



**Andrzej Szmyt\***

*Uniwersytet Gdański*

## **SAMORZĄDOWY EKSPERYMENT – RZECZNIK OBYWATELI PRZY RADZIE MIASTA GDYNI (1992–2005)**

Zapoczątkowany w 1998 r. okres transformacji ustrojowej w Polsce szybko objął także sferę reformy samorządu terytorialnego, w 1990 r. od szczybla gminnego poczynając<sup>1</sup>. Procesy narodzin społeczeństwa obywatelskiego wyraziły się przy tym nie tylko w tworzeniu podstaw ustawowych dla rozwiązań ogólnokrajowych, ale także w lokalnych poszukiwaniach, wyrażających dynamikę dokonujących się przemian. Charakterystycznym przykładem może tu być status i działalność samorządowego Rzecznika Obywateli w Gdyni jako lokalnej instytucji typu ombudsmana.

W dniu 27 listopada 1991 r. Rada Miasta Gdyni wprowadziła do statutu miasta instytucję „Rzecznika Praw Obywatelskich”<sup>2</sup>, wybieranego przez Radę Miasta, którego zadaniem miało być „rozpatrywanie skarg na działania lub decyzje naruszające prawo lub słuszny interes mieszkańców Gdyni, zgłaszanych przez nich samych lub przez ich przedstawicieli i występowanie do Zarządu Miasta z interwencjami”. Przewidziano, że „Rzecznik może występować do Zarządu Miasta i innych organów z własnymi wnioskami i sugestiami” oraz „składa Radzie Miasta doroczne sprawozdanie ze swej działalności”.

W dniu 26 lutego 1992 r. Rada Miasta Gdyni podjęła uchwałę w sprawie trybu wyboru Rzecznika, a następnie dokonała jego wyboru; pierwsza z tych uchwał wprowadziła rozwiniętą nazwę organu – „Rzecznik Praw Obywatelskich przy Radzie Miasta Gdyni”<sup>3</sup>, stosowaną do 30 września 1992 r. Skąpy zakres regulacji wymagał zinterpretowania tak, by wyraźnie rysowała się koncepcja nowej instytucji. Jedynie jej tłem była ustawowa regulacja instytucji Rzecznika Praw Obywatelskich<sup>4</sup>.

\* aszmyt50@wp.pl

<sup>1</sup> Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.).

<sup>2</sup> Uchwała nr XXXVII/241/91, „Monitor Rady Miasta”, nr 17.

<sup>3</sup> Uchwały nr XLI/272/92 i XLI/273/92, „Monitor Rady Miasta”, nr 3.

<sup>4</sup> Ustawa z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (tekst jedn. Dz. U. z 2001 r. Nr 14, poz. 147 z późn. zm.).

Ustawowa regulacja organu państwowego, jakim był i jest do dziś Rzecznik Praw Obywatelskich, pozwalała – po pierwsze (art. 20 ust. 3) – Marszałkowi Sejmu (na wniosek Rzecznika) powołać nie więcej niż 3 zastępców, a biorąc pod uwagę kryterium przedmiotowe można byłoby sobie wyobrazić zastępcę o zakresie zadań w sprawach ze sfery działań organów samorządu terytorialnego. Po drugie (art. 22) – ustawa zezwala Rzecznikowi (za zgodą Sejmu) ustanowić swoich pełnomocników terenowych, nie przesądzając przy tym „szczebla” organu. W obu wypadkach chodziłoby oczywiście o organ o charakterze państwowym, nie zaś *stricte* „samorządowy”.

U progu transformacji ustrojowej łatwo było jeszcze pamiętać, że dyskusja z lat 80. nad koncepcją instytucji obejmowała jej terytorialny charakter – organ lokalny czy ogólnokrajowy, przy czym mowa była wówczas zwłaszcza o rzecznikach praw obywatelskich, działających w powiązaniu z ówczesnymi wojewódzkimi radami narodowymi<sup>5</sup>. Ostatecznie negatywne stanowisko bardziej dotyczyło pomysłu powołania tylko lokalnych instytucji, niż ustanowienia ich jako uzupełniających obok organu ogólnokrajowego.

Jeszcze dalszym tłem procesu transformacji była świadomość doświadczeń zagranicznych bardzo upowszechnionej instytucji ombudsmana, w tym także na szczeblu municypalnym<sup>6</sup>. Napływały też jednak sygnały z Polski lokalnej o szukaniu nowych rozwiązań<sup>7</sup>.

<sup>5</sup> S. Gebethner, *Sejmowi strażnicy czyli lokalni rzecznicy*, „Życie Warszawy” z 18.9.1986 r.

<sup>6</sup> A. Bisztyga, *Municipalny ombudsman Detroit*, „Samorząd Terytorialny” 1992, nr 3, s. 42–47. Doświadczenia ombudsmanów Rotterdamu, Hagi i Utrechtu sygnalizowała E. Łętowska: *Baba na świeczniku* (1992, s. 105). Syntetyczną, ale szeroką panoramę obcych rozwiązań daje A. Gajda, *Kierunki rozwoju instytucji Rzecznika Praw Obywatelskich w Polsce*, Warszawa, 2013, s. 51–52. Tworzenie urzędów ombudsmanskich na najwyższym szczeblu podziału administracyjnego kraju, dla poszczególnych miast lub okręgów miejskich (*municipalities*) postrzega ona jako wyraźną tendencję lat 90. ubiegłego wieku, mającą w założeniach stanowić jeszcze skuteczniejszy sposób zapewnienia obywatelom „ochrony przed niewłaściwym działaniem władz lokalnych”. Podaje tu autorka przykłady z Holandii (Amsterdam, Groningen, Rotterdam, Haga), Szwajcarii (Berno, Winterhur, Zurich), Francji (Paryż), Belgii (Antwerpia, Brugia, Gent, Leuven i in.), Niemiec (Berlin, Brema, Hamburg), Bułgarii (Sofia). Co naturalne, podstawowym zadaniem ombudsmana „miejskiego” jest rozpatrywanie skarg mieszkańców miasta na „niewłaściwe czy niezgodne z prawem” działanie organów administracji miejskiej. Autorka dostrzega na tym szczeblu realizację także modeli „mieszanych” instytucji ombudsmana, wskazując na „wyspecjalizowanego” Miejskiego Rzecznika Praw Dziecka (Japonia – Kawanishi), czy Madryckiego obrońcę Praw Mniejszości. Jak stwierdza też, czasem ombudsman miejski „przejmuje jurysdykcję” ombudsmana centralnego, działając w zakresie ochrony praw człowieka na terenie konkretnego miasta (Buenos Aires w Argentynie). Dyskusja naukowa nad bogactwem cech instytucji ombudsmanskich prowadzi niekiedy do konkluzji o quasi-ombudsmanskim charakterze organów powołanych przez lokalne organy uchwalodawcze (A. Gajda, *Kierunki rozwoju...*, s. 73), choć – zdaniem autorki – kwestia podmiotu powołującego organ ma znaczenie drugorzędne (Tamże, s. 74).

<sup>7</sup> Inicjatywy lokalne z Krakowa i Zielonej Góry sygnalizowała B. Radzikowska w dwugłosie – B. Radzikowska, M. Kulesza, *Rzecznicy praw obywatelskich przy organach samorządu terytorialnego*, „Wspólnota” z 2 V 1992, nr 18/112. Instytucję Miejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich w Zielonej Górze charakteryzuje A. Gajda, *Kierunki rozwoju instytucji...*, s. 172–174, odmawiając jej jednak cech ombudsmanskich.

Wypracowane w środowisku gdyńskim założenia nowej instytucji przyjmowały więc, że lokalny rzecznik jest organem *stricte* samorządowym, a jego istnienie w niczym nie ogranicza praw obywateli do pomocy ze strony organu państwowego<sup>8</sup>. Charakterystyka organu pozwalała na konkluzję o jego ombudsmzańskim obliczu. Składały się na ten obraz takie elementy, jak podstawy normatywne instytucji (przepisy gminne), charakter i wkomponowanie w układ organów samorządowych, wybór przez Radę Miasta, usytuowanie przy Radzie Miasta, składanie jej dorocznych sprawozdań, wyraźne oddzielenie od organów administracji. Powyższe elementy strukturalno-funkcjonalne uzupełniał również zakładany typ oddziaływania „miękkimi środkami” i troska o brak kolizji z przepisami ustawowymi<sup>9</sup>. Starano się zwłaszcza nie stwarzać wrażenia, że możliwe jest utożsamianie ze sobą obu instytucji – państwowej i samorządowej – oraz traktowanie ich jako jednorodnych i związanych ze sobą. Nie musiało to wykluczać – w pewnym zakresie – możliwości ich współpracy, zwłaszcza że art. 9 przywołanej ustawy z 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich przewidywał podejmowanie czynności przez rzecznika (ogólnokrajowego) m.in. na wniosek organów samorządowych. Idea gdyńskiego rzecznika mieściła się w ogólnym modelu organów typu ombudsmńskiego, z zaakcentowaniem lokalnego wymiaru i samorządowego charakteru. Wydawała się interesującą próbą szukania nowych doświadczeń w transformacji ustroju. Uchwała Rady Miasta stanowiła przy tym wówczas głównie wyraz opowiedzenia się za ideą ochrony praw obywateli Gdyni w ich kontaktach z organami miasta.

Koncepcja samorządowego ombudsmana w Gdyni zrodziła jednak wątpliwości Rzecznika Praw Obywatelskich w Warszawie, który zwrócił się do wojewody gdańskiego o informację, czy zamierza on w trybie nadzoru podjąć działania w sprawie stwierdzenia nieważności gdyńskiej inicjatywy<sup>10</sup>. Efektem było złożenie przez wojewodę skargi na uchwały Rady Miasta w Gdyni do Naczelnego Sądu Administracyjnego – Ośrodka Zamiejscowego w Gdańsku<sup>11</sup>. Rada Miasta wniosła o oddalenie skargi, podkreślając dopuszczalność powołania lokalnego rzecznika w charakterze organu samorządowego, nie aspirującego do roli terenowego pełnomocnika Rzecznika Praw Obywatelskich jako organu państwowego. Rada Miasta uznawała, że gmina ma prawo – w ramach samorządowej samodzielności – do statutowego kształtowania swych struktur według uznania, byleby nie godziło to w wyraźne przepisy ustawowe; „milczenia” ustawy z 1990 r. w materii „rzecznika” rada nie uznawała za przeszkodę dla takiego działania gminy. W szczególności Rada Miasta zadeklarowała gotowość dokonania korek-

<sup>8</sup> Szerzej A. Szmyt, *Samorządowa wersja instytucji ombudsmana*, [w:] *Zagadnienia współczesnego prawa konstytucyjnego*, red. A. Pułło, Gdańsk 1993, s. 155–161.

<sup>9</sup> A. Szmyt, *Z doświadczeń samorządowego rzecznika obywateli*, [w:] *Z teorii i praktyki konstytucjonalizmu, Prace ofiarowane Profesorowi Andrzejowi Gwiżdżowi*, red. Z. Jarosz, Warszawa 1995, „*Studia Iuridica*” t. 28, zvl. 175–176.

<sup>10</sup> Pismo z dnia 23 marca 1992 r. (Nr RPO/97129/92/I/HG).

<sup>11</sup> Pismo z dnia 14 kwietnia 1992 r. (Nr Or. – III – 0914/107/92).

ty nazwy lokalnego ombudsmiana tak, by nie było obawy o błędne utożsamianie obu instytucji (państwowej i samorządowej).

W uzasadnieniu swego wyroku z dnia 30 września 1992 r. Naczelny Sąd Administracyjny m.in. stwierdził, że gmina może w drodze statutowej powoływać organy jedynie o niewładczym charakterze; w redakcji gdyńskich uchwał NSA dopatrywał się jednak stwierdzeń wskazujących na uprawnienia „władcze” gdyńskiego rzecznika, co przesądziło o stwierdzeniu nieważności zaskarżonych uchwał. Zdaniem NSA, gdyńskiego rzecznika wyposażono w uprawnienia „władcze”, skoro jego zadaniem jest „rozpatrywania skarg”, a w postępowaniu dotyczącym „decyzji” nadano mu prawa „strony” – skoro może on występować do Zarządu Miasta z własnymi „wnioskami”, co jest sprzeczne z przepisami rozdziału 6 – działu I Kodeksu postępowania administracyjnego. Sprawę nazwy organu *in concreto* NSA uznał za problem o mniejszym znaczeniu, który nie stanowiłby podstawy do stwierdzenia nieważności uchwały, choć wyraził pogląd, że posłużenie się inną nazwą byłoby właściwsze i pozwoliłoby uniknąć nieporozumień. NSA podkreślił, że stwierdzenie nieważności zaskarżonych uchwał nie przekreśla możliwości powołania „samorządowego” rzecznika, tyle że o niewładczym zakresie uprawnień i o innej nazwie.

W związku z treścią wyroku NSA w dniu 28 października 1992 r. Rada Miasta ponownie znowelizowała § 50 Statutu Miasta<sup>12</sup>, tym razem dążąc do nadania pełniejszych i jednoznacznych podstaw normatywnych kształtowi miejskiej instytucji. W uchwale wyraźnie więc stwierdzono, że: 1) pełna i oficjalna nazwa organu brzmi „Rzecznik Obywateli przy Radzie Miasta Gdyni”; 2) rzecznik jest organem samorządowym; 3) zadaniem rzecznika jest analiza zgłoszonych do niego interwencji oraz podejmowanie niewładczych środków, zmierzających do zapewnienia ochrony praw i wolności obywatela; 4) chodzić może wyłącznie o „godzące w prawa i wolności obywatela działania organów samorządu terytorialnego [...] naruszające prawo i zasady sprawiedliwości społecznej”; 5) rzecznik może zwrócić się do właściwych organów samorządowych o udzielenie informacji dotyczącej podstawy faktycznej i prawnej ich działań; 6) w kontaktach z organem samorządowym po zbadaniu sprawy rzecznik może doń wystąpić z opinią w jej przedmiocie, podjąć mediację, sygnalizować wnioski wynikające z analizy działalności tego organu; 7) aktywność rzecznika „nie narusza praw i obowiązków obywateli oraz organów samorządowych, wynikających z obowiązujących przepisów prawa”; 8) organ samorządowy ma 30 dni na złożenie rzecznikowi informacji. Notatka w „Rzeczpospolitej” z dnia 3 listopada 1992 r. o powołaniu przez Radę Miasta Gdyni urzędu „samorządowego rzecznika obywateli” stała się zaś okazją do nadesłania przez Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich w Warszawie pisma z dnia 17 listopada 1992 r.<sup>13</sup>, adresowanego do Rady Miasta, wyrażają-

<sup>12</sup> Uchwała nr XLVIII/398/92, „Monitor Rady Miasta”, nr 23.

<sup>13</sup> RPO/97129/92/I/HG.

cego zadowolenie z podanej wiadomości i życzącego powodzenia w pracy osobie obejmującej ten urząd.

W dniu 27 stycznia 1993 r. uzupełniono gdyńskie przepisy, związane z omawianą instytucją, a mianowicie do regulaminu pracy Komisji rewizyjnej Rady Miasta wprowadzono przepis nakazujący tejże Komisji rozpatrywanie (m.in.) sposobu załatwiania przez Zarząd Miasta wniosków Rzecznika Obywateli<sup>14</sup>. Można więc przyjąć, że zamknęło to okres wstępny – ustalania kształtu – lokalnej instytucji gdyńskiego ombudsmana<sup>15</sup>.

Idea gdyńska znalazła zainteresowanie także poza granicami Gdyni. W wyniku kierowanych zapytań od innych gmin, samorządowy tygodnik „Wspólnota” przedrukował pełen tekst uregulowania z gdyńskiego Statutu Miasta<sup>16</sup>. Także Komisja Legislacyjna Krajowego Sejmiku Samorządu Terytorialnego opowiedziała się za rozwiązaniem powołania we wszystkich gminach instytucji rzecznika praw mieszkańców<sup>17</sup>. Na marginesie warto też zauważyć, że w okresie kilku pierwszych lat działalności gdyńskiej instytucji ukazało się ok. 150, różnorodnych w formie, publikacji prasowych na temat instytucji i działalności rzecznika, co było m.in. rezultatem otwartości w kontaktach ze środkami masowego przekazu<sup>18</sup>.

Sprawozdanie z pierwszego okresu działalności (16 marca–16 listopada 1992 r.) gdyński Rzecznik Obywateli przedstawił – zgodnie z § 50 Statutu Miasta – na sesji Rady Miasta w dniu 9 grudnia 1992 r.<sup>19</sup> W pierwszym okresie sprawozdawczym rzecznik odbył 61 dyżurów; osobiście interweniowało 289 osób, ponadto 52 sprawy wpłynęły na piśmie, w 15 przypadkach przedstawiono rzecznikowi sprawę tylko „do wiadomości”. W ok. 70% przypadków wystarczające okazało się przeprowadzenie tylko postępowania wstępnego, ograniczonego do zapoznania się z prezentowaną relacją zainteresowanego obywatela i dokumentami pozostającymi w jego dyspozycji, a więc bez dodatkowego występowania do właściwych wydziałów Urzędu Miasta o zajęcie stanowiska. W sprawach zakończonych pisemną odpowiedzią ok. 3/4 postępowań zakończono w ciągu 1 miesiąca. W sprawach objętych pełnym postępowaniem ok. 1/4 przypadków zakończyła się korzystnym dla obywatela stanowiskiem rzecznika. Liczbowo dominowały

<sup>14</sup> Uchwała nr LII/449/93, stanowiąca załącznik nr 10 do Statutu Miasta.

<sup>15</sup> Wprawdzie jeszcze uchwałą z dnia 28 sierpnia 1996 r. wprowadzono nowy regulamin organizacyjny Urzędu Miasta Gdyni (załącznik do uchwały nr XXXV/400/96), jednak przyjęte rozwiązanie nie naruszało pozycji ustrojowej samej instytucji rzecznika (§ 20); zmiana z 1996 r. objęła status Biura Rzecznika, jako że przyjęto, iż zadania związane z obsługą działalności rzecznika zostają umieszczone w zakresie obowiązków Biura Rady Miasta (§ 35).

<sup>16</sup> „Wspólnota” z 20.08.1994, nr 34.

<sup>17</sup> „Rzeczpospolita” z 9.03.1995 – M. Strzelecki, *Samorząd powiatowy bliżej*.

<sup>18</sup> A. Szmyt, *Działalność samorządowego rzecznika w obronie praw obywateli*, „Studia Bałtyckie. Administracja”, t. II, Koszalin 1998, s. 196.

<sup>19</sup> Protokół z L (dorocznej) sesji Rady Miasta Gdyni z dnia 9 grudnia 1992 r., pkt 6 porządku dziennego, s. 6-8 wraz z załącznikiem – A. Szmyt, *Rzecznik Obywateli przy Radzie Miasta Gdyni – 1992 r.*, wyd. Rady Miasta, Gdynia, grudzień 1992, s. 40 (mat. powiel.); także A. Szmyt, *Rzecznik Obywateli zdaje sprawę*, „Ratusz – Informacje Rady i Zarządu Miasta” 24 grudnia 1992–6 stycznia 1993, s. 1.

sprawy z zakresu gospodarki nieruchomościami, urbanistyki, architektury i nadzoru budowlanego, a także sprawy lokalowe<sup>20</sup>.

Dostrzegając potrzebę kształtowania kultury prawnej obywateli, rzecznik w swych pismach zawierał informacje wykraczające poza niezbędne minimum. Wśród spraw objętych ograniczonym postępowaniem dużą grupę (116 spraw) stanowiły zaś kwestie o charakterze pozasamorządowym, wykluczające więc właściwość organu o charakterze samorządowym i kwalifikujące się do rozpatrzenia przez organy państwowe, zwłaszcza wymiaru sprawiedliwości. Praktyka pokazywała, że rzecznik często stawał się adresatem oczekiwań interesantów z racji świadczenia bezpłatnej pomocy prawnej.

Rzecznik Obywateli składał sprawozdania Radzie Miasta corocznie, w tym – co 2 lata – kadencyjne. Sprawozdanie w 1997 r. miało charakter zbiorczy, bilansujący 6 lat działalności<sup>21</sup>. Wynikało zeń, że średniorocznie Rzecznik odbywał ok. 100 dyżurów, osobiście interweniowało 221 osób, wpływało 46 spraw na piśmie. Po kilka razy postępowanie inicjowane było informacją z mediów, czy wskutek skierowania sprawy (lub obywatela) do Rzecznika przez przewodniczącego Rady Miasta, komisję Rady, radnych, biuro poselskie. W 78% spraw Rzecznik mógł ograniczyć się do wstępnego postępowania wyjaśniającego. Wszystkie istotne – dla oceny działalności Rzecznika – wskaźniki sprawozdawcze utrzymywały się na poziomie pierwszego okresu sprawozdawczego. Wielokroć dla wyjaśnienia sprawy i zajęcia stanowiska konieczne było wykorzystanie orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego, Naczelnego Sądu Administracyjnego, a także Rzecznika Praw Obywatelskich w Warszawie<sup>22</sup>.

Rzecznik Obywateli przy Radzie Miasta Gdyni sprawował swą funkcję do końca kadencji w 2005 r., a więc przez 13 lat. Przekonanie o celowości zakończenia jego działalności zrodziło się dopiero z chwilą ustanowienia w Gdańsku 16 maja 2005 r. Zespołu Terenowego Biura Rzecznika Praw Obywatelskich, obejmującego swym zakresem działania województwa pomorskie, zachodniopomorskie i warmińsko-mazurskie, oznaczające znaczne przybliżenie obywatelom bezpośredniego kontaktu z państwowym ombudsmanem<sup>23</sup>. W świadomości lokalnej

<sup>20</sup> Szerzej A. Szmyt, *Z doświadczeń...*, s. 180–181.

<sup>21</sup> A. Szmyt, *Rzecznik Obywateli przy Radzie Miasta Gdyni (1992–1997)*, Gdynia, grudzień 1997, wyd. Rady Miasta, masz. powiel, s. 37.

<sup>22</sup> Szeroko o zakresie spraw, A. Szmyt, *Działalność samorządowego rzecznika...*, s. 199–216.

<sup>23</sup> Pełnomocnik terenowy w Gdańsku został ustanowiony za zgodą Sejmu RP, wyrażoną w uchwale z dnia 3 czerwca 2005 r. (M.P. Nr 34, poz. 467). Wcześniej – dnia 27 sierpnia 2004 r. – Sejm RP wyraził zgodę na powołanie pełnomocnika terenowego we Wrocławiu (M.P. Nr 37, poz. 649) dla województwa dolnośląskiego, lubelskiego i opolskiego. W dniu 15 czerwca 2007 r. Sejm wyraził zgodę na powołanie pełnomocnika terenowego w Katowicach (M.P. Nr 38, poz. 430) dla województwa śląskiego, małopolskiego i świętokrzyskiego. Szerzej o pełnomocnikach terenowych A. Gajda, *Kierunki rozwoju...*, s. 160–165. Autorka podaje, że przez pierwsze siedem i pół miesiąca działalności do Zespołu Terenowego w Gdańsku wpłynęło 1538 pism, z których 222 przekazano do warszawskiego Biura Rzecznika Praw Obywatelskich. W 2006 r. na ogółem 1869 spraw do Biura w Warszawie przekazano 181, w 2007 r. na 1858 spraw przekazano 219. W 2008 r. wpływ spraw wyniósł 1959. Wszystkie jed-

Samorządowy Rzecznik Obywateli był postrzegany jako forma rozwoju demokracji lokalnej, świadomości obywatelskiej, umacniania i rozwoju standardów postępowania i procedur pomocy mieszkańcom Gdyni. Pełne było przekonanie Rady Miasta o pionierskim charakterze tej instytucji.

**Andrzej Szmyt**

### **SELF-GOVERNMENT EXPERIMENT – CITIZENS' COMMISSIONER AT THE CITY COUNCIL OF GDYNIA (1992–2005)**

The Author presents the concept and activities of the unique self-government authority - a local ombudsman that was functioning at the City Council of Gdynia in the years 1992-2005. This institution was an expression of searching new solutions for the political system in transition. In the consciousness of local people it was perceived as a form of developing democracy, civic awareness, strengthening and developing procedural standards in order to help the local community. It is worth mentioning that the local Commissioner in Gdynia was a unique institution in the whole country.

---

nostki terenowe Rzecznika Praw Obywatelskich zorganizowane są na podobnych zasadach. Przepisy regulaminowe określają, że pełnomocnicy – jako przedstawiciele RPO na obszarze swojej właściwości terytorialnej – rozpoznają wnioski kierowane do biura pełnomocników terenowych, współpracują i utrzymują kontakty z władzami publicznymi, organizacjami społecznymi i innymi reprezentantami życia społecznego w zakresie zadań rzecznika w terenie. Ich działania mają więc charakter i merytoryczny i reprezentacyjny, ale jednak nie jako organów samodzielnych. Istotny jest nadzór ze strony RPO oraz ograniczenie w stosowaniu środków procesowych. Pełnomocnicy terenowi organizują też jednak przyjęcia interesantów w miejscowościach innych niż ich siedziba, łączone z oceną pracy urzędów administracji lokalnej.