

Grzegorz KRAWIEC
Wyższa Szkoła Humanitas

Reforma administracji publicznej a działalność Rzecznika Praw Obywatelskich

Reforma administracji publicznej z 1998 r. spowodowała, iż zakres kontroli dokonywanej przez Rzecznika Praw Obywatelskich rozszerzył się. Kontrolą objęto bowiem również organy samorządu powiatowego oraz samorządu województwa. Poniższe rozważania odnosić się będą do wybranych aspektów kontroli dokonywanej przez polskiego Rzecznika Praw Obywatelskich wobec organów samorządu powiatowego i wojewódzkiego.

Nie ulega jednak wątpliwości, iż w dużej mierze Rzecznik zajmuje się kontrolą organów gminy¹. Organy samorządu powiatowego i wojewódzkiego działają zaś zgodnie z zasadą subsydiarności, co oznacza, że wykonują te zadania, z którymi gminy samodzielnie nie są sobie w stanie poradzić. Z kolei z idei subsydiarności wywieść można decentralizację administracji publicznej, która w efekcie przyczynia się do tworzenia społeczeństwa obywatelskiego i realizacji zadań publicznych w imię dobra wspólnego². Dobra wspólne³ jest tym, co stanowi sens administracji – administracja jest bowiem nakierowana na realizację dobra wspólnego⁴. Istotne przy tym jest, iż dobro wspólne odnosić należy do

¹ Co wynika chociażby z informacji rocznych przedkładanych Sejmowi przez Rzecznika Praw Obywatelskich.

² K. Chochowski, *Subsydiarność i decentralizacja a reforma ustrojowa administracji publicznej w Polsce*, [w:] *Dziesięć lat reformy ustrojowej administracji publicznej w Polsce. Ogólnopolska konferencja naukowa Łańcut, 12–14 czerwca 2008 r.*, red. J. Parchomiuk, B. Uljasz, E. Kruk, Warszawa 2009, s. 77.

³ Szerzej na temat dobra wspólnego: M. Stahl, *Dobro wspólne w prawie administracyjnym*, s. 47–60 oraz J. Boć, *Z refleksji nad dobrem wspólnym*, s. 151–154 obie prace w: *Nowe problemy badawcze w teorii prawa administracyjnego*, red. J. Boć i A. Chajbowicz, Wrocław 2009.

⁴ Por. Z. Cieślak, I. Lipowicz, Z. Niewiadomski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Warszawa 2002, s. 27.

fundamentalnych wartości, stanowiących integralną część ogólnych zasad prawa⁵. Prawa fundamentalne zaś, wyrażone w formie wolności i praw człowieka i obywatela, stanowią z kolei przedmiot ochrony Rzecznika Praw Obywatelskich (art. 80 oraz 208 Konstytucji RP).

Wykonywane przez organy powiatu⁶ i województwa⁷ zadania są w dużej mierze odzwierciedleniem wolności i praw człowieka i obywatela, wskazanych w Konstytucji RP. Nie ulega więc wątpliwości, iż Rzecznik Praw Obywatelskich może dokonywać kontroli działalności organów powiatu i samorządu województwa z punktu widzenia przestrzegania przez nie wolności i praw człowieka i obywatela.

Rzecznik – po przeprowadzeniu postępowania wyjaśniającego – może zastosować środki przewidziane w art. 14 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich⁸. Są to środki, z których skorzystać można zarówno w postępowaniu jurysdykcyjnym (zwrócenie się o wszczęcie postępowania administracyjnego, uczestnictwo w postępowaniu administracyjnym – na prawach przysługujących prokuratorowi – art. 14 pkt 6 ustawy), jak i poza tym postępowaniem – środki te mają bardzo zróżnicowany charakter, jest to m.in. możliwość wniesienia skargi do sądu administracyjnego (art. 14 pkt 6 ustawy); środki takie mogą mieć charakter nadzorczy – np. zwrócenie się do organu nadrzędnego nad jednostką, w której Rzecznik stwierdził naruszenie wolności i praw człowieka i obywatela, z wnioskiem o zastosowanie środków przewidzianych w przepisach prawa (art. 14 pkt 3 ustawy). Mogą mieć jednak również charakter postulatywny – art. 14 pkt 2 ustawy, bowiem po zbadaniu sprawy Rzecznik może skierować wystąpienie do organu, organizacji lub instytucji, w których działalności stwierdził naruszenie wolności i praw człowieka i obywatela; wystąpienie takie nie może naruszać niezawisłości sędziowskiej. Jak wskazuje się w literaturze, wystąpienie takie nie powoduje automatycznie wszczęcia przez dany podmiot sformalizowanego postępowania w tych sprawach, które są załatwiane w formach procesowych. Jednakże rezultatem uwzględnienia opinii i wniosków Rzecznika może być wszczęcie takiego postępowania, jeśli w ten sposób dojdzie do usunięcia stwierdzonych naruszeń wolności i praw⁹.

Wskazać również należy, iż Rzecznik zajmuje się także monitorowaniem przepisów prawa – często chodzi o przepisy kompetencyjne odnoszące się do samorządu województwa i powiatu.

⁵ Ibidem, s. 49.

⁶ Por. art. 4 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jedn. Dz. U. 2001, nr 142, poz. 1592 z późn. zm.).

⁷ Por. art. 14 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (tekst jedn. Dz. U. 2001, nr 142, poz. 1590 z późn. zm.).

⁸ Tekst jedn. Dz. U. 2001, nr 14, 147 z późn. zm., dalej jako: ustawa.

⁹ S. Trociuk, *Ustawa o Rzeczniku Praw Obywatelskich. Komentarz*, Warszawa 2005, s. 68.

Poniższe rozważania dotyczące kontroli Rzecznika Praw Obywatelskich nad organami powiatu i samorządu województwa skoncentrowane są wokół problematyki materialnoprawnej, procesowej oraz problemu przewlekłego działania oraz beczynności tych organów. Dodatkowo zaś wskazać należy inne sprawy kierowane do Rzecznika, którymi jednak nie może się on zająć.

1. Wśród spraw, podejmowanych przez Rzecznika Praw Obywatelskich, istotną część zajmują sprawy z zakresu materialnego prawa administracyjnego. Często chodzi o sprawy dotyczące przyznania pewnych uprawnień obywatelom – obywatele, którzy nie uzyskali takich uprawnień, skarżą się następnie do Rzecznika Praw Obywatelskich na działalność danego organu. Na ogół jednak Rzecznik nie może nic zrobić, ponieważ strona nie spełnia ustawowych przesłanek do przyznania danego uprawnienia (a nadto wyczerpana została możliwość wniesienia środka prawnego przez Rzecznika). I tak, przykładowo, podać można art. 84 ust. 2 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym¹⁰, zgodnie z którym starosta wydaje uprawnienie do wykonywania badań technicznych, jeżeli osoba ubiegająca się o jego wydanie posiada wymagane wykształcenie techniczne i praktykę, odbyła wymagane szkolenie oraz zdała z wynikiem pozytywnym egzamin kwalifikacyjny¹¹. W obecnym stanie prawnym konieczne jest więc łączne spełnienie powyższych warunków, by uzyskać uprawnienie do wykonywania badań technicznych. Brak spełnienia choćby jednej z tych przesłanek uniemożliwia uzyskanie uprawnienia do wykonywania badań technicznych. Jednocześnie podkreślić należy, że zgodnie z § 14 Rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 28 listopada 2004 r. w sprawie szczegółowych wymagań w stosunku do diagnostów¹², zaświadczenia o ukończeniu szkolenia wydane na podstawie przepisów dotychczasowych zachowują ważność. Wnioskodawca w przedmiotowej sprawie nie spełniał przesłanek określonych w § 55 oraz § 56 Rozporządzenia Ministra Komunikacji z dnia 08 grudnia 1990 r. w sprawie warunków technicznych i badań pojazdów. Warunkiem uzyskania tego uprawnienia było imienne wskazanie diagnosty w upoważnieniu do dokonywania badań. W takim upoważnieniu wnioskodawca się jednak nie znalazł. W związku z tym konieczne jest spełnienie przez niego warunków określonych w art. 84 ust. 2 ustawy – Prawo o ruchu drogowym. W sprawie tej nie było zatem możliwe podjęcie jakichkolwiek działań przez Rzecznika Praw Obywatelskich również ze względu na brak przysługujących mu środków prawnych. Rzecznik może podjąć sprawę, jeżeli dysponuje środkami przewidzianymi przez prawo. Nie może więc podejmować takich spraw, w których brak jest jakichkolwiek środków działania zgodnych z prawem. W szczególności dotyczy to spraw, w których zapadło rozstrzygnięcie, od którego również Rzecznikowi nie przysługuje środek zaskarżenia. Dlatego też sprawa, w której wnioskodawca

¹⁰ Tekst jedn. Dz. U. 2005, nr 108, poz. 908 z późn. zm.

¹¹ Przepisu tego dotyczyła sprawa RPO-570830-XVIII/07/GK.

¹² Dz. U. 2004, nr 246, poz. 2469.

kwestionuje takie orzeczenie, właśnie z uwagi na brak środka odwoławczego nie może być podjęta przez Rzecznika.

W praktyce Rzecznika Praw Obywatelskich pojawiają się również problemy związane z wyrokami Trybunału Konstytucyjnego. I tak, przedmiotem sprawy numer RPO-610119-XVIII/09/GK był problem zwrotu opłaty za wydanie karty pojazdu przez organy rejestrujące pojazd. Przechodząc do analizy stanu prawnego w przedmiotowej sprawie, należy zwrócić uwagę na wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 17 stycznia 2006 r., sygn. akt U 6/04, w którym orzeczono o niezgodności § 1 ust. 1 Rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 28 lipca 2003 r. w sprawie wysokości opłat za kartę pojazdu¹³ z art. 77 ust. 4 pkt 2 i ust. 5 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym oraz z art. 92 ust. 1 i art. 217 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Przedmiotowe rozporządzenie w § 1 ust. 1 przewidywało, że za wydanie karty pojazdu przy pierwszej rejestracji pojazdu organ rejestrujący pobiera opłatę w wysokości 500 zł. Podkreślenia wymaga, że wyrok dotyczy przepisów rozporządzenia, które nie obowiązywało w dacie rejestracji pojazdu przez osobę wnoszącą wniosek do Rzecznika Praw Obywatelskich. Rozporządzenie to weszło bowiem w życie 21 sierpnia 2003 r., a rejestracja pojazdu nastąpiła przed tą datą. Wnioskodawca uiścił opłatę w wysokości 1000 zł za wydanie karty pojazdu dla pojazdu niedopuszczonego do ruchu lub dopuszczonego do ruchu czasowo albo warunkowo – opłata ta przewidziana była jednak nie przez ww. rozporządzenie z 2003 r., lecz przez § 1 ust. 2 poprzednio obowiązującego rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 4 marca 2002 r. w sprawie wysokości opłat za kartę pojazdu¹⁴. Podkreślenia wymaga, że odpowiedni przepis nie obowiązywał w rozporządzeniu z 2003 r., a Trybunał Konstytucyjny nie zajmował się badaniem jego zgodności z Konstytucją. Orzeczenie Trybunału dotyczyło jedynie § 1 pkt 1 rozporządzenia z 2003 r., którego odpowiednik stanowił § 1 pkt 1 rozporządzenia z 2003 r. A zatem Trybunał Konstytucyjny nie zajmował się badaniem konstytucyjności przepisu prawa, na podstawie którego pobrano opłatę w wysokości 1000 zł. Niemniej jednak widoczny jest w przedłożonej sprawie generalny problem: rozporządzenie z 2002 r. przewidywało opłatę za wydanie karty pojazdu w identycznej wysokości jak rozporządzenie z 2003 r. (przy identycznym brzmieniu ustawy – Prawo o ruchu drogowym). Zwrot opłaty osobom, które ją uiściły na podstawie rozporządzenia z 2003 r., a pozbawienie możliwości zwrotu osobom, które uiściły ją na gruncie rozporządzenia z 2002 r., uznane być zatem może za naruszenie zasady równości wobec prawa.

2. Stwierdzić należy, iż Rzecznik Praw Obywatelskich nieczęsto korzysta z możliwości uczestnictwa w postępowaniu administracyjnym. Jest to spowodowane zapewne m.in. tym, iż nie jest on władny zastępować stron w żadnych

¹³ Dz. U. 2003, nr 137, poz. 1310

¹⁴ Dz. U. 2002, nr 18, poz. 177.

postępowaniach przed organami Państwa ani wykorzystywać środków prawnych w ich imieniu, tj. jako pełnomocnik stron (w tym wnosić skargi do wojewódzkiego sądu administracyjnego). Działania Rzecznika nie mogą również nigdy prowadzić do zastępowania właściwych organów państwa w załatwianiu spraw pozostających w zakresie ich kompetencji. Przepisy Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej sytuują ten organ jako organ kontroli i ochrony prawa. W celu ochrony swoich praw należy wykorzystywać wszystkie dostępne środki prawne, choćby i z tego względu, że wynik badania spraw przedłożonych Rzecznikowi nie zawsze musi być zgodny z oczekiwaniami i poglądami interesanta. Interesant powinien zatem uprzednio wykorzystywać wszystkie środki prawne przewidziane przepisami prawa w celu dochodzenia swoich racji.

Niemniej jednak w działalności Rzecznika Praw Obywatelskich zdarzają się sprawy dotyczące problemów procesowych. Sprawy z zakresu postępowania administracyjnego są to ogólne problemy stosowania przepisów k.p.a. – odnieść je należy nie tylko do organów powiatu i samorządu województwa, ale także do innych podmiotów stosujących k.p.a. W dużej mierze dotyczą one spraw załatwianych przez organy gminy¹⁵, niemniej jednak kwestie procesowe występują także wśród spraw załatwianych np. przez powiat. I tak, przykładowo, sprawa RPO-593318-XVIII/08/GK dotyczyła art. 30 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane¹⁶ przewiduje instytucję tzw. zgłoszenia zamiaru rozpoczęcia robót budowlanych. Zgłoszenia tego dokonuje inwestor. Jednocześnie z przepisów prawa budowlanego nie wynika, by inwestor miał obowiązek zawiadomiania stron o inwestycji. Wnioskodawca podnosił, że za stronę postępowania uznać należy następujące podmioty: inwestora oraz właścicieli, użytkowników wieczystych lub zarządców nieruchomości znajdujących się w obszarze oddziaływania obiektu. Odnosząc się do tej kwestii, konieczne jest wskazanie, że podmioty te są stroną w postępowaniu w sprawie o wydanie pozwolenia na budowę. W przedmiotowej sprawie postępowanie takie zaś nie było prowadzone. Dokonano bowiem jedynie zgłoszenia zamiaru rozpoczęcia robót budowlanych. Zastąpienie pozwolenia na budowę zgłoszeniem zamierzeń budowlanych właściwemu organowi administracji publicznej powodować ma realne odciążenie inwestorów od urzędowych wymagań formalnych. Właściwy organ administracji publicznej jest uprawniony na podstawie art. 30 ust. 7 prawa budowlanego do nałożenia na inwestora obowiązku uzyskania pozwolenia na budowę na wykonanie określonego obiektu lub robót objętych zgłoszeniem. W przedmiotowej sprawie obowiązku takiego nie nałożono.

¹⁵ Por. szerzej: G. Krawiec, *Nieprawidłowości w zakresie stosowania przez administrację publiczną przepisów jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego w świetle działalności Rzecznika Praw Obywatelskich*, [w:] *Patologie w administracji publicznej*, red. P.J. Suwaj, D.R. Kijowski, Warszawa 2009, s. 111–119.

¹⁶ Tekst jedn.: Dz. U. 2006, nr 156, poz. 11198 z późn. zm.

3. Przewlekłe działanie i milczenie organów. Zgodnie z art. 12 kodeksu postępowania administracyjnego¹⁷ organy administracji publicznej powinny działać w sprawie wnikliwie i szybko, załatwiając ją w terminach określonych w art. 36 k.p.a. W swojej praktyce Rzecznik Praw Obywatelskich styka się jednak z sytuacjami, gdy organy powiatu lub województwa prowadzą postępowanie administracyjne w sposób przewlekły lub w ogóle nie wydają decyzji¹⁸. Problem przewlekłości działania organów dotyczyć może również spraw nieobjętych postępowaniem administracyjnym. W sprawie nr RPO-573971-XVIII/07/GK zastosowanie znalazł § 28 ust. 1 Rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 27 października 2005 r. w sprawie szkolenia, egzaminowania i uzyskiwania uprawnień przez kierujących pojazdami, instruktorów i egzaminatorów¹⁹, zgodnie z którym ośrodek egzaminowania wyznacza termin umożliwiający przeprowadzenie egzaminu w okresie nie dłuższym niż 30 dni od dnia złożenia wymaganych dokumentów. Z kolei § 29 ust. 2 cyt. Rozporządzenia stanowi, że warunkiem przystąpienia do egzaminu praktycznego jest m.in. uzyskanie przez osobę egzaminowaną pozytywnego wyniku z egzaminu teoretycznego, przy czym od dnia uzyskania tego wyniku nie może upłynąć okres dłuższy niż 6 miesięcy. Określony w § 29 ust. 2 cyt. Rozporządzenia termin końcowy jest w rzeczywistości warunkiem, od którego zależy przystąpienie do egzaminu praktycznego. Z kolei termin 30-dniowy (z art. 28 cyt. Rozporządzenia) odnosi się do przeprowadzenia egzaminu – biegnie on od dnia złożenia wymaganych dokumentów. Przepisy prawa przewidują, że termin wyznacza się w okresie nie dłuższym niż 30 dni od dnia złożenia wymaganych dokumentów, a nie od dnia poprzedniego egzaminu. W przedmiotowej sprawie wnioskodawca wyrażał stanowisko, że w ciągu pół roku od egzaminu teoretycznego powinno się odbyć sześć egzaminów. Tymczasem przepisy prawa nie stanowią, że egzamin poprawkowy ma się odbyć w ciągu trzydziestu dni od dnia poprzedniego egzaminu. W rzeczywistości przepisy nie określają, w jakim terminie od egzaminu teoretycznego powinien się odbyć egzamin praktyczny na prawo jazdy.

Często również problem beczynności nie występuje obiektywnie, natomiast występuje w subiektywnej opinii danego obywatela, który następnie kieruje do Rzecznika Praw Obywatelskich wnioski, w których skarży się na milczenie organów powiatu i samorządu województwa (brak odpowiedzi na jego wnioski) – okazuje się jednak, że w rzeczywistości organy te udzielały odpowiedzi, a kolejne pismo kierowane do nich w tej sprawie i nie wnoszące nic nowego uznawane zostało za tzw. skargę pieniacką. Rzecznik zresztą konsekwentnie stoi na stanowisku, iż w takim przypadku (w przypadku przedkładania organom po raz ko-

¹⁷ Dz. U. 1960, nr 30, poz. 168 ze zm.

¹⁸ Por. m.in. sprawa RPO-578530-XVIII/08/GK.

¹⁹ Dz. U. 2005, nr 217, poz. 1834 ze zm.

lejny wniosków nie wnoszących nic nowego do sprawy) wolności i prawa człowieka i obywatela nie zostały naruszone²⁰.

4. Do Rzecznika kierowane są również wnioski, które nie mogą spowodować wszczęcia prowadzonego przez niego postępowania wyjaśniającego. W takim przypadku – zgodnie z art. 11 pkt 4 ustawy – Rzecznik nie podejmuje sprawy. Często bowiem w danej sprawie właściwy może być jedynie sąd powszechny. Obywatele wówczas – obawiając się z różnych powodów postępowania sądowego – kierują wniosek do Rzecznika, uważając, iż posiada on jakieś dodatkowe kompetencje, które pomogą w ich sprawie – miałyby to być jakieś kompetencje „równoległe”, które pozwolą rozstrzygnąć ich sprawę bez uciekania się do postępowania przed sądem cywilnym. Jako przykład podać można sprawę, której przedmiot stanowi nieprzedłużenie umowy kontraktowej z lekarzem przez wojewódzkie pogotowie ratunkowe w jednym z miast wojewódzkich²¹. Kontrakt, o którym mowa, ma charakter cywilnoprawny, co oznacza, że do jego zawarcia konieczne jest zgodne oświadczenie woli wszystkich stron. Rzecznik Praw Obywatelskich nie posiada zaś żadnych uprawnień, które nakłoniłyby jedną ze stron do zawarcia umowy. Umowa cywilnoprawna charakteryzuje się ponadto równością podmiotów ją zawierających, i nie korzysta z ochrony przewidzianej przez prawo pracy – kontrakt, o który chodzi w przedmiotowej sprawie, nie jest umową o pracę w rozumieniu kodeksu pracy; oznacza to, że stosuje się do niego nie przepisy kodeksu pracy, lecz przepisy prawa cywilnego. Wszelkie zaś spory na tle umów cywilnoprawnych rozstrzygają sądy powszechne. W takiej sytuacji brak jest zatem podstaw do interwencji Rzecznika Praw Obywatelskich. Rzecznik nie jest organem, który może zastępować strony w prowadzonych postępowaniach, ani też działać za inne organy państwa w zakresie ich ustawowych kompetencji. Rzecznik nie może wnieść pozwu do sądu powszechnego; w pierwszej kolejności powinna to uczynić strona. Rzecznik zaś nie może zastępować stron. Należy podkreślić, że Rzecznikowi Praw Obywatelskich nie przysługują żadne szczególne uprawnienia w zakresie dotyczącym przedmiotowej sprawy. Jak już bowiem podkreślono, Rzecznik może podjąć sprawę, jeżeli dysponuje środkami przewidzianymi przez prawo. Również Rzecznika Praw Obywatelskich wiążą przepisy prawa powszechnie obowiązującego (art. 7 Konstytucji RP). Nie może więc podejmować takich spraw, w których brak jest jakichkolwiek środków działania zgodnych z prawem. Nie jest bowiem Rzecznik trybunem ludowym, który posiada dodatkowe kompetencje, zmierzające do ochrony wolności i praw człowieka i obywatela.

Ponadto, Rzecznik nie może zajmować się doradztwem, ani wydawaniem opinii prawnych. Często bowiem, także w sprawach dotyczących działalności organów powiatu i samorządu województwa, oczekuje się od Rzecznika doradz-

²⁰ Por. m.in. sprawę RPO-582427-XVIII/08/GK.

²¹ Sprawa nr RPO-578596-XVIII/08/GK.

twą prawnego²². Rzecznik Praw Obywatelskich nie jest zaś uprawniony do udzielania porad, opinii prawnych ani dokonywania wykładni prawa. Przepisy Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej sytuują ten organ jako organ kontroli i ochrony prawa. Przekazywanie informacji na temat obowiązującego prawa lub formułowanie opinii w zakresie jego oceny lub interpretacji może odbywać się co najwyżej niejako „przy okazji” wykonywania ustawowych kompetencji Rzecznika. Takie opinie Rzecznika nie są wiążące dla właściwych organów rozpatrujących daną sprawę i jako takie nie mogą być powoływane.

Wnioski końcowe

Nie ulega wątpliwości, iż poprzez swoje działanie Rzecznik Praw Obywatelskich przyczynia się do realizacji prawa do dobrej administracji. Organy samorządu województwa i powiatu, wykonując swoje zadania, powinny również dążyć do realizacji tego prawa. Niewątpliwie jest Rzecznik jednym z organów, który kontroluje administrację publiczną, w tym także organy samorządu powiatowego i województwa. Podkreślenia jednak wymaga, że kontrola tych organów nie odbywa się tak często jak organów gminy – jest to jednak zapewne spowodowane tym, że duża część zadań publicznych wykonywana jest przez gminy – w związku z tym duża ilość spraw rozpatrywanych przez Rzecznika to sprawy dotyczące skarg na działalność organów gminy. Niemniej jednak nie można zapominać, iż w kompetencji organów samorządu powiatowego znajdują się takie sprawy, które w sposób bardzo istotny wpływają na życie obywatela, w tym np. na jego własność. W związku z tym kontrola dokonywana przez Rzecznika nad organami samorządu ponadgminnego powinna być szczególnie dokładna. Wyrównoważona analiza przedstawionych spraw daje również podstawę do twierdzenia, że obywatele składają wnioski do Rzecznika Praw Obywatelskich w sprawach, w których niewiele da się zrobić. Powodem owej sytuacji jest to, iż Rzecznikowi nie przysługują żadne uprawnienia bądź – po zbadaniu sprawy – nie stwierdził on naruszenia wolności i praw człowieka i obywatela.

Podkreślenia wymaga, że organy administracji publicznej – w tym organy samorządu powiatowego oraz samorządu województwa – są zobowiązane do współdziałania z Rzecznikiem. Obowiązek takiego współdziałania wynika zaś choćby z usytuowania Rzecznika wśród organów kontroli państwowej i ochrony prawa (rozdział IX Konstytucji RP); wynika on również z przepisu art. 17 ustawy, który nakazuje organom, organizacjom i instytucjom, do których zwróci się Rzecznik, współdziałać z nim i udzielać mu pomocy w zakresie określonym w tym przepisie.

²² Np. w sprawie RPO-575322-XVIII/07/GK.

Skuteczność Rzecznika bywa różna – podkreślenia jednak wymaga, że często organy, które otrzymują pismo z zapytaniem Rzecznika w sprawie (na tym etapie Rzecznik prowadzi postępowanie wyjaśniające i nie stosuje środków wskazanych w art. 14 ustawy), nie wiedzą, jak zareagować. Obawiając się negatywnych skutków (co wynika z niewiedzy), podejmują rozstrzygnięcia zgodne z oczekiwaniem wnioskodawcy – osoby, która napisała do Rzecznika. Bywa także inaczej – organ, otrzymując pismo Rzecznika, nie udziela na nie odpowiedzi, sądząc, że nie poniesie żadnych ujemnych konsekwencji. Organy zaś – jak już wyżej określono – zobowiązane są do współdziałania z Rzecznikiem, a on sam może zastosować władcze środki wobec organów naruszających wolności i prawa człowieka i obywatela. Środki stosowane przez Rzecznika nie są iluzoryczne i jest on organem kontroli państwowej, który w realny sposób przyczynia się do wdrażania prawa do dobrej administracji przez organy powiatu i województwa.