

INSTYTUCJA OMBUDSMANA NA SZCZEBLU LOKALNYM NA PRZYKŁADZIE WIELKIEJ BRYTANII – WYBRANE ASPEKTY

Kamil Klepacki¹

Abstrakt: Artykuł ma na celu przedstawienie instytucji Ombudsmana do spraw Administracji Lokalnej, który funkcjonuje w Wielkiej Brytanii. Instytucja Komisarza Lokalnego, zazwyczaj znana jako Ombudsman do spraw Administracji Lokalnej, została ustanowiona przez ustawę o zarządzie lokalnym w 1974 r. Strukturę typu ombudsmąńskiego w Wielkiej Brytanii, oprócz wskazanego Ombudsmana do spraw Administracji Lokalnej, tworzą przede wszystkim Ombudsman ds. Parlamentarnych i Służby Zdrowia, Ombudsman do spraw usług publicznych Szkocji, Ombudsman do spraw usług publicznych Walii oraz Ombudsman Irlandii Północnej. Interesującym więc wydaje się scharakteryzowanie takiej instytucji wyodrębnionej wyłącznie dla samorządu terytorialnego.

Abstract: The aim of the article is analysis the concept and activities of the Local Government Ombudsman that is functioning at Great Britain. The institution of the Local Commissioner usually known as the Local Government Ombudsman was established by the Local Government Act 1974. Local Government Ombudsman operating next to it other ombudsman institutions in Great Britain such as Parliamentary and Health Service Ombudsman, Scottish Public Services Ombudsman, Public Services Ombudsman for Wales and Northern Ireland Ombudsman. Therefore, it seems interesting to characterize such an institution separated only for local government.

¹ Doktorant, Katedra Nauki Administracji, Wydział Prawa, Prawa Kanonicznego i Administracji, Katolicki Uniwersytet Lubelski w Lublinie Jana Pawła II, e-mail: klepacki.kamil@gmail.com.

Słowa kluczowe: ombudsman, samorząd terytorialny, złe administrowanie.

Keywords: ombudsman, local government, maladministration.

Uwagi wstępne

Początki instytucji ombudsmana sięgają roku 1709 kiedy w Szwecji wprowadzono instytucję tzw. Najwyższego Ombudsmana, chociaż niektórzy upatrują początków tej instytucji dużo wcześniej². W kolejnych latach instytucje tego typu były wprowadzane w wielu krajach. Instytucja ombudsmana rozpowszechniła się zwłaszcza po zakończeniu II wojny światowej, a obecnie możemy ją m.in. odnaleźć we wszystkich państwach, które są członkami Unii Europejskiej. W każdym z tych krajów, instytucje te różnią się zakresem przyjętych rozwiązań, statusu prawnego, czy też terytorialnego zakresu działania. Trudno więc wskazać jedną definicję, która najlepiej oddawałaby istotę takich organów. Niemniej można za A. Gajdą stwierdzić, że ombudsman to samodzielny niezależny organ państwowy, najczęściej umocowany konstytucyjnie, powołany do sprawowania kontroli nad prawidłowością działania podejmowanych przez administrację publiczną lub przestrzegania praw człowieka. Swoje działania podejmuje na skutek wnoszonych skarg lub z własnej inicjatywy. Wyposażony jest w określone prawem kompetencje jednak nie posiada uprawnień władczych³. Biorąc zaś pod uwagę ostatnie z wymienionych wyżej kryteriów, a więc terytorialny zakres działania, możemy wyróżnić kraje w których obok działających ombudsmanów na szczeblu krajowym, powołano także ombudsmanów na szczeblu lokalnym (np. Włochy, Niemcy czy Wielka Brytania) jak również kraje w których wprowadzono jeden urząd obejmujący swym zakresem działania całe państwo (np. Szwecja, Dania, Polska, Hiszpania). Jednakże w drugiej z wymienionych grup, często w ramach

²G. S Sander, *Ombudsman and Local Governments*, Southern University, Baton Rouge, Summer June 12, 2013, s. 11.

³A. Gajda, *Kierunki rozwoju instytucji Rzecznika Praw Obywatelskich w Polsce*, Warszawa 2013, s. 75.

jednej instytucji, wydziela się komórki organizacyjne do których właściwości należą przede wszystkim sprawy z zakresu administracji lokalnej. Powyższe wskazuje, że poszczególne państwa dostrzegają rolę samorządu lokalnego i potrzebę szczególnego zainteresowania działaniami, które są podejmowane przez jego organy.

Idea powołania lokalnego ombudsmana nie jest zjawiskiem nowym, gdyż niemal w każdym państwie gdzie instytucja ombudsmana została wprowadzona, rozważana była kwestia zasadności powołania jego lokalnego odpowiednika. Nie inaczej było w Wielkiej Brytanii, która co do zasady jest państwem unitarnym ale w jej skład wchodzi Anglia, Szkocja, Walia oraz Irlandia Północna. Analizując zaś zmiany zachodzące w Wielkiej Brytanii, zwłaszcza w zakresie przyznawanych kompetencji poszczególnym krajom, można stwierdzić, że staje się ono bardziej państwem federalnym. Wielka Brytania jest państwem silnie zdecentralizowanym poprzez zarząd lokalny (*local government*)⁴. Niemniej w poszczególnych krajach samodzielność samorządu lokalnego jest ograniczana i poddawana większemu nadzorowi⁵. Jedną z przyczyn takiego stanu jest zapewne to, że w Wielkiej Brytanii nie obowiązuje ustawa zasadnicza, a tym samym zasady dotyczące samorządu terytorialnego nie zostały dostatecznie zagwarantowane. Pozycję samorządu terytorialnego określa więc przede wszystkim ustawodawstwo zwykle stanowione przez parlament. Podział administracyjny nie jest jednolity w poszczególnych częściach Wielkiej Brytanii. W Anglii co do zasady występuje dwustopniowa struktura podziału terytorialnego dzielącą się na hrabstwa (*county*) oraz dystrykty (*district*). Niemniej w niektórych częściach Anglii istnieje tylko jeden szczebel

⁴Niemniej jak zauważa N. Banszak, tradycyjny termin „samorząd lokalny” powinien zostać zastąpiony określeniem „państwo lokalne”. Wynika to z faktu, że: „W terenie funkcjonuje wiele regionalnych i lokalnych organizacji użyteczności publicznej. Kierowane są one przez rady, których członkowie są raczej mianowani niż wybierani. Działają różne lokalne i regionalne agendy, a w gospodarce komunalnej firmy prywatne wykonują działania zastrzeżone wcześniej dla samorządu.” Por. N. Banaszak, *Rzecznik Praw Obywatelskich wobec administracji samorządu terytorialnego*, Wrocław 2013, s. 181.

⁵M. Kardas, C. Kucharska, *Analiza porównawcza modeli samorządu terytorialnego w Niemczech, Szwecji i Wielkiej Brytanii*, „Colloquium Wydziału Nauk Humanistycznych i Społecznych”, 2011, z. III/2011, s. 118.

struktury podziału administracyjnego⁶. Szkocja podzielona została na 32 jednolite jednostki władzy lokalnej (*unitary local authorities*), Walia na 22 hrabstwa (*county*), a Irlandia Północna na 11 rad (*councils*)⁷. Taka specyfika jest zapewne jednym z powodów, dlaczego w Wielkiej Brytanii nie został ustanowiony jeden urząd ombudsmana. Na obecnie obowiązującą strukturę typu ombudsmańskiego w Wielkiej Brytanii, w największym stopniu odpowiadającym tradycyjnie pojmowanej instytucji ombudsmana, składają się przede wszystkim instytucje Ombudsmana ds. Parlamentarnych i Służby Zdrowia (Parliamentary and Health Service Ombudsman), Ombudsmana do spraw usług publicznych Szkocji (*Scottish Public Services Ombudsman*) Ombudsmana do spraw usług publicznych Walii (*Public Services Ombudsman for Wales*), Ombudsman Irlandii Północnej (*Northern Ireland Ombudsman*) oraz Ombudsman do spraw Administracji Lokalnej (*The Local Government Ombudsman*).

Za interesujące, z punktu widzenia samorządu terytorialnego, uznać należy, przybliżenie instytucji ombudsmana lokalnego działającego w Wielkiej Brytanii. Celem niniejszej pracy jest więc przedstawienie wybranych aspektów działalności Ombudsmana do spraw Administracji Lokalnej w Anglii. Podjęto się scharakteryzowania genezy powstania instytucji tego typu w Wielkiej Brytanii jak również jego specyfiki i możliwości podejmowania działań. Przedstawiony zostanie również zarys modelu przyjętego w Polsce oraz próba określenia przyczyn powoływania ombudsmanów lokalnych.

⁶ Por. Understand how your council works, <https://www.gov.uk/understand-how-your-council-works> [dostęp: 19.04.2018 r.].

⁷ Por. About local government in Scotland, <http://www.gov.scot/Topics/Government/local-government/localg> [dostęp: 19.04.2018 r.], Unitary authorities in Wales, <http://gov.wales/topics/localgovernment/unitary-authorities/?lang=en> [dostęp: 19.04.2018 r.], Local councils in Northern Ireland <https://www.nidirect.gov.uk/articles/local-councils> [dostęp: 19.04.2018 r.]. Zauważyć jednocześnie należy, że w polskiej doktrynie pojawiają się w tym zakresie różne nazwy jednostek podziału terytorialnego. Wynika to zapewne z przyjęcia różnych tłumaczeń, niemniej może to być mylące. Dla przykładu B. Biga zauważa, że „Północna Irlandia na potrzeby zarządu lokalnego jest podzielona na 11 hrabstw”, podczas gdy M. Kardas i C. Kucharska omawiając podział terytorialny Wielkiej Brytanii zauważają że „W Irlandii nigdy nie było hrabstw, istniały tylko dystrykty”. Por. B. Biga, *Samorząd lokalny w Wielkiej Brytanii* [w:] S. Mazur (red.) *Sprawne państwo. Reformy samorządu lokalnego w wybranych krajach*, Kraków 2015, s.175, a także M. Kardas, C. Kucharska, *Analiza porównawcza modeli samorządu terytorialnego(...)* op. cit., s. 110.

Geneza instytucji typu ombudsmáńskiego na szczeblu lokalnym w Wielkiej Brytanii

Zwolennikiem wprowadzenia w Wielkiej Brytanii instytucji ombudsmana była organizacja „Sprawiedliwość”, która w latach pięćdziesiątych ubiegłego wieku przeprowadziła kampanię propagandową w tym zakresie. W wyniku tych działań w 1958 r. w Wielkiej Brytanii odbyło się szereg wykładów gościnnych duńskiego ombudsmana, prof. S. Hurwitza⁸. Wygłoszone wykłady, rozpoczęły szerszą dyskusję na temat wprowadzenia tej instytucji w Wielkiej Brytanii. W. Wade i F. Forsyth przytaczają wręcz, że wykłady wzbudziły tak wielkie zainteresowanie Brytyjczyków, że kierowali oni wiele skarg na działania brytyjskiej administracji do duńskiego ombudsmana⁹. W październiku 1961 roku organizacja „Sprawiedliwość” opublikowała raport Sir Johna Whyatt QC, o potrzebie powołania instytucji ombudsmana w Wielkiej Brytanii¹⁰. Nie bez znaczenia był również fakt, że w 1962 r. w Nowej Zelandii powołano pierwszego w kraju należącym do brytyjskiej Wspólnoty Narodów, a czwartego na świecie ombudsmana¹¹. Działalność nowozelandzkiego ombudsmana szybko pokazała jakim sukcesem okazało się wprowadzenie tej instytucji do porządku krajowego. Był to też kolejny asumpt do wprowadzania tej instytucji w innych krajach.

W 1967 r. został ustanowiony Ombudsman Parlamentarny ds. Administracji dla Wielkiej Brytanii. Niemniej zakres jego działania obejmował jedynie administrację rządową i to w ściśle określonym zakresie¹². W doktrynie prawniczej podkreśla się, że przy jego tworzeniu wzorowano się na modelu skandynawskim¹³. Dla niniejszych rozważań istotniejszym jest wskazanie, że dwa lata później w Irlandii Północnej powołano Ombudsmana do spraw skarg do którego zakresu

⁸ R. Wieruszewski, *Komisarze do spraw administracji w Wielkiej Brytanii* [w:] L. Garlicki (red.) *Rzecznik Praw Obywatelskich*, Warszawa 1989 r., s. 133.

⁹ W. Wade, F. Forsyth, *Administrative Law*, New York 2004, s. 85.

¹⁰ T. Buck, R. Kirkham, B. Thompson, *The Ombudsman enterprise and administrative justice*, „Public Administration”, 2012, Vol. 90, No. 2, s. 544.

¹¹ Wcześniej instytucję ombudsmana wprowadzono w Szwecji, Finlandii oraz Danii.

¹² W. Wade, F. Forsyth, *Administrative* (...) op. cit., s. 85.

¹³ A. Abraham, *Ombudsman as Part of the UK Constitutions*, „Parliamentary Affairs” 2008, Vol. 61 No. 1, s. 206-207.

działania należała także administracja na szczeblu lokalnym. Niemniej pierwsza instytucja, której zakres działań obejmował wyłącznie administrację lokalną została wprowadzona do brytyjskiego porządku prawnego 1 kwietnia 1974 r. ustawą o zarządzie lokalnym (dalej jako „ustawa o zarządzie lokalnym”)¹⁴. Na mocy tej ustawy, utworzono dwie instytucje tego typu dla Anglii i Walii. W roku następnym instytucja tego typu została powołana w Szkocji. Tworzenie instytucji ombudsmanskich w Wielkiej Brytanii nie było jednak pozbawione wielu trudności. Przywołuje je A. Filipowicz wskazując, że w trakcie prac legislacyjnych nad ww. ustawą sprzeciwiano się tworzeniu takiej instytucji z uwagi na ugruntowany pogląd, że jedynie radni są kompetentni do przyjmowania skarg od ludności. Pojawiały się również głosy, aby ombudsman lokalny został włączony w strukturę samorządu lokalnego¹⁵.

Obecnie ombudsman na szczeblu lokalnym funkcjonuje jedynie na terytorium angielskim (Ombudsman do spraw Administracji Lokalnej). Uprawnienia w tym zakresie w innych krajach zostały przydzielone działającym tam ombudsmanom np. w Walii od 2005 r. Ombudsmanowi do spraw usług publicznych¹⁶. Zauważyć jednak należy, że ostatnimi czasy pojawiają się głosy, o stworzeniu jednego urzędu ombudsmana dla całej Anglii. W grudniu 2015 r. opublikowany został rządowy raport, w którym opowiedziano się właśnie za takim rozwiązaniem¹⁷. W dniu 5 grudnia 2016 r. opublikowano projekt ustawy w tym zakresie¹⁸, niemniej ustawa nie została ostatecznie wprowadzona¹⁹.

¹⁴Local Government Act 1974. Treść ustawy w języku angielskim jest dostępna na stronie <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1974/7/contents> [dostęp: 18.04.2018 r.].

¹⁵A. Filipowicz, *Instytucja Ombudsmana w systemie administracji lokalnej w Wielkiej Brytanii* [w:] J. Łętowski, W. Sokolewicz (red.) *Państwo Prawo Obywatel. Zbiór studiów dla uczczenia 60-lecia urodzin i 40-lecia pracy naukowej profesora Adama Łopatki*, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk-Łódź 1989 r. s. 503.

¹⁶Public Services Ombudsman (Wales) Act 2005. Treść ustawy w języku angielskim jest dostępna na stronie <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2005/10/contents> [dostęp: 19.04.2018 r.].

¹⁷A public Service Ombudsman. A Consultation, London 2015. Raport w języku angielskim dostępny na stronie https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/417111/Ombudsman_Service_Consultation.pdf [dostęp: 6.05.2018 r.].

¹⁸Draft Public Service Ombudsman Bill, informacje na temat projektu dostępne na stronie <http://researchbriefings.parliament.uk/ResearchBriefing/Summary/CBP-7864#fullreport> [dostęp 8.05.2018 r.].

¹⁹Por. informacja na ten temat zawarta w *Commission for Local Administration in England, Local Government Ombudsman, Annual Report & Accounts 2016-17* s. 35 oraz M. Sandford, *The Local Government Ombudsman* (...) op. cit. s. 12.

Charakterystyka instytucji Ombudsmana do spraw Administracji Lokalnej w Anglii

Ustawa o zarządzie lokalnym stanowi, że w celu prowadzenia czynności kontrolnych powołana zostanie Komisja ds. Samorządu Lokalnego, jako niezależny organ. W skład tej Komisji wchodzi Komisarz Lokalny²⁰, Ombudsman ds. Parlamentarnych i Służby Zdrowia (członek *ex officio*), członkowie komisji doradczej (ich powołanie jest fakultatywne), przewodniczący oraz wiceprzewodniczący. W ustawie nie znajdujemy więc określenia Ombudsman do spraw Administracji Lokalnej (*The Local Government Ombudsman*), jednak w Wielkiej Brytanii dla określenia Komisarza Lokalnego używa się właśnie tej nazwy, gdyż najlepiej oddaje charakter funkcjonowania tej instytucji. Nazwa ta, bywa również używana do określenia Komisji ds. Samorządu Terytorialnego²¹. Niemniej w dalszych częściach niniejszych rozważań, nazwa ta, będzie się odnosiła jedynie do Komisarza Lokalnego.

Ombudsman do spraw Administracji Lokalnej jest powoływany przez Królową na podstawie rekomendacji przedstawionej przez Sekretarza Stanu po konsultacji z właściwymi organami przedstawicielskimi (w skład których wchodzi przedstawiciele władz lokalnych) jak również osobą proponowaną na to stanowisko. Ombudsman do spraw Administracji Lokalnej jest obecnie powoływany na okres nieprzekraczający siedmiu lat²². Jest organem niezależnym, jednak finansowanym ze środków publicznych, którego działalność ma wspierać Komisja do spraw Samorządu Lokalnego. Biura Ombudsmana do spraw Administracji Lokalnej znajdują się w Londynie, Yorku i Coventry. Początkowo, obowiązywała jurysdykcja geograficzna, w ramach której badane były wpływające

²⁰ Ustawa przewiduje powołanie większej ilości Komisarzy Lokalnych, niemniej obecnie powołany jest jeden Komisarz. Por. M. Sandford, *The Local Government Ombudsman* (...) op. cit. s. 3.

²¹ R. Thomas, J. Martin, R. Kirkham *External Evaluation of the Local Government Ombudsman in England*, <https://www.lgo.org.uk/information-centre/about-us/our-performance/independent-external-evaluation>, [dostęp 25.04.2018 r.]. Zauważyć jednocześnie należy że funkcjonuje także nazwa Local Government and Social Care Ombudsman w związku ze zmianami wprowadzonymi w 2013 r., o których będę wspominał w dalszej części niniejszego artykułu.

²² M. Sandford, *The Local Government Ombudsman* (...) op. cit. s. 4.

skargi, niemniej sytuacja ta zmieniła się w 2007 r. kiedy wprowadzono większą elastyczność w tym zakresie²³.

Osoba piastująca to stanowisko może zostać z niego odwołana na swój wniosek, z powodu niezdolności do wykonywania tego urzędu lub też z uwagi na niewłaściwe zachowanie. Ustawa o zarządzie lokalnym stanowi, że kompetencje Ombudsmana do spraw Administracji Lokalnej będą mogły zostać wykorzystane w sytuacji, gdy prawa skarżącego zostały naruszone w wyniku niewłaściwego administrowania które spowodowane zostało działaniami podjętymi przez organ władzy lokalnej lub też przez podmiot działający w imieniu takiego organu (paragraf 25 (7)). Dla przykładu, jeżeli dla zadań Rady należy wywóz odpadów a organ ten zleca wykonanie tego zadania podmiotowi prywatnemu, to Rada jest odpowiedzialna za działania wykonawcy w zakresie świadczenia tej usługi²⁴. W dalszych częściach niniejszych rozważań, terminu „władza lokalna” będę używał w szerokim rozumieniu, a więc również, gdy chodzi o podmioty działające w imieniu organu władzy lokalnej.

Przechodząc zaś do pojęcia niewłaściwego, złego administrowania (*maladministration*) trzeba zauważyć, że nie zostało ono zdefiniowane w ustawie o zarządzie lokalnym. Znaczenia tego słowa nie odnajdujemy również w innych aktach prawnych powołujących pozostałych ombudsmanów działających w Wielkiej Brytanii. W doktrynie prawniczej zauważa się, że chodzi o uprzedzenia, zaniedbania, nieuwagę, opóźnienia, niekompetencję, nieudolność jak również arbitralność w wykonywaniu władzy publicznej²⁵. M. Sandford przytacza przykłady, które mogą przybliżyć rozumienie tego pojęcia. Wymienia wśród nich m.in. nieprzestrzeganie procedur lub przepisów prawa, otrzymywanie wprowadzających w błąd informacji, niepodejmowanie prawem określonych działań, czy też

²³ Ibidem, s. 3.

²⁴ W analogicznej sytuacji uznał tak Ombudsman do spraw Administracji Lokalnej w sprawie London Borough of Waltham Forest (17 011 048). Opis sprawy dostępny na stronie <https://www.lgo.org.uk/decisions/environment-and-regulation/refuse-and-recycling/17-011-048> [dostęp: 7.05.2018 r.].

²⁵ Por. W.Wade, F. Forsyth, *Administrative* (...) op. cit., s. 92 i przytoczoną tam literaturę.

nieprawidłowe prowadzenie dokumentacji²⁶. Powyższe pozwala na przyznanie racji twierdzeniu, zgodnie z którym pojęcie niewłaściwego administrowania należy interpretować szeroko²⁷.

Skarga powinna zostać złożona pisemnie przez każdego, kto zarzuca niewłaściwe działania jakiegokolwiek władzy lokalnej. Zauważyć jednak należy, że w 2009 r. Ombudsmanowi do spraw Administracji Lokalnej przyznano kompetencje badania skarg w zakresie prywatnej opieki społecznej dla osób dorosłych, a więc takiej, która nie jest organizowana przez władzę lokalną²⁸. Skarżący musi uzasadnić swój wniosek, w tym wskazać, na czym polega niewłaściwe administrowanie władzy lokalnej²⁹. Wniosek taki nie wymaga zachowania żadnej szczególnej formy i jest składany bezpłatnie, ale powinien zawierać dane skarżącego. Z jurysdykcji Ombudsmana do spraw Administracji Lokalnej wyłączone zostały sprawy dotyczące postępowań sądowych, czynności śledczych, walki z przestępczością, zawierania umów i transakcji handlowych, spraw osobistych i edukacyjnych³⁰. Od kwietnia 2013 r. zakresem wyłączeń objęte zostały także sprawy z zakresu szeroko rozumianego prawa mieszkaniowego³¹. Co do zasady Ombudsman do spraw Administracji Lokalnej podejmuje działania, jeżeli nie upłynęło 12 miesięcy od dnia, w którym osoba składająca skargę dowiedziała się o sprawie której ona dotyczy. Oprócz tego wymagany jest wcześniejsze złożenie skargi do organu, który dopuścił się niewłaściwego administrowania. Ombudsman do spraw Administracji Lokalnej jest zobligowany upewnić się, czy przedłożona sprawa była uprzednio rozpatrywana przez władze lokalne. Przyjmuje się, że jeżeli organ taki nie ustosunkował się do skargi w terminie 12 tygodni od

²⁶ M. Sandford, *The Local Government Ombudsman*, "House of Commons Library, Briefing Paper" 2017, No. 04117, s. 5.

²⁷ Por. *The work of the Local Government Ombudsman*, Third Report of Session 2012-13, s. 72 (ev 35), dostępna na stronie <https://publications.parliament.uk/pa/cm201213/cmselect/cmcomloc/431/431.pdf> [dostęp 8.05.2018 r.].

²⁸ Por. Ustawa z dnia 12 listopada 2009 r. (Health Act 2009) dostępna w języku angielskim na stronie http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2009/21/pdfs/ukpgaen_20090021_en.pdf [dostęp 8.05.2018 r.].

²⁹ W. Wade, F. Forsyth, *Administrative* (...) op. cit., s. 126.

³⁰ Ibidem.

³¹ Kompetencje w tym zakresie przyznane zostały tzw. Housing Ombudsman. Por. Informacje zamieszczone na stronie internetowej <http://www.ombudsmanassociation.org/about-where-ombudsmen-work.php> [dostęp 29.04.2018 r.].

dnia jej złożenia, to warunek ten został spełniony³². Innymi słowy, po upływie tego czasu osoba może złożyć skargę do Ombudsmana do spraw Administracji Lokalnej. W uzasadnionych przypadkach, Ombudsman do Spraw Administracji Lokalnej podejmuje jednak działania nawet wtedy, gdy upłynął wskazany wcześniej termin 12 miesięcy, jak również w sytuacji braku uprzedniego rozpatrywania sprawy przez organy władzy lokalnej.

Decyzja o podjęciu sprawy należy do kognicji Ombudsman do spraw Administracji Lokalnej. Jednak w sytuacji, w której postanawia on nie badać przedłożonej sprawy, musi taką decyzję uzasadnić i poinformować o tym wnioskodawcę. Podkreślenia wymaga również fakt, że od decyzji takiej nie przysługuje skarżącemu odwołanie. W przypadku, gdy sprawa zostaje podjęta do prowadzenia, Ombudsman do spraw Administracji Lokalnej daje możliwość wypowiedzenia się organowi, którego działanie lub zaniechanie stało się podstawą skargi, na temat zarzutów w niej zawartych. Dochodzenie ma co do zasady charakter niejawny, niemniej możliwe jest odstępstwo od niej, w sytuacji w której Ombudsman do spraw Administracji Lokalnej uzna, że okoliczności danej sprawy przemawiają za innym sposobem procedowania, które w jego przekonaniu jest najbardziej odpowiednie. Po uprzedniej zgodzie Ombudsmana do spraw Administracji Lokalnej, skarżący może być reprezentowany przez zawodowego pełnomocnika. Ombudsman do spraw Administracji Lokalnej może, jeżeli uzna to za stosowne, zwrócić koszty poniesione przez skarżącego, takie jak np. koszty stawiennictwa(paragraf 28 ustawy o zarządzie lokalnym). Po zakończeniu dochodzenia przygotowywany jest raport, który zawiera opis sprawy, wykaz przeprowadzonych czynności i ustalenia dokonane przez ombudsmana, jak również ewentualne zalecenia skierowane do organu którego czynności zostały zaskarżone. Raport wysyłany jest do organu, którego działalności skarga dotyczy, jak również skarżącego.

³²M. Sandford, *The Local Government Ombudsman* (...) op. cit. s. 6.

W sytuacji, gdy wyniki przeprowadzonego dochodzenia potwierdzają niewłaściwe administrowanie danego organu samorządu terytorialnego, poprzez które wyrządzona została niesprawiedliwość skarżącemu, Ombudsman do spraw Administracji Lokalnej zaleca działania, które organ powinien podjąć. Zalicza się do nich przeproszenie skarżącego, podjęcie decyzji która powinna zostać wcześniej podjęta, świadczenie usług, które skarżący powinien wcześniej uzyskać, ponowna analiza sprawy, podjęcie środków zaradczych zapobiegających podobnym sytuacjom w przyszłości, czy też rekompensata finansowa. Ombudsman do spraw Administracji Lokalnej nie posiada uprawnień prawnych, dzięki którym mógłby wymóc na organie realizację zaproponowanych zaleceń, niemniej organ do którego zalecenia są kierowane niemal zawsze się do nich stosuje³³. Uprawnienia w tym zakresie można więc uznać za typowe dla instytucji ombudsmkańskich. Siła podejmowanych działań nie polega na środkach władczych, a przede wszystkim na sile perswazji i autorytetu osób piastujących to stanowisko. Zauważyć jednocześnie należy, że jeśli jednak organ do którego zostało skierowane wystąpienie nie rozpatrzy go pozytywnie, to Ombudsman do spraw Administracji Lokalnej może przygotować kolejny raport z rekomendacją działań, które powinny zostać podjęte przy jednoczesnym nagłośnieniu sprawy w mediach³⁴.

Ważnym aspektem działania Ombudsmana do spraw Administracji Lokalnej jest informowanie opinii publicznej o podejmowanych rozstrzygnięciach w konkretnych sprawach poprzez ich publikację w zanonimizowanej formie na stronie internetowej ombudsmana, chyba że ombudsman dojdzie do przekonania że nie leży to w interesie skarżącego. Publikacja skarg i sposób ich załatwienia ma bez wątpienia walor informacyjny i edukacyjny, gdyż zwraca uwagę na sfery działania administracji lokalnej z którą w danym okresie występują największe problemy. Oprócz tego opracowywany jest raport roczny, który przedstawiany jest

³³ Por. informacje zawarte na oficjalnej stronie internetowej Ombudsmana <https://www.lgo.org.uk/make-a-complaint/possible-outcomes> [dostęp 7.05.2018 r.].

³⁴ A. Bradley, K. Ewing, *Constitutional and administrative Law*, England 2007, s. 723.

parlamentowi, a następnie publikowany, któremu również przypisać należy znaczącą rolę w tym zakresie.

Przepisy brytyjskiego prawa przewidują również możliwość konsultacji między Ombudsmanem do spraw Administracji Lokalnej a innymi ombudsmanami działającymi w Wielkiej Brytanii. Zgodnie z paragrafem 33 ustawy o zarządzie lokalnym, w przypadku gdy Ombudsman do spraw Administracji Lokalnej dojdzie do przekonania, że skarga dotyczy częściowo sprawy, która może być przedmiotem dochodzenia przez innego ombudsmana (zostali oni wymienieni w ustawie) i jeśli uzna to za konieczne, konsultuje się z właściwym ombudsmanem i informuje o tym wnioskodawcę.

Analiza spraw które wpłynęły do Ombudsmana do spraw Administracji Lokalnej od 1 kwietnia 2016 r. do 31 marca 2017 r. prowadzi do wniosku, że w badanym okresie wpłynęło blisko 17 000 spraw. Najwięcej z nich dotyczyło edukacji i służb do spraw opieki na dziećmi, opieki społecznej dla osób dorosłych oraz zagospodarowania przestrzennego i rozwoju³⁵. W wielu przypadkach skargi dotyczyły problemów z transportem szkolnym³⁶.

Próba określenia przyczyn powstawania instytucji ombudsmąńskich na szczeblu lokalnym

Jak już wskazywano, poszczególne kraje wprowadzające instytucję ombudsmana przyjmują różne rozwiązania prawne. Idea ombudsmana jest co do zasady wzorowana na rozwiązaniach skandynawskich, niemniej każda instytucja jest dostosowywana do porządku prawnego państwa w którym ma funkcjonować. Jak słusznie zauważa A. Gajda, instytucja ombudsmana realizuje coraz to nowe cele, dobrze odnajdując się w różnych systemach sprawowania rządów i systemach

³⁵ Por. Local government complaint reviews, dostępna na stronie <https://www.lgo.org.uk/information-centre/reports/annual-review-reports/local-government-complaint-reviews> [dostęp 8.05.2018 r.].

³⁶ Wynika tak z raportu All on board? Navigating school transport issues 2017, Focus Report: learning lessons from complaints March 2017 dostępna na stronie internetowej <https://www.lgo.org.uk> [dostęp 15.04.2018 r.].

politycznych państw³⁷. W mojej opinii właśnie takie przymioty sprawiają, że instytucje te, cieszą się niesłabnącą popularnością. Tradycyjnie ombudsman postrzegany jest przede wszystkim jako obrońca obywateli, w walce z niewłaściwie (źle) działającą administracją. Ważną rolą jest także podnoszenie świadomości prawnej obywateli. Wśród przykładów państw, które powołały lokalnego ombudsmana oprócz Wielkiej Brytanii można wymienić Kanadę, Włochy, Niemcy, czy też np. Holandię. Przyczyn powstawania instytucji tego typu na szczeblu lokalnym doszukiwać się można w ogólnych powodach dla których powoływane są instytucje ombudsmana, jak również roli jaką może pełnić w społeczeństwie lokalnym. Ważną przyczyną jest zapewne łatwy dostęp do ombudsmana i zawężenie rozpatrywania spraw do tych, które dotyczą administrowania przez władzę lokalną. W Wielkiej Brytanii jedną z przyczyn będzie dodatkowo opisany na początku niniejszych rozważań niejednorodny podział administracyjny tego państwa. Wydaje się więc, że w takich ramach prawnych instytucja ombudsmana lokalnego ma szczególne znaczenie.

Krytycy Ombudsmana do spraw Administracji Lokalnej zarzucają jej stronniczość na rzecz władz lokalnych. Zauważa się jednak, że poglądy te, wyrażane są przeważnie przez osoby, których skargi złożone do Ombudsmana do spraw Administracji Lokalnej nie zostały rozpatrzone w sposób dla nich zadowalający³⁸. Niemniej wskazywana ilość wpływających do tej instytucji spraw świadczyć musi o popularności tej instytucji na szczeblu lokalnym. Wydaje się więc, że prawidłowo umocowana, wyposażona w odpowiednie środki działania instytucja ombudsmana na szczeblu lokalnym może spełniać ważną rolę w pogłębianiu świadomości lokalnej na temat wykonywania zadań publicznych przez organy samorządu terytorialnego w danym społeczeństwie.

³⁷ A. Gajda, *Ewolucja modelu ombudsmana w ujęciu teoretycznoprawnym* [w:] P. Mikuli (red.) *Instytucje ombudsmana w krajach anglosaskich. Studium porównawcze*, Warszawa 2017, s. 11.

³⁸ R. Thomas, J. Martin, R. Kirkham, *External Evaluation* (...) op. cit. s. 28-29.

Zarys modelu przyjętego w Polsce

Warto w tym miejscu zastanowić się, jakie rozwiązania w badanej materii zostały przyjęte w Polsce. Szczegółowo analiza wymagałabym jednak dokonania analizy prawno-porównawczej, a taki zakres wykracza poza ramy niniejszego artykułu. Zasygnalizować jednak należy, że w Polsce, przyjęto rozwiązanie zgodnie z którym istnieje jeden urząd ombudsmana pod nazwą Rzecznika Praw Obywatelskich. Niemniej zgodnie z art. 22 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2017 r., poz. 958 ze zm.) organ ten posiada możliwość ustanowienia swoich pełnomocników terenowych za zgodą Sejmu. Do tej pory Sejm wyraził zgodę na powołanie trzech pełnomocników we Wrocławiu, Gdańsku oraz Katowicach³⁹. Oprócz tego w Częstochowie, Kielcach, Krakowie, Łodzi, Słupsku, Bydgoszczy, Lublinie oraz Szczecinie funkcjonują punkty przyjęć interesantów. Pełnomocnicy terenowi są przedstawicielami Rzecznika Praw Obywatelskich na obszarze swojej właściwości terytorialnej, zajmują się m.in. rozpatrywaniem wpływających wniosków oraz współpracą i utrzymaniem kontaktów z władzami publicznymi, organizacjami społecznymi i innymi reprezentantami życia społeczności lokalnej. Biura pełnomocników terenowych stanowią jednostki organizacyjne Biura Rzecznika Praw Obywatelskich i zapewniają obsługę pełnomocnika terenowego. W pierwszych latach funkcjonowania instytucji Rzecznika, pojawił się problem dotyczący zakresu pełnomocnictwa pełnomocników zawartego w ustawie. Rozważenia wymagało, czy ustawodawcy chodziło o stworzenie ośrodków zamiejscowych rzecznika i przyznanie im pełnej autonomii (dekoncentracja pełna) czy może o dekoncentrację częściową, której zakres zostałby dopiero uszczegółowiony⁴⁰. E. Łętowska, Rzecznik Praw Obywatelskich I kadencji, stanowczo sprzeciwiała się

³⁹ Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 27 sierpnia 2004 r. w sprawie wyrażenia zgody na ustanowienie przez Rzecznika Praw Obywatelskich jego pełnomocnika terenowego (M. P. z dnia 8 września 2004 r., Nr 37, poz. 649), Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 3 czerwca 2005 r. w sprawie wyrażenia zgody na ustanowienie przez Rzecznika Praw Obywatelskich jego pełnomocnika terenowego (M. P. z dnia 14 czerwca 2005 r., Nr 34, poz. 467) oraz Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 15 czerwca 2007 r. w sprawie wyrażenia zgody na ustanowienie przez Rzecznika Praw Obywatelskich jego pełnomocnika terenowego (M. P. z dnia 21 czerwca 2007 r., Nr 38, poz. 430).

⁴⁰ A. Gajda, *Kierunki rozwoju (...)* op. cit. s. 154.

pierwszemu rozwiązaniu. Dekoncentracja częściowa budziła zaś obawy Rzecznika, m.in. w zakresie braku pełnej wiedzy o problemach społecznych z którymi zwracaliby się obywatele do pełnomocników terenowych. E. Łętowska zaproponowała z kolei, że pełnomocnicy terenowi powinni być organami samego rzecznika, które skupiałyby się na rozpatrywaniu wpływających do nich spraw. Podejmować mieliby decyzje w zakresie prawdziwości składanych zarzutów i reakcji adresatów na wystąpienia Rzecznika⁴¹. Wydaje się więc, że pełnomocnicy terenowi funkcjonują obecnie najbliżej kształtu zaproponowanego przez E. Łętowską. Powyższe wskazuje, że pełnomocników terenowych nie można traktować jako ombudsmanów lokalnych, gdyż sprawy jakie do nich wpływają nie dotyczą tylko i wyłącznie skarg na działania organów samorządu terytorialnego, bo taka jest co do zasady idea tworzenia ombudsmanów lokalnych. Za takich ombudsmanów lokalnych, nie można również uznać powoływanych w pewnym okresie Rzeczników Praw Obywatelskich przez organy samorządu terytorialnego. Z sytuacją taką, mieliśmy do czynienia np. w Gdyni, gdzie Rada Miasta w dniu 27 listopada 1991 r. wprowadziła do statutu miasta instytucję „Rzecznika Praw Obywatelskich”⁴². Instytucja ta w zmienionej formie⁴³ funkcjonowała do 2005 r., niemniej było organ powołany przez Radę Miasta Gminy, nie można więc jej przypisywać przymiotów ombudsmana w klasycznym kształcie.

Podsumowanie

Ustawa o zarządzielokalnym wprowadziła w 1974 r. w Wielkiej Brytanii instytucję ombudsmana dla samorządu terytorialnego. Jest to instytucja odrębna od innych instytucji ombudsmańskich funkcjonujących w Wielkiej Brytanii, zwłaszcza z powodu zakresu jej działania, który obejmuje jedynie Anglię. Interesującym,

⁴¹ E. Łętowska, *Stanowisko RPO w sprawie powołania rzeczników terenowych*, „Biuletyn Rzecznika Praw Obywatelskich”, 1988, Nr 1, s. 109-110.

⁴² Uchwała Rady Miasta Gdyni nr XXXVII/241/91, „Monitor Rady Miasta”, nr 17.

⁴³ Dokonane zmiany były m.in. konsekwencją pisma Rzecznika Praw Obywatelskich skierowanego do wojewody gdańskiego. Por. Pismo Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 23 marca 1992 r. (Nr RPO/97129/92/I/HG) oraz A. Szmyt, *Samorządowy eksperyment – Rzecznik Obywateli przy Radzie Miasta Gdyni*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2015, t. XXXIV.

w ocenie autora, wydało się scharakteryzowanie takiej instytucji wyodrębnionej wyłącznie dla samorządu terytorialnego. Próba określenia przyczyn powstawania instytucji ombudsmanskich na szczeblu lokalnym oraz zasygnalizowanie rozwiązań przyjętych w Polsce miało na celu stworzenie szerszego tła dla omawianych kwestii.

Przedstawiona analiza nie wyczerpuje oczywiście w całości przedstawianej problematyki, niemniej już przedstawione aspekty pokazują, że instytucja ombudsmans na szczeblu lokalnym może spełniać ważną rolę w rozwijaniu i umacnianiu standardów postępowania organów samorządu lokalnego. Z drugiej zaś strony, stanowić może ważny organ kontroli w walce społeczeństwa lokalnego z niewłaściwym administrowaniem przez organy samorządu terytorialnego.

Bibliografia

- 1) Abraham Ann. 2008. *Ombudsman as Part of the UK Constitutions*, Parliamentary Affairs Vol. 61 No. 1, s. 206–215.
- 2) Banaszak Norbert. 2013. *Rzecznik Praw Obywatelskich wobec administracji samorządu terytorialnego*, Wrocław: Uniwersytet Wrocławski.
- 3) Biga Bartłomiej. 2015. *Samorząd lokalny w Wielkiej Brytanii* [w:] Mazur Stanisław (red.) *Sprawne państwo. Reformy samorządu lokalnego w wybranych krajach*, Kraków: Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej.
- 4) Bradley Anthony, Ewing Keith. 2007. *Constitutional and administrative Law*, London: Pearson Education Limited.
- 5) Buck Trevor, Kirkham Richard, Thompsonenterprise. 2012. *The Ombudsman enterprise and administrative justice*, Public Administration Vol. 90, No. 2, s. 544–566.
- 6) Filipowicz Andrzej, 1989. *Instytucja Ombudsmans w systemie administracji lokalnej w Wielkiej Brytanii* [w:] Łętowski Janusz, Sokolewicz Wojciech (red.) *Państwo Prawo Obywatel. Zbiór studiów dla uczczenia 60-lecia urodzin i 40-lecia pracy naukowej profesora Adama Łopatki*, Wrocław: Ossolineum.
- 7) Gajda Agnieszka. 2013. *Kierunki rozwoju instytucji Rzecznika Praw Obywatelskich w Polsce*, Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.
- 8) Gajda Agnieszka. 2017. *Ewolucja modelu ombudsmans w ujęciu teoretycznoprawnym* [w:] Mikuli Piotr (red.) *Instytucje ombudsmans w krajach anglosaskich. Studium porównawcze*, Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.
- 9) Kardas Mariusz, Kucharska Celina. 2011. *Analiza porównawcza modeli samorządu terytorialnego w Niemczech, Szwecji i Wielkiej Brytanii*, Colloquium Wydziału Nauk Humanistycznych i Społecznych, Nr III/2011, s. 91-136.

- 10) Łętowska Ewa. 1988. *Stanowisko RPO w sprawie powołania rzeczników terenowych*, Biuletyn Rzecznika Praw Obywatelskich, Nr 1988/1, s. 109-110.
- 11) Sander Gary S. 2013. *Ombudsman and Local Governments*, International Local Governments Congress, Southern University, Baton Rouge: bepress.
- 12) Sandford Mark. 2017. *The Local Government Ombudsman*, House of Commons Library, Briefing Paper, No 04117, s. 1-13.
- 13) Szmyt Andrzej. 2015. *Samorządowy eksperyment – Rzecznik Obywateli przy Radzie Miasta Gdyni*, Gdańskie Studia Prawnicze, t. XXXIV, s. 127-133.
- 14) Thomas Richard, Martin Jim, Kirkham Richard. 2013. *External Evaluation of the Local Government Ombudsman in England*, Kwiecień 25, 2018, <https://www.lgo.org.uk/information-centre/about-us/our-performance/independent-external-evaluation>.
- 15) Wade William, Sir, Forsyth Christopher, *Administrative Law*, New York 2004.
- 16) Wieruszewski Roman. 1989. *Komisarze do spraw administracji w Wielkiej Brytanii* [w:] Garlicki Leszek (red.) *Rzecznik Praw Obywatelskich*, Warszawa: Inst. Wydaw. Zw. Zawodowych.