: nie kogoś innego) praw. Jednak ustawodawca szerzej określił mechanizm ochrony wolności i praw wynikający z działalności Rzecznika, albowiem z wnioskiem o pomoc można się zwrócić zarówno we własnej sprawie, jak i na rzecz innych osób<sup>17</sup>.

## 5. Zasada niezależności urzędu Rzecznika Praw Obywatelskich

Znaczenie zasady niezależności ombudsmana bardzo trafnie wyrażono w Norwegii – instytucja ta opiera się na powszechnym zaufaniu i autorytecie. Źródłem autorytetu ombudsmana jest niewątpliwie zaufanie publiczne, którego

---

15 Tamże.

16 M. Zubik, *Rzecznik Praw Obywatelskich...*, s. 8.

17 Tamże.

warunkiem jest zachowanie neutralności, obiektywizmu oraz niezależności<sup>18</sup>. Z kolei zgodnie z art. 210 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”.

Niewątpliwie niezależność Rzecznika Praw Obywatelskich ma wymiar ustrojowy i dotyczy zakazu ingerowania przez inne podmioty w działalność RPO. Niezależność ma również bezpośredni wpływ na postępowanie kontrolne prowadzone przez ten organ. Konkretnie postępowania kontrolne prowadzone przez Rzecznika, a także wykładnia przepisów prawnych statuujących przysługujące mu środki działania 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 RPO (a także od pracownika Biura Rzecznika Praw Obywatelskich, działającego w imieniu RPO) zależy, czy w ogóle podjąć daną sprawę czy też nie. Żaden inny podmiot nie może mieć na to wpływu; „specyficzna pozycja ustrojowa Rzecznika Praw Obywatelskich, jego samodzielność, odrębność i niezależność od pozostałych organów państwa, wyklucza by o celowości podejmowania inicjatywy wniesienia skargi kasacyjnej w konkretnych sprawach przez Rzecznika Praw Obywatelskich rozstrzygał sąd powszechny. Podjęcie lub niepodjęcie konkretnej sprawy, a także sposób jej podjęcia, jest wynikiem woli Rzecznika”<sup>19</sup>.

Od niego zależy również to, czy skorzysta z innych środków (wskazanie wnioskodawcy przysługujących mu środków działania, przekazanie sprawy według właściwości). Rzecznik decyduje także, który środek – stosowny do przedmiotu sprawy, a przewidziany w art. 14 u.r.p.o. – zostanie podjęty po zbadaniu sprawy.

W wymiarze proceduralnym zasada niezależności Rzecznika wyraża się więc w swobodzie prowadzenia postępowania kontrolnego. Może ona przybrać może jedną z dwóch form:

- 1) zasada swobody Rzecznika w doborze spraw wymagających jego interwencji;
- 2) zasada swobody w zakresie wyboru środka prawnego przez Rzecznika i załatwienia sprawy.

Istotę tej pierwszej przedstawił Z. Witkowski, którego zdaniem ustawa o RPO „przyjęła zasadę swobody Rzecznika w doborze spraw wymagających jego interwencji. Oznacza to, że Rzecznik nie musi podjąć działań w następstwie każdego wniosku skierowanego doń. Rzecznik musi natomiast zapoznać się z każdym skierowanym do niego wnioskiem”<sup>20</sup>. Z tej perspektywy

18 M.J. Filipek, *Instytucja ombudsmana w Królestwie Norwegii*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2011, nr 16, s. 229.

19 Wyrok SA w Warszawie – I Wydział Cywilny z dnia 21 września 2012 r., I ACa 273/12, LEX nr 1238201.

20 Z. Witkowski, w: J. Galster, W. Szyszowski, Z. Wasik, Z. Witkowski, *Prawo konstytucyjne*, Toruń 1994, s. 269.

zasada ta może odnosić się do etapu po podjęciu czynności przez Rzecznika i po zbadaniu każdego skierowanego do niego wniosku. Jeżeli Rzecznik uzna, że sprawa zasługuje na podjęcie, to prowadzi dalsze czynności, jeżeli jednak zdecyduje, by sprawy nie prowadzić, nie podejmuje tej sprawy (art. 11 ust. 1 pkt 4 u.r.p.o.). Swoboda jednak dotyczy także etapu wcześniejszego – gdy do Rzecznika dochodzą wiadomości, które mogą potencjalnie wskazywać na naruszenie wolności i praw człowieka i obywatela, w tym zasady równego traktowania. W takim przypadku Rzecznik może zdecydować o niepodjęciu sprawy. Jeżeli wiadomość taka pochodzi ze źródła innego niż wnioski, wówczas nie musi podejmować żadnych kroków.

Trybunał Konstytucyjny w postanowieniu z dnia 19 marca 2001 r.<sup>21</sup> stwierdził, iż jednostce przysługuje publiczne prawo podmiotowe w postaci żądania rozpoznania jej skargi przez Rzecznika, ale skarżący nie może domagać się już – w sposób wiążący dla RPO – załatwienia jego sprawy zgodnie z postulatami skarżącego.

Pewną swobodę posiada Rzecznik również w zakresie możliwości wyboru środka prawnego, jakim się posłuży, załatwiając sprawę (zasada swobody w zakresie wyboru środka prawnego przez Rzecznika i załatwienia sprawy). Przede wszystkim może on podjąć jedną z czynności wskazanych w art. 11 ust. 1 pkt 1–3 u.r.p.o. lub nie podejmować sprawy (art. 11 ust. 1 pkt 4 u.r.p.o.). Przepisy mogą przewidywać w tym zakresie ograniczenia, wynikają one m.in. z art. 11 ust. 2 u.r.p.o., który stanowi, że w zakresie realizacji zasady równego traktowania między podmiotami prywatnymi Rzecznik może po przestać na wskazaniu wnioskodawcy przysługujących mu środków działania.

Poza tym Rzecznik Praw Obywatelskich może również nie podejmować sprawy. Uprawnienie to jest wyrazem jego niezależności. „Rzecznik nie jest organem władzy. Nie może przydzielić mieszkania, podnieść emerytury czy zmienić niekorzystnego wyroku sądowego. Może jednak domagać się od organów władzy publicznej określonego działania, tworzyć klimat szacunku dla praw człowieka, dostarczać argumentów przemawiających na korzyść obywatela”<sup>22</sup>. Dlatego też istotne jest, by ewentualne niepodjęcie sprawy nie powodowało ujemny dla tak określonego zadania Rzecznika.

## 6. Zasada subsydiarności

W literaturze przedmiotu zasada pomocniczości odgrywa rolę „stymulatora relacji podmiotów indywidualnych i grupowych w społeczeństwie”<sup>23</sup>. Niezwykle trudno jest ustalić jej treść, zważywszy na różne perspektywy, z jakich można tę zasadę obserwować. Może ona więc dotyczyć budowy

21 Postanowienie TK z 19 marca 2001 r., Ts 128/00, OTK 2001, nr 3, poz. 64.

22 A. Zieliński, *Wielkość prawa budujemy wszyscy*, Warszawa 2000, s. 248.

23 T. Bąkowski, *Administracyjnoprawna sytuacja jednostki w świetle zasady pomocniczości*, Warszawa 2007, s. 47.



i zasad funkcjonowania ponadpaństwowych struktur współczesnej Europy. Z klei inaczej postrzega się tę zasadę w krajach zachodnich, gdzie następuje odejście od idei państwa opiekuńczego i poszukiwanie właśnie w zasadzie pomocniczości stabilnych podstaw funkcjonowania państwa tańszego i odatyzowania wielu sfer życia społecznego. Jeszcze inna perspektywa występuje w państwach Europy Środkowej i Wschodniej, byłych krajach komunistycznych, w których konieczne jest ponowne określenie obecności i roli w życiu publicznym państwa w jego instytucjonalnej postaci<sup>24</sup>.

W literaturze przedmiotu W. Taras, powołując się na konkretne sprawy prowadzone przez Rzecznika Praw Obywatelskich, podaje, na czym polega zasada subsydiarności – zgodnie z nią Rzecznik podejmuje działania, gdy osoba, której prawa zostały naruszone, wykorzystała uprzednio wszystkie dostępne środki ochrony prawnej. Nie wyręcza on obywateli w składaniu środków prawnych, nie odgrywa 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 tego 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 nie podejmuje się prowadzenia sprawy nawet w przypadku merytorycznie uzasadnionym, gdy nie ma proceduralnych podstaw pozwalających na ewentualne podjęcie działań przewidzianych w ustawie<sup>25</sup>.

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 RPO 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<sup>26</sup>. 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 obywatelowi środków prawnych służących do ochrony jego praw i wolności. Rzecznik ten działa bowiem na zasadzie subsydiarności (pomocniczości) i nie zastępuje obywateli w wykonaniu nadanych im uprawnień.

24 *Ibidem*, s. 46. Por. również wskazaną tam literaturę.

25 W. Taras, *Rzecznik Praw Obywatelskich...*, s. 44–45.

26 S. Trociuk, *Komentarz...*, s. 40.

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

## 7. Zasada współdziałania z Rzecznikiem podmiotów, do których zwróci się o pomoc

Zgodnie z art. 17 ust. 1 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.

Przepis ten przewiduje uprawnienia Rzecznika wobec organów i podmiotów, do których się zwraca, prowadząc postępowanie kontrolne, nie wyznacza jednak żadnej sankcji za naruszenie przez organ lub inny podmiot obowiązków w tym zakresie. Można mówić co najwyżej o odpowiedzialności dyscyplinarnej lub porządkowej osoby, która nie dopełniła obowiązku pomocy Rzecznikowi Praw Obywatelskich.

Rzecznik ma prawo także wyznaczać termin, w jakim powinny być dokonane czynności określone w art. 17 ust. 2 u.r.p.o. Ustawodawca stanowi, że jest to uprawnienie Rzecznika. Nie zawsze więc musi on z niego korzystać. Jeżeli już korzysta, to może samodzielnie taki termin określić. Jak się wydaje, powinien przy tym uwzględniać wszystkie okoliczności sprawy, a także możliwości organu, do którego Rzecznik zwraca się o pomoc.

## 8. Zasada odformalizowania i uproszczenia postępowania

Już na początku funkcjonowania instytucji Rzecznika Praw Obywatelskich, w literaturze prawniczej podawano, że działalność tego organu nie może być tak sformalizowana jak działalność sądów. Jak wskazywał J. Łętowski, zadaniem Rzecznika nie jest troszczenie się tylko o praworządność administrowania, lecz także o coś więcej: o dobrą atmosferę w płaszczyźnie administracji – obywatele, a nawet o poczucie swoistego komfortu psychicznego tych ostatnich. Zadaniem Rzecznika nie jest tylko troska o zapewnienie zrealizowania postanowień prawa wobec publiczności, jest nim dbałość o to, aby realizacja praw obywatelskich odbywała się w stosunkowo łatwy, nieskomplikowany, nie wymagający mitręgi i zachodu sposób. Sądowy tryb realizacji praw obywateli wymaga pewnej orientacji w prawie, zasięgnięcia

opinii znawcy (adwokata), wniesienia skargi wraz z opłatą, uczestniczenia w rozprawie itp. Tych wszystkich niedogodności nie doświadcza się, korzystając z pomocy Rzecznika<sup>27</sup>.

Również J. Świątkiewicz<sup>28</sup> podawał pewne cechy charakterystyczne instytucji ombudsmána, wskazując m.in. na niesformalizowane postępowanie przed Rzecznikiem (czego nie zapewniają jednostce rozbudowane procedury sądowe, wymagające niemałych kosztów oraz często korzystania z pomocy adwokata i charakteryzujące się przewlekłością postępowania)<sup>29</sup>.

Odformalizowanie w ustawie o Rzeczniku Praw Obywatelskich wyraża się w tym, że wniosek kierowany do RPO nie wymaga zachowania szczególnej formy. Powinien on zawierać jedynie oznaczenie wnioskodawcy oraz osoby, której wolności i praw sprawa dotyczy, a także określać przedmiot sprawy; jest ponadto wolny od opłat (art. 10 u.r.p.o.). Jest to więc minimum wymagań. Wniosek powinien zawierać tylko minimum elementów potrzebnych do skonkretyzowania przez Rzecznika przedmiotu postępowania i podmiotu, którego prawa mają być naruszone. Również forma wniesienia wniosku jest dowolna – może być on wniesiony w formie ustnej, pisemnej albo elektronicznej. Wnioskiem nie jest anonim, ponieważ nie zawiera oznaczenia wnioskodawcy. Anonim może jednak stanowić asumpt do podjęcia przez Rzecznika sprawy z własnej inicjatywy<sup>30</sup>. Szczególny reżim prawny dotyczy wnoszenia do Rzecznika Praw Obywatelskich wniosków przez osoby pozbawione wolności, przebywające w zakładach karnych i aresztach śledczych, a także przez osoby nieletnie umieszczone w placówce, zakładzie lub schronisku dla nieletnich<sup>31</sup>.

Odformalizowanie przejawia się także w formie prowadzenia przez Rzecznika postępowania wyjaśniającego – RPO ma swobodę w doborze formy tego postępowania i środków jakie podejmuje. Określeniem „postępowanie wyjaśniające” posługuje się art. 12 pkt 1 u.r.p.o. Podejmując sprawę (etap wcześniejszy), Rzecznik może m.in. prowadzić postępowania wyjaśniające. Jednak zamiast prowadzić takie postępowanie, może on również (art. 12 pkt 2 i 3 u.r.p.o.) zwrócić się o zbadanie sprawy lub jej części do właściwych organów, w szczególności organów nadzoru, prokuratury, kontroli państwowej, zawodowej lub społecznej, oraz zwrócić się do Sejmu o zlecenie Najwyższej Izbie Kontroli przeprowadzenia kontroli dla zbadania określonej sprawy lub jej części.

---

27 J. Łętowski, *Prawo administracyjne. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1990, s. 322 i n.

28 J. Świątkiewicz, *W piętnastą rocznicę ustanowienie instytucji Rzecznika Praw Obywatelskich*, w: *Godność człowieka a prawa ekonomiczne i socjalne. Księga Jubileuszowa wydana w piętnastą rocznicę ustanowienia Rzecznika Praw Obywatelskich*, Warszawa 2003, s. 7–8.

29 S. Trociuk, *Komentarz...*, s. 7.

30 Tamże, s. 37.

31 Tamże, s. 37–38.

Odformalizowanie występuje ponadto na ostatnim etapie postępowania – Rzecznik nie wydaje sformalizowanej decyzji kończącej postępowanie. Czynności, jakie podejmuje po zbadaniu sprawy, są określone w art. 14 i n. u.r.p.o. Zasadniczo w art. 14 u.r.p.o. przewidziano środki w sprawach indywidualnych, natomiast w art. 16 u.r.p.o. środki o charakterze generalnym.

O uproszczeniu postępowania kontrolnego prowadzonego przez Rzecznika świadczy również i to, iż od stanowiska niekorzystnego dla wnioskodawcy nie przysługuje żaden środek prawny (np. wniosek 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<sup>32</sup> oraz w orzecznictwie sądownoadministracyjnym<sup>33</sup>. Analizując problem umożliwienia skarżenia stanowiska RPO do sądu, powinno się uwzględniać, że jest to organ niezależny. Sądy administracyjne są – podobnie jak RPO – jednym z elementów systemu ochrony praw człowieka, kontrolują działania i zaniechania organów władzy publicznej (w określonym zakresie) – trudno więc sobie wyobrazić, by na działania jednego z nich składać skargę do drugiego.

## 9. Zasada proobywatelskiego prowadzenia postępowania

Ze wskazanych wyżej powodów (o których pisał też J. Łętowski) postępowanie prowadzone przez Rzecznika jest odformalizowane i uproszczone, tak by nawet osoby nie mające pojęcia o prawie mogły skorzystać z pomocy RPO. A więc jedną z cech tego postępowania jest proobywatelski charakter postępowania. Rzecznik jest swoistym organem kontroli respektowania prawa. Nie jest jednak typowym organem kontroli przestrzegania prawa, gdyż od innych organów sprawujących kontrolę w tym zakresie różni go fakt, że chodzi tu o prawo rozumiane proobywatelsko<sup>34</sup>.

Proobywatelskość wyraża się także w zakresie przedmiotowym kontroli – wolności i prawa człowieka mogą zarówno zostać naruszone w treści odnoszących się do nich przepisów, jak też naruszać je mogą akty wydane na podstawie tych przepisów. W obszarze powszechnego prawa administracyjnego są to źródła prawa stanowione przez organy administracji publicznej, indywidualno-konkretne akty oraz czynności będące aktami realizacji norm prawnych zawartych w tych źródłach<sup>35</sup>.

32 S. Trociuk, *Komentarz...*, s. 43.

33 Por. np. postanowienie WSA w Łodzi z dnia 29 sierpnia 2007 r., III SAB/Łd 37/07, LEX nr 981712.

34 E. Ura, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2015, s. 64 i wskazana tam literatura.

35 E. Bojanowski, *Ochrona przez Rzecznika Praw Obywatelskich wolności i praw człowieka i obywatela w obszarze powszechnego prawa administracyjnego (zagadnienia*

Na proobywatelskie działanie Rzecznika wskazuje także A. Zoll. Podkreśla on m.in., iż Rzecznik nie może podejmować władczych rozstrzygnięć: „państwo w dalszym ciągu nie jest przyjazne obywatelowi i to zarówno w swoich funkcjach legislacyjnych, jak i wykonawczych i sędowniczych. Obywatele potrzebują więc, aby silnie umocowana instytucja kontrolna, w pełni niezawisła, interweniowała w obronie człowieka i obywatela, gdy jego wolności i prawa są zagrożone złą legislacją, wadliwymi decyzjami administracyjnymi, niezgodnymi z prawem lub niesprawiedliwymi orzeczeniami sądowymi. Potrzebna jest instytucja uprawniona do dokonywania, w oparciu o skargi obywateli, własne sprawdzenie lub informacje medialne, oceny stanu przestrzegania przez władze publiczne wolności i praw człowieka i obywatela. Instytucja taka musi znajdować się poza strukturą władzy publicznej skoro tę władzę ma kontrolować. Nie może być jednak sama organem władzy; nie może podejmować żadnych władczych decyzji”<sup>36</sup>.

## 10. Zasada współdziałania Rzecznika z organizacjami społeczeństwa obywatelskiego

W art. 17a u.r.p.o. przewidziano, iż „Rzecznik współdziała ze stowarzyszeniami, ruchami obywatelskimi, innymi dobrowolnymi zrzeszeniami i fundacjami oraz z zagranicznymi i międzynarodowymi organami i organizacjami na rzecz ochrony wolności i praw człowieka i obywatela, także w zakresie równego traktowania”. Przepis ten nie ustanawia żadnych form tej współpracy, może więc tu chodzić o różne formy kooperacji, niekoniecznie o charakterze procesowym, takie jak np. organizowanie wspólnych konferencji, seminariów, warsztatów itd., a także konkursów. Współpraca może dotyczyć prowadzenia wspólnych badań w dziedzinie praw człowieka itp. Wyniki tej współpracy mogą znaleźć odzwierciedlenie np. w publikacjach naukowych i stanowić podstawę do podjęcia działań w ramach postępowania kontrolnego przewidzianego przez ustawę o Rzeczniku Praw Obywatelskich – podjęcie czynności może zatem w tym przypadku nastąpić na podstawie art. 9 pkt 1 u.r.p.o. (na wniosek organizacji obywateli) lub na podstawie art. 9 pkt 3 u.r.p.o. – z własnej inicjatywy Rzecznika. Zatem formy współdziałania określone w art. 17a stanowić mogą formę przedkontrolnej współpracy właściwych podmiotów z Rzecznikiem i w efekcie mogą przyczynić się do wszczęcia prowadzonego przez niego postępowania kontrolnego. Zaznaczyć jednak należy, że współpraca taka jest dopuszczalna także w trakcie prowadzonego przez Rzecznika postępowania kontrolnego.

Formy współpracy RPO z szeroko pojętymi organizacjami i ruchami społecznymi nie są wyraźnie określone. Nie ulega jednak wątpliwości, że inaczej

---

*wybrane*), w: *Państwo w służbie obywateli. Księga Jubileuszowa Jerzego Świątkiewicza*, red. R. Hauser, L. Nawacki, Warszawa 2005, s. 74.

<sup>36</sup> A. Zoll, *Rzecznik Praw Obywatelskich...*, s. 90.

być nie może, ruchy te i organizacje są bowiem bardzo skomplikowane i działają w różnych formach prawnych. Jest to forma tzw. partycypacji społecznej<sup>37</sup> (obywatelskiej<sup>38</sup>), przez którą rozumie się „wszelkie przejawy organizowania (zrzeszania) ludzi zmierzających do osiągnięcia wspólnych celów (w tym także do zaspokojenia swoich potrzeb materialnych i niematerialnych), jak i włączanie się ludności oraz stworzonych przez nią organizacji w proces realizacji zadań publicznych przez władze rządowe lub samorządowe”<sup>39</sup>. Na osiąganie celów zwracano już uwagę w początkach transformacji ustrojowej, podkreślano, że inicjatywy obywatelskie, z uwagi na spontaniczność i ograniczenie się do realizacji jednego celu, powinny stać się powszechną formą działania, środkiem na często występującą w poprzednim okresie strategię przetrwania<sup>40</sup>.

Udział instytucji społeczeństwa obywatelskiego jest oparty na zupełnie innych zasadach niż w państwie socjalistycznym, gdzie wyróżniano organizacje społeczne wykonujące zadania związane z działalnością administracji państwa socjalistycznego – były to związki zawodowe, organizacje mające monopol w prowadzeniu działalności na określonym odcinku oraz stowarzyszenia<sup>41</sup>. Wydaje się, że obecnie pojęcie organizacji społecznej w tym znaczeniu jest zbyt wąskie; na pewno występuje ono w poszczególnych aktach normatywnych (np. w Kodeksie postępowania administracyjnego, gdzie ma swoje specyficzne i niezwykle szerokie znaczenie), jednak aktualnie, aby opisać udział społeczeństwa w wykonywaniu niektórych zadań publicznych, nie można ograniczać się jedynie do analizy pojęcia „organizacja społeczna” – występuje ono także w obszarze prawa procesowego. Jak się bowiem podaje w literaturze, ustawodawca co do zasady konsekwentnie posługuje się w przepisach natury procesowej pojęciem organizacji społecznej, a w przepisach o charakterze ustrojowym i materialnym – pojęciem organizacji pozarządowej<sup>42</sup>.

Ruchy społeczne i organizacje społeczne powinny znaleźć odpowiednią formę współpracy z organami władzy publicznej, w tym z organami administracji publicznej. Obecnie zmieniają się zasady, na jakich opiera się współdziałanie takich ruchów z organami władzy publicznej. Ruchy te nie stanowią

---

37 Por. np. *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2014 i umieszczone tam artykuły; J. Goździewicz-Biechońska, *Partycypacja społeczna w tworzeniu prawa na przykładzie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego*, „Samorząd Terytorialny” 2008, nr 7–8, s. 32–42; M. Micińska, *Partycypacja społeczna w ochronie środowiska w świetle badań ankietowych*, „Ochrona Środowiska. Przegląd” 2004, nr 2, s. 18–28.

38 D.R. Kijowski, *Partycypacja obywatelska w samorządowych procesach decyzyjnych – zagadnienia ogólne*, „Samorząd Terytorialny” 2010, nr 1–2, s. 9.

39 Tamże, s. 9.

40 M. Magoska, *O idei partycypacji w budowie społeczeństwa obywatelskiego*, w: *Prawo w zmieniającym się społeczeństwie. Księga Jubileuszowa Profesor Marii Boruckiej-Arctowej*, red. G. Skąpska, Kraków 1992, s. 284.

41 Por. J. Starościk, *Problemy współczesnej administracji*, Warszawa 1972, s. 112–113.

42 A. Gronkiewicz, *Organizacja społeczna w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2012, s. 30.

już przedmiotu władztwa administracyjnego, lecz w czynny sposób uczestniczą w realizacji zadań publicznych. W literaturze podaje się, że rosnącą rolę społeczeństwa w administrowaniu sprawami publicznymi można uwydatnić, mówiąc o współczesnej administracji jako administracji współuczestniczącej, co oznacza zmniejszenie arbitralności działań administracji publicznej tam, gdzie to możliwe, oraz podniesienie poziomu decydowania o sprawach publicznych wspólnie ze społeczeństwem<sup>43</sup>. Co więcej, w literaturze przedmiotu uważa się nawet, że różnego rodzaju organizacje obywateli, wtedy gdy ich władza nie podlega żadnej kontroli, mogą wytwarzać równie represyjne formy panowania co państwo<sup>44</sup>; należy jednak pamiętać, że działają one w granicach wyznaczonych przez państwo, albowiem to ono, określając granice funkcjonowania trzeciego sektora, buduje dla niego ramy instytucjonalne i prawne<sup>45</sup>. Relacje między organizacjami społecznymi a Rzecznikiem Praw Obywatelskich mogą mieć różny charakter – w zakresie ochrony wolności i praw człowieka podmioty te współdziałają na podstawie art. 17a u.r.p.o. – współdziałanie takie ma realizować ustawowe cele, do jakich powołany został Rzecznik oraz statutowe cele danej organizacji społecznej. Jeżeli jednak organizacja społeczna wykonuje zadania publiczne (np. na podstawie porozumienia z właściwym organem administracji publicznej), wówczas podlega ona takiej samej kontroli jak organ administracji publicznej w znaczeniu ustrojowym.

Współdziałanie Rzecznika Praw Obywatelskich z organizacjami społeczeństwa obywatelskiego jest ważne także z perspektywy pojedynczego człowieka (a dla ochrony jego praw powołany jest Rzecznik). Człowiek, jako istota społeczna, powinien żyć w grupach uporządkowanych i zorganizowanych. Porządek i organizacja grupy społecznej są zapewniane przez władzę<sup>46</sup>, a więc przez państwo i działającą w jego imieniu administrację publiczną, ale także organizacje społeczne wykonujące zadania publiczne.

## 11. Zasada współpracy Rzecznika z innymi instytucjami ombudsmana

Zgodnie z przepisami ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich współpracuje on z Rzecznikiem Praw Dziecka (art. 1 ust. 2a), natomiast w sprawach mikroprzedsiębiorców oraz małych i średnich przedsiębiorców w rozumieniu

43 P.J. Suwaj, *Udział społeczeństwa w decydowaniu publicznym – oblicza partycypacji społecznej w polityce publicznej w zakresie inwestycji drogowych*, „Samorząd Terytorialny” 2010, nr 1–2, s. 60.

44 L. Morawski, *Dwugłós na temat „Demokracja a przywileje korporacyjne”*, „Państwo i Prawo” 2007, nr 6, s. 50.

45 A. Taliński, A. Ciągiewicz-Miśta, *Finansowanie przez jednostki samorządu terytorialnego działalności pożytku publicznego*, w: *Partycypacja obywateli i podmiotów obywatelskich w podejmowaniu rozstrzygnięć publicznych na poziomie lokalnym*, red. M. Stec, M. Mączyński, Warszawa 2012, s. 164.

46 C. Martyniak, *Moc obowiązująca prawa a teoria Kelsena*, w: idem, *Dzieła*, Lublin 2006, s. 342.

ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców<sup>47</sup> współpracuje z Rzecznikiem Małych i Średnich Przedsiębiorców (art. 1 ust. 2b u.r.p.o.). Dalsze przepisy doprecyzowują, że na wniosek tych podmiotów RPO może podjąć czynności (art. 9 pkt 2a i 2b u.r.p.o.). Przedmiotem współpracy jest kwestia ochrony wolności oraz praw człowieka i obywatela dotyczących danej grupy, którą chroni „wyspecjalizowany” ombudsman. Współpraca ta ma na celu pełniejszą ochronę tych wolności i praw.

O formach współpracy decydują zainteresowane podmioty – może mieć ona charakter sformalizowany, związany z prowadzonymi postępowaniami i koniecznością zastosowania określonych środków prawnych. Przykładowo Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców może zwrócić się do RPO z wnioskiem o wszczęcie postępowania cywilnego lub o przyłączenie się do już toczącego się postępowania, ponieważ nie przysługują mu „samodzielne” uprawnienia w postępowaniu cywilnym. Jednak współpraca może mieć również mniej formalny charakter i wiązać się z prowadzeniem wspólnych akcji społecznych, organizacją konferencji, seminariów, warsztatów itd.

Współpraca między Rzecznikiem Praw Obywatelskich a innymi instytucjami ombudsmansmana nie musi być „równorzędna”. Nie wszystkie takie inne instytucje mają niezależny charakter (brak przymiotu niezależności to cecha Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców), co może rzutować na zakresie współpracy.

## 12. Podsumowanie

Powyżej przedstawiono wybrane zasady ogólne postępowania kontrolnego prowadzonego przez Rzecznika Praw Obywatelskich. 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. Skoro do postępowania kontrolnego przed Rzecznikiem nie stosuje się tego Kodeksu, to uznać należy, że postępowanie takie ma samodzielny charakter. Istotną rolę odgrywać w nim powinny zasady ogólne, czyli pewne normy wyjęte niejako przed nawias, które są odzwierciedleniem wartości uznanych za najważniejsze. W przypadku zasad ogólnych odnoszących się do postępowań przed organami państwa chodzi o wartości procesowe, które kształtują dany model postępowania. Wpływają one na całe postępowanie.

W niniejszym artykule przedstawiono raczej autorską typologię, a nie klasyfikację zasad. Odgrywają one istotną rolę w analizowanym postępowaniu kontrolnym, co wynika z jego uproszczonego charakteru. Mają podkreślać pewne cechy tego postępowania, ale także przypominać pracownikom Biura Rzecznika Praw Obywatelskich (którzy działają w imieniu Rzecznika), że celem tego postępowania jest ochrona wolności oraz praw człowieka

<sup>47</sup> Tekst jedn. Dz.U. z 2023 r. poz. 1058.



i obywatela, jest ono nakierowane na człowieka i na to, by załatwić jego sprawę. I tak, przykładowo, Rzecznik nie powinien żądać od obywatela, by przedstawił wniosek w formie pisemnej (a tak się zdarzało), albowiem przepisy ustawy o RPO nie nakazują składania pism w takiej formie.

To właśnie człowiek, rozumiany jako osoba i obdarzony godnością, powinien znajdować się w centrum zainteresowania Rzecznika Praw Obywatelskich. Bez podkreślenia znaczenia człowieka jako osoby posiadającej godność żadne czynności kontrolne Rzecznika nie mają sensu. Godność człowieka, wynikająca z niej wolności i prawa, a także publiczne prawa podmiotowe powinny mieć zapewnioną ochronę; osoba ludzka posiada prawo do słusznej obrony swych praw i do obrony skutecznej, równej dla wszystkich i zgodnej z prawdziwymi zasadami sprawiedliwości<sup>48</sup>. Taką ochronę w szerokim wymiarze zapewnia sąd administracyjny, a także organy kontroli, np. Rzecznik Praw Obywatelskich.

Dziwić więc muszą próby relatywizowania godności osoby ludzkiej dokonywane niekiedy w literaturze, m.in. przez T. Pietrzykowskiego. Autor ten podkreśla, że „przyrodzona godność człowieka determinuje jego miejsce w porządku wartości chronionych przez prawo i wyznacza podstawowe zasady normatywne jego traktowania, zupełnie odmienne od tych, które dotyczą zwierząt – zajmujących w tym porządku miejsce «niższe»”<sup>49</sup>. Tego rodzaju przekonania ontologiczne i aksjologiczne, leżące u podstaw zasadniczej odmienności traktowania człowieka i innych gatunków zwierząt, T. Pietrzykowski określa mianem humanizmu<sup>50</sup>, humanizm zaś jego zdaniem odgrywa rolę quasi-religii i jest zabobonem<sup>51</sup>. Dalej stwierdza on, że „człowiek jest nie tylko wytworem tej samej ewolucji gatunków, co inne zwierzęta, lecz jest z nimi także genetycznie spokrewniony w sposób ujawniający zasadniczą zbieżność funkcjonalności poszczególnych struktur układu nerwowego”<sup>52</sup>.

Odnosząc się do tych kwestii, należy podkreślić, że godność człowieka nie została przez tego człowieka „wymyślona” jako pewnego rodzaju forma religijna, lecz po to, by chronić go przez zakusami innych ludzi, a także władzy publicznej. I właśnie Rzecznik Praw Obywatelskich taką ochronę ma zapewniać. Godność osoby ludzkiej pełni funkcję ochronną i nie powinno się jej łączyć z ochroną zwierząt. Deprecjacja godności ludzkiej nie spowoduje zwiększonej ochrony zwierząt, a skutkować może pogorszeniem pozycji prawnej człowieka jako osoby oraz umniejszeniem znaczenia życia człowieka. Człowiek jest osobą (a więc ma godność); nie jest tylko częścią przyrody, nie jest tym samym co inne zwierzęta, tworzy wspólnoty społeczne (takie jak rodzina, państwo i inne). Rzecznik Praw Obywatelskich powinien stać na straży tej godności, na straży wolności oraz praw człowieka i obywatela,

48 Jan XXIII, Encyklika *Pacem in terris*, Watykan 1963, nr 27.

49 T. Pietrzykowski, *Prawo ochrony zwierząt. Pojęcia, zasady, dylematy*, Warszawa 2022, s. 29–30.

50 Tamże, s. 30.

51 Tamże, s. 32.

52 Tamże, s. 32.

relacji osoby ze społeczeństwem. Zasady ogólne, wyrażające pewne wartości, są po to, by „przypominać” Rzecznikowi o jego podstawowych obowiązkach.

## Bibliografia

### Literatura

- Banaszak N., *Antecedencje instytucji ombudsmana*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Prawo” 2007, nr 303.
- Banaszak N., *Rzecznik Praw Obywatelskich wobec administracji samorządu terytorialnego*, Warszawa 2013.
- Bąkowski T., *Administracyjnoprawna sytuacja jednostki w świetle zasady pomocniczości*, Warszawa 2007.
- Bojanowski E., *Ochrona przez Rzecznika Praw Obywatelskich wolności i praw człowieka i obywatela w obszarze powszechnego prawa administracyjnego (zagadnienia wybrane)*, w: *Państwo w służbie obywateli. Księga Jubileuszowa Jerzego Świątkiewicza*, red. R. Hauser, L. Nawacki, Warszawa 2005.
- Deryng A., *Pozycja prawna Rzecznika Praw Obywatelskich wobec administracji publicznej*, Warszawa 2007.
- Domańska A., *Pozycja prawno-ustrojowa Rzecznika Praw Obywatelskich*, Warszawa 2013.
- Filipek M.J., *Instytucja ombudsmana w Królestwie Norwegii*, „Studia Iuridica Lublensia” 2011, nr 16.
- Gajda A., *Kierunki rozwoju instytucji Rzecznika Praw Obywatelskich w Polsce*, Warszawa 2013.
- Gajda A., *Projekty i zmiany zakresu działania instytucji ombudsmana w Polsce*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2014, t. XXXI.
- Galster J., Szyszkowski W., Wasik Z., Witkowski Z., *Prawo konstytucyjne*, Toruń 1994.
- Goździewicz-Biechońska J., *Partycypacja społeczna w tworzeniu prawa na przykładzie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego*, „Samorząd Terytorialny” 2008, nr 7–8.
- Gronkiewicz A., *Organizacja społeczna w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2012.
- Izdebski H., *Doktryny polityczno-prawne. Fundamenty współczesnych państw*, Warszawa 2021.
- Jan XXIII, *Encyklika Pacem in terris*, Watykan 1963.
- Kijowski D.R., *Partycypacja obywatelska w samorządowych procesach decyzyjnych – zagadnienia ogólne*, „Samorząd Terytorialny” 2010, nr 1–2.
- Kmieciak Z., Wegner J., Wojtuń M., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2023.
- Konstytucja RP*, t. I, *Komentarz do art. 1–86*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, Legalis.
- Łętowski J., *Prawo administracyjne. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1990.
- Magoska M., *O idei partycypacji w budowie społeczeństwa obywatelskiego*, w: *Prawo w zmieniającym się społeczeństwie. Księga Jubileuszowa Profesor Marii Boruckiej-Arctowej*, red. G. Skąpska, Kraków 1992.

- Malinowska I., *Rzecznik Praw Obywatelskich w systemie ochrony praw i wolności w Polsce*, Warszawa 2007.
- Martyniak C., *Moc obowiązująca prawa a teoria Kelsena*, w: idem, *Dzieła*, Lublin 2006.
- Micińska M., *Partycypacja społeczna w ochronie środowiska w świetle badań ankietowych*, „Ochrona Środowiska. Przegląd” 2004, nr 2.
- Morawski L., *Dwugłos na temat „Demokracja a przywileje korporacyjne”*, „Państwo i Prawo” 2007, nr 6.
- Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2014.
- Patyra S., *Rzecznik Praw Obywatelskich I kadencji (1987–1991). Doświadczenia przełomu ustrojów*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2008, nr 11.
- Pietrzykowski T., *Prawo ochrony zwierząt. Pojęcia, zasady, dylematy*, Warszawa 2022.
- Postępowanie administracyjne*, red. T. Woś, Warszawa 2017.
- Radek R., *Rzecznik Praw Obywatelskich i jego aktywność podczas pandemii COVID-19 (wybrane problemy)*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2022, nr 6.
- Starościak J., *Problemy współczesnej administracji*, Warszawa 1972.
- Suwaj P.J., *Udział społeczeństwa w decydowaniu publicznym – oblicza partycypacji społecznej w polityce publicznej w zakresie inwestycji drogowych*, „Samorząd Terytorialny” 2010, nr 1–2.
- Szubiakowski M., *Administracyjnoprawna regulacja praw i wolności obywatelskich*, Warszawa 2017.
- Świątkiewicz J., *Rzecznik Praw Obywatelskich w Polskim systemie prawnym*, Warszawa 2001.
- Świątkiewicz J., *W piętnastą rocznicę ustanowienie instytucji Rzecznika Praw Obywatelskich*, w: *Godność człowieka a prawa ekonomiczne i socjalne. Księga Jubileuszowa wydana w piętnastą rocznicę ustanowienia Rzecznika Praw Obywatelskich*, Warszawa 2003.
- Talik A., Ciągiewicz-Miśta A., *Finansowanie przez jednostki samorządu terytorialnego działalności pożytku publicznego*, w: *Partycypacja obywateli i podmiotów obywatelskich w podejmowaniu rozstrzygnięć publicznych na poziomie lokalnym*, red. M. Stec, M. Mączyński, Warszawa 2012.
- Taras W., *Rzecznik Praw Obywatelskich w postępowaniu administracyjnym*, „Państwo i Prawo” 1991, nr 1.
- Trociuk S., *Komentarz do ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich*, Warszawa 2014.
- Ura E., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2015.
- Zieliński A., *Wielkość prawa budujemy wszyscy*, Warszawa 2000.
- Zoll A., *Rzecznik Praw Obywatelskich z perspektywy de lege ferenda*, w: *Państwo w służbie obywateli. Księga Jubileuszowa Jerzego Świątkiewicza*, Warszawa 2005.
- Zubik M., *Rzecznik Praw Obywatelskich (po 20 latach istnienia urzędu)*, „Państwo i Prawo” 2008, nr 11.

## Akty prawne

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).
- Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz.U. z 2023 r. poz. 775 ze zm.).

Ustawa z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (tekst jedn. Dz.U. z 2023 r. poz. 1058).

Ustawa z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców (tekst jedn. Dz.U. z 2023 r. poz. 1058).

### Orzecznictwo

Postanowienie TK z 10 marca 2001 r., Ts 128/00, OTK 2001, nr 3, poz. 64.

Postanowienie WSA w Łodzi z dnia 29 sierpnia 2007 r., III SAB/Łd 37/07, LEX nr 981712.

Wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie – I Wydział Cywilny z dnia 21 września 2012 r., I ACa 273/12, LEX nr 1238201.

## Zasady ogólne postępowania kontrolnego prowadzonego przez Rzecznika Praw Obywatelskich

### Streszczenie

W pracy przedstawiono wybrane zasady ogólne postępowania kontrolnego prowadzonego przez Rzecznika Praw Obywatelskich. Postępowanie to nie jest postępowaniem jurysdykcyjnym i nie stosuje się do niego przepisów określonych przez Kodeks postępowania administracyjnego. Z uwagi na istotne odformalizowanie i uproszczenie tego postępowania, istotne jest znaczenie obowiązujących w nim zasad ogólnych. Zasady te wyrażają pewne wartości istotne z punktu widzenia każdego człowieka. Rzecznik, prowadząc postępowanie, powinien je cały czas uwzględniać. Człowiek posiada niezbywalną godność i RPO powinien stać na straży tej godności, a także wolności oraz praw człowieka i obywatela, relacji osoby ze społeczeństwem. Zasady ogólne, wyrażające pewne wartości, są po to, by „przypominać” Rzecznikowi o jego podstawowych obowiązkach.

**Słowa kluczowe:** Rzecznik Praw Obywatelskich, zasady ogólne, postępowanie kontrolne

## General principles of the Ombudsman's inspection proceedings

### Abstract

This paper presents selected general principles of control proceedings conducted by the Ombudsman. These are not jurisdictional proceedings, and the rules set out in the Code of Administrative Procedure do not apply to them. Due to the significant formalization and simplification of these proceedings, the general principles applicable to them are important. These express certain values that are relevant to all involved, and which the Ombudsman, in conducting the proceedings, should take into account at all times. A person has an inalienable dignity, and the Ombudsman should uphold this, while also upholding the freedoms and rights of the human being and the citizen, and the relationship of the person to society. The general principles, expressing certain values, are there to “remind” the Ombudsman of these basic duties.

**Keywords:** Ombudsman, general principles, control proceedings