Halina Zięba-Zalucka¹

Rzecznik Praw Obywatelskich a organy władzy sądowniczej

Słowa kluczowe: Rzecznik Praw Obywatelskich, organy ochrony prawnej, Sąd Najwyższy, Trybunał Konstytucyjny, skarga nadzwyczajna, skarga konstytucyjna, sprzeciw.

Keywords: Ombudsman, legal protection bodies, Supreme Court, Constitutional Court, extraordinary complaint, constitutional complaint, objection

Streszczenie

Autorka pokazuje, iż w celu ochrony praw i wolności Rzecznik Praw Obywatelskich przy pomocy zróżnicowanych instrumentów i w zależności od stwierdzonych uchybień podejmuje działania z organami władzy sądowniczej, na które nałożone zostały obowiązki z zakresu ochrony praw człowieka i innych podmiotów. W artykule znajdziemy przegląd form relacji Rzecznika Praw Obywatelskich z Sądem Najwyższym, Naczelnym Sądem Administracyjnym, Trybunałem Konstytucyjnym czy sądami powszechnymi. Mają one za zadanie podnieść poziom przestrzegania praw człowieka i obywatela.

W tym kontekście teza artykułu brzmi następująco: wobec wad strukturalnych, prawnych i organizacyjnych państwa Rzecznik zauważa, że pojawiają się nowe zagrożenia dla praw człowieka i obywatela, a wolności lub prawa im przyznane, odbierane są często niezgodnie ze standardami konstytucyjnymi zaś władza publiczna wykracza w sposób ekscesywny poza sferę przynależnych jej uprawnień. Zarzuty kierowane w skargach pod adresem organów władz publicznych, są często zweryfikowane przez Rzecznika w toku prowadzonych postępowań z jego udziałem. Rzecznik zachowuje dystans wobec tych

¹ ORCID ID: 0000-0003-1646-3141, profesor, Zakład Prawa Konstytucyjnego i Praw Człowieka, Instytut Nauk Prawnych, Kolegium Nauk Społecznych, Uniwersytet Rzeszowski. E-mail: hzalucka@onet.eu.

organów, a to umożliwia mu oddziaływanie na te organy w zakresie ochrony praw człowieka, a przede wszystkim na podległe im jednostki.

Abstract

The Ombudsman and the Organs of Judicial Power

The author shows that, in order to protect rights and freedoms, the Ombudsman, with the help of various instruments and depending on the infringements found, undertakes actions with organs of the judiciary, on which obligations concerning the protection of human rights and other subjects have been imposed. This article reviews the forms of the Ombudsman's relations with the Supreme Court, the Supreme Administrative Court, the Constitutional Tribunal, and common courts. Their aim is to raise the level of respect for human and civil rights.

In this context the thesis of the article is as follows: in view of structural, legal and organisational defects of the state, the Ombudsman notes that new threats to human and civil rights appear, freedoms or rights granted to them are often taken away in a manner inconsistent with constitutional standards, and public authorities exceed the sphere of their powers in an expressive manner. Allegations made in complaints against public authorities are often verified by the Ombudsman in the course of inquiries with his participation. The Ombudsman keeps his distance from these bodies, which enables him to influence them in the field of human rights protection, and above all to influence the individuals subordinate to them.

I.

Jak wskazuje art. 208 ust. 1 Konstytucji RP² oraz art. 1 ust. 2 ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich (dalej: ustawa o RPO)³, stoi on na straży wolności i praw człowieka i obywatela określonych w Konstytucji i innych aktach normatywnych w tym również na straży równego traktowania. Artykuł 1 ust. 3 ustawy o RPO podkreśla, iż bada on, czy w skutek działania lub zaniechania organów, organizacji i instytucji, obowiązanych do przestrzegania i re-

² Dz.U. Nr 78 poz. 483 ze zm.

³ T.j. Dz.U. 2020, poz. 627.

alizacji tych wolności i praw, nie nastąpiło naruszenie prawa tj. Konstytucji, ustaw, ratyfikowanych umów międzynarodowych, rozporządzeń i aktów prawa miejscowego⁴, a także zasad współżycia i sprawiedliwości społecznej. Wymienione zasady mają charakter korygujący w stosunku do zasady legalizmu, mają one na względzie, by zapobiegać arbitralności ze strony organów władzy publicznej⁵.

Należy podkreślić, iż Rzecznik nie działa w ramach strzeżenia praworządności, gdyż te uprawnienia przypisane są prokuraturze, co wynika z art. 2 ustawy z 28 stycznia 2016 r. Prawo o prokuraturze⁶. Nie narusza on więc kompetencji i samodzielności instytucji, organów stojących na straży przestrzegania prawa człowieka. Jak wskazuje A. Deryng „obserwując praktykę działania Rzecznika Praw Obywatelskich, można stwierdzić, że nie da się go umieścić w tradycyjnej klasyfikacji trójpodziału władz. Powinien on być raczej rozpatrywany jako podmiot funkcjonujący na linii władza wykonawcza – władza ustawodawcza. Nietrudno bowiem zauważyć, że przedmiotem jego zainteresowania jest obszar działania władzy wykonawczej, a z drugiej strony pozostaje w znacznym powiązaniu z władzą ustawodawczą”⁷. Naturalnie, nie da się pominąć związków RPO z władzą sądowniczą ale należy zauważyć, że więcej jest różnic niż podobieństw między RPO a sądami. Ważne aby wskazać, że dla określenia pozycji ustrojowej Rzecznika znaczenie mają dwie zasady. Pierwsza to powiązanie z Sejmem nie przekreślające samodzielności i odrębności urzędu Rzecznika⁸, mimo niewątpliwych związków z Sejmem⁹, druga to zasada niezależności od pozostałych organów państwa¹⁰.

W tym kontekście teza artykułu brzmi następująco: wobec wad strukturalnych, prawnych i organizacyjnych państwa Rzecznik zauważa, że pojawiają

⁴ Zob. S. Trociuk, *Ustawa o Rzeczniku Praw Obywatelskich. Komentarze*, Warszawa 2005, s. 13.

⁵ Ibidem, s. 15.

⁶ Dz.U. 2016, poz. 177.

⁷ A. Deryng, *Rzecznik Praw Obywatelskich jako wnioskodawca w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym*, Warszawa 2014, s. 54.

⁸ Tak też wyrok TK z 19 października 2010 r., K 35/09.

⁹ L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2020, s. 445.

¹⁰ A. Domańska, *Pozycja ustrojowo-prawna Rzecznika Praw Obywatelskich*, Łódź 2012, s. 63–100. Zob. M. Dybowski, *Uwagi do art. 208*, [w:] *Konstytucja RP Komentarz Tom II*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, s. 1426–1429.

się nowe zagrożenia dla praw człowieka i obywatela, a wolności lub prawa im przyznane, odbierane są często wbrew standardom konstytucyjnym, a władza publiczna wykracza w sposób ekscesywny poza sferę przynależnych jej uprawnień. Zarzuty kierowane w skargach pod adresem organów władz publicznych, są często zweryfikowane przez Rzecznika w toku prowadzonych postępowań z jego udziałem. Wachlarz możliwości jest szeroki.

Organy państwa nie dysponują wobec Rzecznika żadnymi kompetencjami, które dawałyby im możliwość kierowania jego działalnością, czy egzekwowania jego odpowiedzialności, a żadna z więzi nie uzasadnia odnajdywania elementów zwierzchnictwa. Jak pisze L. Garlicki, Rzecznik zachowuje dystans wobec tych organów, a to umożliwia mu oddziaływanie na te organy w zakresie ochrony praw człowieka, a przede wszystkim na podległe im jednostki¹¹.

Jednym z założeń ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich było „wmontowanie”¹² tej instytucji w istniejący system ustrojowo-prawny, bez naruszenia kompetencji innych organów i bez zmiany dotychczasowych rozwiązań i procedur służących ochronie praw obywateli.” Polski ombudsman w swoim działaniu w odniesieniu do innych organów ochrony prawnej kieruje się zasadą subsydiarności¹³. Dlatego jego relacje z innymi organami są specyficzne”¹⁴.

II.

W 2020 r. do Rzecznika Praw Obywatelskich wpłynęło 72 428 spraw, w tym spraw nowych 31 100¹⁵. Wpływ ten był o około 20% większy od wpływu w 2019 r. Tak znaczący wzrost liczby spraw kierowanych do Rzecznika jest

¹¹ L. Garlicki, *Polskie prawo...*, s. 445.

¹² Z. Jarosz, *Ustawa o Rzeczniku Praw Obywatelskich*, [w:] *Rzecznik Praw Obywatelskich*, red. L. Garlicki, Warszawa 1989, s. 49.

¹³ M. Florczak-Wątor, *O potrzebie wzmocnienia niezależności organów kontroli państwowej i ochrony prawa*, [w:] *Konstytucjonalizm polski. Refleksje z okazji jubileuszu 70-lecia urodzin i 45-lecia pracy naukowej profesora Andrzeja Szmyta*, red. A. Gajda, K. Grajewski, A. Rytel-Warzocho, P. Uziębło, M. M. Wiszowaty, Gdańsk 2020, 1186 i n.

¹⁴ A. Koryś Matusiak, *Rola Rzecznika Praw Obywatelskich w ochronie praw obywatelskich w dziedzinie prawa pracy (praca doktorska niepublikowana)*, Kielce 2014, s. 99.

¹⁵ *Informacja o działalności Rzecznika Praw Obywatelskich oraz o stanie przestrzegania wolności i praw człowieka i obywatela za rok 2020*, Druk Sejmowy nr 976.

związany ze stanem epidemii i ograniczeniem szeregu podstawowych wolności lub praw człowieka. W 2019 r. do Rzecznika Praw Obywatelskich wpłynęło 59 524 spraw. Informacja roczna Rzecznika stanowi więc swoiste spojrzenie na funkcjonowanie organów władzy publicznej oczami tych, którzy czują się skrzywdzeni. Zarzuty zawarte w skargach, zweryfikowane przez Rzecznika z perspektywy przestrzegania standardów, stanowią podstawę informacji rocznej o działalności Rzecznika oraz oceny stanu przestrzegania wolności i praw człowieka i obywatela¹⁶.

W dalszej części artykułu pokazano relacje Rzecznika Praw Obywatelskich z określonymi organami w walce o respektowanie praw człowieka i obywatela. Sprawy związane z wyrokami sądowymi i ciągnącymi się sprawami w sądach stanowią – od lat – dużą część skarg do Rzecznika. W 2020 r. nie było inaczej. Wiele osób zgłaszało się z wnioskami o wniesienie kasacji, skarg kasacyjnych oraz skarg nadzwyczajnych, skarżąc się na błędne, niesprawiedliwe i niezrozumiałe rozstrzygnięcia.

Obywatele skarżyli się także na przewlekłość postępowań sądowych, w tym na długotrwałe czynności biegłych. Poruszali kwestię braku systemowej dostępności do adwokata w przypadku przesłuchania osób mniej zamożnych i wykluczonych.

III.

Działania RPO jako strażnika wolności i praw w odniesieniu do sądów wyglądają następująco¹⁷. W relacjach z Sądem Najwyższym¹⁸ główną rolę odgry-

¹⁶ *Informacja o działalności Rzecznika Praw Obywatelskich oraz o stanie przestrzegania wolności i praw człowieka i obywatela za rok 2019*, Druk Sejmowy 389.

¹⁷ A. Gajda, *Kierunki rozwoju Rzecznika Praw Obywatelskich w Polsce*, Warszawa 2013, s. 100 i n.; zob. także J. Świeca *Ustawa o Rzeczniku Praw Obywatelskich, Komentarz*, Warszawa 2010, s. 208 i n.

¹⁸ Dz.U. 2018, poz. 5 ze zm. Kontakty Rzecznika z Sądem Najwyższym mają na celu zdynamizowanie polskiego systemu prawnego, tzn. bezpośrednie stosowanie konstytucji i Paktów Praw Człowieka (oraz innych konwencji międzynarodowych), gdyż sądy w swych orzeczeniach jedynie sporadycznie odwołują się do tych aktów. To samo dotyczy współpracy RPO z TK: por. E. Łętowska, *Działalność RPO: kontakty z SN i TK*, „Biuletyn RPO – Materiały” 1991, nr 11, s. 12.

wa prawo wnoszenia przez Rzecznika Praw Obywatelskich do Sądu Najwyższego kasacji i rewizji nadzwyczajnych, o czym stanowi art. 14 pkt. 8 ustawy o RPO. Ale kontakty z SN są także w innym wymiarze, a dokładnie związane są z procesem stosowania prawa w trybie sądowym¹⁹. Artykuł 83 § 1 ustawy o Sądzie Najwyższym podnosi, iż jeżeli w orzecznictwie sądów powszechnych, sądów wojskowych lub Sądu Najwyższego ujawnią się rozbieżności w wykładni przepisów prawa będących podstawą ich orzekania, Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego lub Prezes Sądu Najwyższego może, w celu zapewnienia jednolitości orzecznictwa, przedstawić wniosek o rozstrzygnięcie zagadnienia prawnego Sądowi Najwyższemu w składzie 7 sędziów lub innym odpowiednim składzie. I jak podkreśla ustawa z wnioskiem, o którym mowa, może wystąpić również Rzecznik Praw Obywatelskich (§ 2). Do 2004 r. kiedy to przeprowadzono reformę sądownictwa administracyjnego Rzecznik mógł, zgodnie z art. 57 ust. 2 ustawy z 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym²⁰ wnosić rewizje nadzwyczajne również od orzeczeń Naczelnego Sądu Administracyjnego²¹.

Po zmianie przepisów postępowania karnego, a następnie cywilnego w 1996 r. rewizja nadzwyczajna została zastąpiona kasacją. Artykuł 398¹ § 1 ustawy z 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (w skrócie: kpc)²² stanowi: „Od wydanego przez sąd drugiej instancji prawomocnego wyroku lub postanowienia w przedmiocie odrzucenia pozwu albo umorzenia postępowania kończących postępowanie w sprawie (...) Rzecznik Praw Obywatelskich (...) może wnieść skargę kasacyjną do Sądu Najwyższego, chyba że przepis szczególny stanowi inaczej. § 2. Wniesienie skargi kasacyjnej przez stronę wyłącza – w zaskarżonym zakresie – wniesienie skargi kasacyjnej przez (...), Rzecznika Praw Obywatelskich (...)”. Natomiast w sprawach karnych według art. 524 § 1 ustawy z 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (w skrócie: kpk)²³ termin do wniesienia kasacji dla stron wyno-

¹⁹ J. Zaleśny, *Rzecznik Praw Obywatelskich*, [w:] *Ochrona praw i wolności. System instytucjonalny w Rzeczypospolitej Polskiej*, M. Kruk, M. Olszówka, M. Godlewski, M. Jarosz, M. Laszkowska, J. Zaleśny, Warszawa 2019, s. 418.

²⁰ Dz.U. Nr 74 poz. 368 ze zm.

²¹ A. Koryś-Matusiak, op.cit., s. 100.

²² T.j. Dz.U. 2020, poz. 1575.

²³ T.j. Dz.U. 2020, poz. 30.

si 30 dni od daty doręczenia orzeczenia z uzasadnieniem. Tego terminu nie stosuje się do kasacji wnoszonej m.in. przez Rzecznika Praw Obywatelskich. Niedopuszczalne jest uwzględnienie kasacji na niekorzyść oskarżonego, wniesionej po upływie 6 miesięcy od uprawomocnienia się orzeczenia (art. 524 § 2 i 3 kpk). Warto także zauważyć, że Rzecznik ma prawo do wniesienia kasacji m.in. w sprawach o wykroczenia, przestępstwa skarbowe, orzeczenia dyscyplinarne w sprawach adwokatów, radców prawnych, notariuszy. Te kompetencje wynikają z odrębnych przepisów.

W sprawach cywilnych w oparciu o art. 398¹ § 2 kpc termin do wniesienia kasacji dla Rzecznika Praw Obywatelskich to 6 miesięcy od dnia uprawomocnienia się orzeczenia, gdzie zainteresowanej stronie przysługuje dwumiesięczny termin.

W celu ochrony praw i wolności Rzecznik we współpracy z Sądem Najwyższym ma jeszcze szereg innych możliwości. Ma prawo żądania wznowienia postępowania cywilnego zakończonego prawomocnym wyrokiem, zgodnie z art. 399 kpc i następującymi po nim. Nie posiada natomiast takiego upoważnienia w sprawach karnych²⁴.

Ma również prawo wniesienia skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia sądów powszechnych w sprawach cywilnych, która służy realizacji art. 77 Konstytucji RP w zakresie odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa za niezgodne z prawem działanie sądów, gdy niezgodność ta wynika z naruszenia konstytucyjnych praw lub wolności (art. 424¹ § 1 i 2 kpc). W wypadku prawomocnych orzeczeń, od których skarga nie przysługuje, odszkodowania z tytułu szkody wyrządzonej przez wydanie prawomocnego orzeczenia niezgodnego z prawem można domagać się bez uprzedniego stwierdzenia niezgodności orzeczenia z prawem w postępowaniu ze skargi, chyba że strona nie skorzystała z przysługujących jej środków prawnych (art. 424^{1b} kpc). W wypadkach określonych w art. 424¹ skargę może wnieść także Rzecznik Praw Obywatelskich – jeżeli niezgodność wyroku z prawem wynika z naruszenia konstytucyjnych wolności albo praw człowieka i obywatela. Od tego samego wyroku strona może wnieść tylko jedną skargę (art. 424³ kpc).

²⁴ Zob. S. Tkacz, *O kompetencjach Rzecznika Praw Obywatelskich w procesie karnym (problemy wykładni przepisów prawa)*, „Humanistyczne Zeszyty Naukowe Prawa Człowieka” 2010, nr 13, s. 136–161.

W celu ochrony praw i wolności, jak stanowi art. 16 ust. 2 pkt. 4 ustawy o RPO, może występować z wnioskami do Sądu Najwyższego o podjęcie uchwały, mającej na celu wyjaśnienie przepisów prawnych budzących wątpliwości lub których stosowanie wywołało rozbieżności w orzecznictwie. Analogiczne kompetencje Rzecznik ma w stosunku do NSA.

Ważnym jego uprawnieniem wynikającym z art. 89 § 1 ustawy o SN jest skarga nadzwyczajna, jeżeli jest to konieczne dla zapewnienia praworządności i sprawiedliwości społecznej. Skargę nadzwyczajną wnosi się w terminie 5 lat od dnia uprawomocnienia się zaskarżonego orzeczenia, a jeżeli od orzeczenia została wniesiona kasacja albo skarga kasacyjna – w terminie roku od dnia ich rozpoznania. Niedopuszczalne jest uwzględnienie skargi nadzwyczajnej na niekorzyść oskarżonego wniesionej po upływie roku od dnia uprawomocnienia się orzeczenia, a jeżeli od orzeczenia została wniesiona kasacja albo skarga kasacyjna – po upływie 6 miesięcy od dnia jej rozpoznania. Jeżeli od uprawomocnienia się zaskarżonego orzeczenia upłynęło 5 lat, a orzeczenie wywołało nieodwracalne skutki prawne lub przemawiają za tym zasady lub wolności i prawa człowieka i obywatela określone w Konstytucji, Sąd Najwyższy może ograniczyć się do stwierdzenia wydania zaskarżonego orzeczenia z naruszeniem prawa oraz wskazania okoliczności, z powodu których wydał takie rozstrzygnięcie. Ustawa o SN podkreśla w art. 90, iż od tego samego orzeczenia w interesie tej samej strony skarga nadzwyczajna może być wniesiona tylko raz. Skargi nadzwyczajnej nie można oprzeć na zarzutach, które były przedmiotem rozpoznawania skargi kasacyjnej lub kasacji przyjętej do rozpoznania przez Sąd Najwyższy.

Ten kolejny w polskim systemie prawnym środek zaskarżenia został ukierunkowany zarówno na postępowanie cywilne, jak i na postępowanie karne. Podkreślić však należy, że wskazana skarga ma charakter subsydiarny. Wynika to z art. 89 § 1 ustawy o SN, który przewiduje, że skarga nadzwyczajna jest dopuszczalna, jeżeli orzeczenie nie może być uchylone lub zmienione w trybie innych nadzwyczajnych środków zaskarżenia. Także i z tego względu znaczenia, roli oraz umiejscowienia w polskim systemie prawa procesowego cywilnego tego nowego, cechującego się oryginalną konstrukcją, środka zaskarżenia nie można rozważać i określać w izolacji od istniejącego w postępowaniu cywilnym zespołu środków zaskarżenia. Środki te bowiem w większym lub mniejszym stopniu rzutują na zakres przedmiotowy i samą

dopuszczalność zastosowania skargi nadzwyczajnej. Poczynione regulacje wskazują na stopień oryginalności podstaw, na których ta skarga może zostać oparta. Według założenia ustawodawcy korzystanie ze skargi nadzwyczajnej ma być podyktowane koniecznością zapewnienia zgodności zaskarżanego orzeczenia z zasadą demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej²⁵.

Warto zauważyć, iż wprowadzenie skargi nadzwyczajnej utrudniło obywatelom możliwość kwestionowania wyroku sądu cywilnego w drodze skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia.

Aby bowiem obywatel mógł wnieść taką skargę do Sądu Najwyższego, musi najpierw wystąpić do uprawnionego podmiotu, aby ten złożył do SN skargę nadzwyczajną w jego sprawie. Taka sytuacja zagraża konstytucyjnemu prawu obywatela do wynagrodzenia szkody wyrządzonej przez niezgodne z prawem działanie organu władzy.

Od czasu wprowadzenia skargi nadzwyczajnej do Rzecznika Praw Obywatelskich wpłynęła ogromna liczba wniosków obywateli o skorzystanie z takiej możliwości (do końca lutego 2020 r. było ich 6648, w tym 1904 w sprawach cywilnych)²⁶. Zarazem obywatele zaczęli się skarżyć na wpływ nowej instytucji na realną możliwość skorzystania ze skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia. Ponadto tak duża liczba skarg skutkuje długotrwałością postępowania, w konsekwencji, wobec trudności z rozpoznawaniem wniosków o skargę nadzwyczajną w rozsądnym terminie, pogłębia się stan niepewności osoby zamierzającej skorzystać ze środka zaskarżenia, które otwiera drogę do dochodzenia odszkodowania od Skarbu Państwa za wadliwe orzeczenie.

Jest to sprzeczne z konstytucyjną zasadą zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa (art. 2 Konstytucji)²⁷.

W myśl Kodeksu postępowania cywilnego należy ona do nadzwyczajnych środków zaskarżenia – tak jak skarga nadzwyczajna. A wszystkie one powinny tworzyć spójny system. Chodzi o to, że od konkretnego orzeczenia

²⁵ R. Belczacki, *Skarga nadzwyczajna*, [w:] *Skarga nadzwyczajna w świetle systemu środków zaskarżenia w postępowaniu cywilnym*, red. T. Wiśniewski, Warszawa 2019, s. 223 i n.

²⁶ rpo.gov.pl/pl/content/rpo-skarga-nadzwyczajna-ograniczyla-skargi-na-niezgodnosc-z-prawem-prawomocnego-orzeczenia (2.03.2021).

²⁷ Ibidem.

przysługuje jeden, ściśle określony środek zaskarżenia. Tymczasem obecne przepisy rodzą poważne wątpliwości co do relacji skargi nadzwyczajnej wobec skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia.

Rzecznik Praw Obywatelskich na polu ochrony praw i wolności człowieka i obywatela współpracuje nie tylko z Sądem Najwyższym ale także z sądami powszechnymi. W postępowaniu cywilnym, jak stanowi art. 14 pkt. 4 ustawy o RPO, może żądać od sądów powszechnych wszczęcia postępowania, jak również brać udział w każdym toczącym się postępowaniu na prawach przysługujących prokuratorowi, jeśli tylko uzna, że wymaga tego ochrona praworządności, praw obywateli lub interesu społecznego, w tym może wytoczyć powództwo przeciwko Skarbowi Państwa. Powództwo przeciwko Skarbowi Państwa wytacza się według siedziby państwowej jednostki organizacyjnej, z której działalnością wiąże się dochodzone roszczenie. Jako uczestnik postępowania na prawach prokuratora ma również prawo do wnoszenia środków zaskarżenia wydanych orzeczeń, tzn. apelacji od wyroków, oraz zażaleń na postanowienia i zarządzenia sądów pierwszej instancji. W relacjach z sądownictwem powszechnym może również kierować wnioskami i wystąpieniami do przewodniczącego tych sądów. Rzecznik Praw Obywatelskich, podobnie jak prokurator, może wytaczać powództwo zarówno na rzecz osoby konkretnie oznaczonej, jak również występować w procesie samodzielnie. Od tego, z jaką formą udziału mamy do czynienia, zależna będzie jego pozycja i skutki procesowe. Rzecznikowi przysługują przy tym takie same prawa i obowiązki jak stronie powodowej występującej w postępowaniu.

Nieco inną kategorię uprawnień określa art. 60 k.p.c., przyznający prokuratorowi, a pośrednio Rzecznikowi, prawo udziału w już toczącym się postępowaniu. W takiej sytuacji organy te nie są związane z żadną ze stron, co nie oznacza, że nie mogą popierać jednej z nich. Przystąpienie do toczącego się postępowania nie jest jednakże w żadnym wypadku obligatoryjne, a powoduje powstanie kolejnego podmiotu w procesie cywilnym. Rzecznikowi przysługuje więc prawo składania wniosków i oświadczeń, przytaczania faktów oraz zgłaszania dowodów na ich poparcie i dowodów na poparcie, mających znaczenie dla rozstrzygnięcia.

Na uwagę zasługuje fakt, że Rzecznik nie musi, w razie przystąpienia do którejś ze stron, działać za jej zgodą, ani nawet zaprzestać działania w razie jej sprzeciwu. Podsumowując należy stwierdzić, że udział Rzecznika Praw

Obywatelskich w postępowaniu cywilnym jest w znacznym stopniu zrównany z działaniami prokuratora. Szerokie poniekąd uprawnienia Rzecznika służą przede wszystkim ochronie praw obywateli i wszelkich ich wolności.

IV.

Gdy zaś chodzi o sądownictwo administracyjne, możemy tu wyróżnić kompetencje Rzecznika związane z postępowaniami sądowymi czy sądowo administracyjnymi. Korzystanie ze środków procesowych polega na potraktowaniu ich jako instrumentów nakierowanych na usunięcie naruszeń wolności i praw.

Ustawa z 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi²⁸ wskazuje, w art. 8 § 1, iż Rzecznik Praw Obywatelskich czy Prokurator Generalny mogą wziąć udział w każdym toczącym się postępowaniu, a także wnieść skargę, skargę kasacyjną, zażalenie oraz skargę o wznowienie postępowania, jeżeli według ich oceny wymagają tego ochrona praworządności lub praw człowieka i obywatela. W takim przypadku przysługują im prawa strony.

Skargę kasacyjną Rzecznik Praw Obywatelskich może również wnieść do Naczelnego Sądu Administracyjnego po doręczeniu mu odpisu orzeczenia z uzasadnieniem od wydanego przez wojewódzki sąd administracyjny wyroku lub postanowienia kończącego postępowanie w sprawie, z wyłączeniem przypadków, o których mowa w art. 58 § 1 pkt. 2–4, art. 161 § 1 oraz art. 220 § 3.

Skargę kasacyjną można oprzeć na następujących podstawach:

1. Naruszeniu prawa materialnego przez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie.
2. Naruszeniu przepisów postępowania, jeżeli uchybienie to mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy (art. 174 ppsa).

Skargę kasacyjną wnosi się do sądu, który wydał zaskarżony wyrok lub postanowienie, w terminie trzydziestu dni od dnia doręczenia stronie odpisu orzeczenia z uzasadnieniem. Termin do wniesienia skargi kasacyjnej dla stron wiąże również Rzecznika Praw Obywatelskich, Rzecznika Praw Dziecka i prokuratora. Jeżeli jednak orzeczenia nie doręcza się stronie, Rzecznik Praw Obywatelskich, prokurator i Rzecznik Praw Dziecka mogą w terminie trzy-

²⁸ T.j. Dz.U. 2019, poz. 2325 (dalej ppsa.).

dziestu dni od dnia wydania orzeczenia wystąpić o sporządzenie uzasadnienia orzeczenia i wnieść skargę kasacyjną w terminie trzydziestu dni od dnia doręczenia odpisu orzeczenia z uzasadnieniem.

Do NSA Rzecznik Praw Obywatelskich może także kierować skargi o wznowienie postępowania (zgodnie z art. 270 ppsa), wnioski o wyjaśnienie przepisów prawnych, których stosowanie wywołało rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych oraz angażować się w postępowanie toczące się przed NSA w sprawie sporów kompetencyjnych między organami jednostek samorządu terytorialnego, samorządowymi kolegiami odwoławczymi i między tymi organami administracji rządowej.

Rzecznik Praw Obywatelskich jest uprawniony także do wniesienia skargi na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania (art. 50 § 1). Skargę można wnieść po wyczerpaniu środków zaskarżenia, jeżeli służyły one skarżącemu w postępowaniu przed organem właściwym w sprawie, chyba że skargę wnosi prokurator, Rzecznik Praw Obywatelskich lub Rzecznik Praw Dziecka. Przez wyczerpanie środków zaskarżenia należy rozumieć sytuację, w której stronie nie przysługuje żaden środek zaskarżenia, taki jak zażalenie, odwołanie lub ponaglenie, przewidziany w ustawie. Skargę wnosi się w terminie trzydziestu dni od dnia doręczenia skarżącemu rozstrzygnięcia w sprawie albo aktu, o którym mowa w art. 3 § 2 pkt. 4a.

Jeżeli ustawa nie przewiduje środków zaskarżenia w sprawie będącej przedmiotem skargi, skargę na akty lub czynności, o których mowa w art. 3 § 2 pkt. 4, wnosi się w terminie trzydziestu dni od dnia, w którym skarżący dowiedział się o wydaniu aktu lub podjęciu innej czynności. Sąd, po wniesieniu skargi, może uznać, że uchybienie tego terminu nastąpiło bez winy skarżącego i rozpoznać skargę. W przypadku innych aktów, jeżeli ustawa nie przewiduje środków zaskarżenia w sprawie będącej przedmiotem skargi i nie stanowi inaczej, skargę można wnieść w każdym czasie.

Skargę na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania można wnieść w każdym czasie po wniesieniu ponaglenia do właściwego organu. W sprawach wskazanych w art. 53 § 1 i 2 prokurator, Rzecznik Praw Obywatelskich lub Rzecznik Praw Dziecka mogą wnieść skargę w terminie sześciu miesięcy od dnia doręczenia stronie rozstrzygnięcia w sprawie indywidualnej, a w pozostałych przypadkach w terminie sześciu miesięcy od dnia wejścia w życie aktu lub podjęcia innej czynności uzasadniającej wniesienie skargi.

Skargę do sądu administracyjnego wnosi się za pośrednictwem organu, którego działanie, bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania jest przedmiotem skargi. Zdaniem Rzecznika potrzebne są zmiany ustawy procesowej, polegającej na doprecyzowaniu jej przepisów odnoszących się do kwestionowania w drodze skargi kasacyjnej uzasadnienia orzeczenia wojewódzkiego sądu administracyjnego. Zmiana ta mogłaby polegać na modyfikacji aktualnych zasad wnoszenia i rozpatrywania przez Naczelny Sąd Administracyjny skarg kasacyjnych, bądź – przy zachowaniu aktualnych zasad – na zmianie regulacji dotyczących kosztów postępowania kasacyjnego. Przez wzgląd na rolę jaką pełni Prezydent RP wobec sądownictwa administracyjnego, a także dlatego, że obowiązująca ustawa procesowa została uchwalona w wyniku inicjatywy legislacyjnej Prezydenta, Rzecznik zwrócił się do niego o rozważenie możliwości zainicjowania prac legislacyjnych w tym przedmiocie.

Kasacja jest środkiem odwoławczym od prawomocnych wyroków sądowych, które ma na celu skorygowanie wadliwego orzeczenia w konkretnej sprawie, w której odnosi skutek prawny. Możliwe jest, że orzeczenie Sądu Najwyższego będzie miało charakter precedensowy i będzie odbiegać od dotychczasowej wykładni prawa²⁹. Tu jednak również obowiązuje zasada subsidiarności, co w praktyce oznacza, że wnioskodawca musi najpierw skierować się do Ministra Sprawiedliwości lub Prokuratora Generalnego, a dopiero potem w przypadku odrzucenia wniosku, do Rzecznika³⁰.

W celu ochrony praw i wolności Rzecznik we współpracy z Sądem Najwyższym ma jeszcze szereg innych możliwości. Ma prawo żądania wznowienia postępowania cywilnego zakończonego prawomocnym wyrokiem, zgodnie z art. 399 kpc. Nie posiada natomiast takiego upoważnienia w sprawach karnych³¹. Ma również prawo wniesienia skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia sądów powszechnych w sprawach cywilnych, gdy niezgodność ta wynika z naruszenia konstytucyjnych praw lub wolności. W celu ochrony praw i wolności, jak stanowi art. 16 ust. 2 pkt. 4 ustawy o RPO, może występować z wnioskami do Sądu Najwyższego o pod-

²⁹ Zob. I. Malinowska, *Ochrona praw i wolności w Polsce*, Warszawa 2009, s. 163 i n.

³⁰ Ibidem, s. 193.

³¹ Zob. S. Tkacz, *O kompetencjach Rzecznika Praw Obywatelskich w procesie karnym (problemy wykładni przepisów prawa)*, „Humanistyczne Zeszyty Naukowe Prawa Człowieka” 2010, nr 13, s. 136–161.

jęcie uchwały, mającej na celu wyjaśnienie przepisów prawnych budzących wątpliwości lub których stosowanie wywołało rozbieżności w orzecznictwie.

Rzecznik Praw Obywatelskich na polu ochrony praw i wolności człowieka i obywatela współpracuje nie tylko z Sądem Najwyższym. W postępowaniu cywilnym, jak stanowi art. 14 pkt. 4 ustawy o RPO, może żądać od sądów powszechnych wszczęcia postępowania, jak również brać udział w każdym toczącym się postępowaniu na prawach przysługujących prokuratorowi, jeśli tylko uzna, że wymaga tego ochrona praworządności, praw obywateli lub interesu społecznego. Jako uczestnik postępowania na prawach prokuratora ma również prawo do wnoszenia środków zaskarżenia wydanych orzeczeń, tzn. apelacji od wyroków, oraz zażaleń na postanowienia i zarządzenia sądów pierwszej instancji. W relacjach z sądownictwem powszechnym może również kierować wnioski i wystąpienia do przewodniczącego tych sądów.

W zakresie sądownictwa administracyjnego Rzecznik Praw Obywatelskich również jest uprawniony do wniesienia skargi na decyzje administracyjne³², nawet nieostateczne, postanowienia i inne akty lub czynności, jak też może przystąpić do każdego toczącego się przed sądami administracyjnymi postępowania³³, na prawach przysługujących prokuratorowi (do czego upoważnia Rzecznika art. 14 pkt. 6 ustawy o RPO). Jak już wspominałam może wnosić skargi kasacyjne od orzeczeń Naczelnego Sądu Administracyjnego³⁴.

Na szczególną uwagę zasługują związki RPO z Trybunałem Konstytucyjnym. Na polu ochrony praw i wolności obywateli są oczywiste, gdyż zakres ochrony realizowanej przez ten organ jest szeroki (art. 16 ust. 2 pkt. 2 i 3 ustawy o RPO). Rzecznik od lat jest aktywnym uczestnikiem postępowań przed Trybunałem Konstytucyjnym. Zaangażowanie Rzecznika w postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym uległo dodatkowo zwiększeniu w związku z wejściem w życie przepisów ustawy o Trybunale Konstytucyjnym z 2015 r.³⁵, która pozwala Rzecznikowi zgłosić udział w postępowaniu przed

³² Por. T. Jasudowicz, *Administracja wobec praw człowieka*, Toruń 1996.

³³ Zob. W. Taras, A. Wróbel, *Rzecznik Praw Obywatelskich a administracja publiczna*, „Studia Prawnicze” 1992, nr 3–4, s. 113–114.

³⁴ Por. P. Łukasik, *Funkcja kasacji (w tym rola Ombudsmána) – ujęcie praktyczne w kontekście prawa do obrony – zagadnienia komparatystyczne*, [w:] *Szczególne środki zaskarżenia w ujęciu komparatystycznym*, red. D. Gil, Lublin 2013, s. 225–236.

³⁵ Dz.U. 2015, poz. 1064.

Trybunałem Konstytucyjnym w każdej sprawie (a nie jak dotychczas wyłącznie w sprawie ze skargi konstytucyjnej), z wyjątkiem postępowań wszczynanych w trybie prewencyjnej kontroli ustawy. Zgodnie z tym artykułem oraz art. 191 ust. 1 pkt. 1 Konstytucji to między innymi Rzecznik Praw Obywatelskich może występować z wnioskiem do TK o zbadanie konstytucyjności norm prawnych, co, jak stwierdza M. Kruk-Jarosz, jest najmocniejszym ze środków proceduralnych stojących do dyspozycji Rzecznika³⁶. Jak zauważa się w doktrynie poprzez inicjowanie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym oddziałuje na kierunki interpretacji konstytucji w jego orzecznictwie³⁷. Warto też podkreślić, że złożenie przez Rzecznika wniosku o kontrolę konstytucyjności przepisu jest zazwyczaj poprzedzane innymi działaniami, mającymi na celu sygnalizację problemu oraz skłonienie właściwego organu do podjęcia inicjatywy ustawodawczej przywracającej stan zgodny z konstytucją³⁸. Jeśli zaś RPO zetknie się z zagrożeniem systemowym, skutkującym możliwością naruszeń wolności i praw jednostki w kilku aktach prawnych, może on wykorzystać wnioski do TK jako narzędzie strategiczne, które, poza doprowadzeniem do usunięcia niekonstytucyjnej regulacji, będzie wpływało na standard działań legislacyjnych³⁹.

Artykuł 28 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym z 2016 r.⁴⁰ oraz art. 42 ustawy z 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym⁴¹ stanowi, iż uczestnikami postępowania przed Trybunałem są m.in. Rzecznik Praw Obywatelskich, jeżeli zgłosił udział w postępowaniu. Uczestnik postępowania działa przed Trybunałem osobiście lub przez umocowanego przedstawiciela (art. 30).

³⁶ Zob. M. Kruk-Jarosz, *Wnioski Rzecznika Praw Obywatelskich do Trybunału Konstytucyjnego*, Biuletyn RPO – Materiały, z. 10, Warszawa 1991, s. 5.

³⁷ A. Zieliński, *Rola Rzecznika Praw obywatelskich w realizacji przepisów konstytucji*, [w:] *Konstytucja i władza we współczesnym świecie. Doktryna- prawo- praktyka. Prace dedykowane profesorowi Wojciechowi Sokolewiczowi na siedemdziesięciolecie urodzin*, red. M. Kruk, J. Trzciniński, J. Wawrzyniak, Warszawa 2005, s. 120.

³⁸ K. Łakomiec, *Rzecznik Praw Obywatelskich jako podmiot inicjujący postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym*, [w:] *Monikomentarz dla maksi profesora. Księga jubileuszowa profesora Leszka Garlickiego*, red. M. Zubik, Warszawa 2017, s. 856.

³⁹ Ibidem, s. 856–857.

⁴⁰ Dz.U. 2016, poz. 1157.

⁴¹ T.j. Dz.U. 2019, poz. 2393.

Rzecznik Praw Obywatelskich od początku istnienia tego urzędu wykazywał się sporą aktywnością wśród podmiotów uprawnionych do występowania z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego⁴². Rzecznik podejmuje decyzję o złożeniu wniosku do TK m.in. na podstawie analizy skarg wpływających do Biura RPO. W przypadku złożenia wniosku o zbadanie konstytucyjności norm prawnych Rzecznik staje się uczestnikiem postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym. Obecność na rozprawie ma szczególne znaczenie. Nawet jeśli wniosek nie zostanie uwzględniony to Rzecznik ma możliwość obserwacji sposobu analizy problemu przez Trybunał, tendencji działania a przez to może wpływać na zmianę systemu prawa w kierunku lepszej ochrony praw i wolności. Rzecznik traktuje udział w postępowaniu przed TK zarówno w inicjowanych przez siebie postępowaniach jak i wszczynanych przez inne podmioty jako ważną część swojej aktywności zawodowej. Rzecznik jest także uczestnikiem postępowania przed TK dotyczącego skargi konstytucyjnej, jeżeli zgłosił swój udział⁴³ (art. 53 ust. 1 ustawy o TK)⁴⁴. O wszczęciu postępowania Trybunał informuje Rzecznika Praw Obywatelskich. Ten w terminie 30 dni od otrzymania informacji, może zgłosić udział w postępowaniu.

Zgodnie z art. 63 ust. 2 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym Rzecznik w terminie 30 dni od dnia doręczenia zawiadomienia przez Prezesa Trybunału, może zgłosić udział w postępowaniu i przedstawić pisemne stanowisko w sprawie. W 2020 r. Trybunał wyznaczał Rzecznikowi inne niż ustawowe terminy (zwykle znacznie krótsze) na zgłoszenie udziału w postępowaniu i przedstawienie stanowiska. Działo się to z naruszeniem art. 63 ust. 2 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym. Praktyka taka nie znajduje uzasadnienia w obowiązującym prawie. Uprawnienie Prezesa Trybunału do wyznaczenia uczestnikowi postępowania terminu na przedstawienie pisemnego stanowiska, po pierwsze nie obejmuje terminu do zgłoszenia udziału w postępowaniu, po drugie, może ono być realizowane wyłącznie wobec uczestnika po-

⁴² A. Deryng, op.cit., i przywołany tam przypis nr 291.

⁴³ M. Dybowski, *Uwagi do art. 208*, [w:] *Konstytucja RP...*, s. 1433 i n.; M. Derlatka, *Formalnie i nie tylko o oczywistej bezzasadności skargi konstytucyjnej*, [w:] *Konstytucjonalizm polski...*, s. 1019 i n.

⁴⁴ Dz.U. 2016, poz. 1155.

stępowania. Rzecznik zaś, dopóki nie zgłosi udziału w ustawowym terminie w postępowaniu, nie jest jego uczestnikiem. W związku z tym podejmowane w tym zakresie próby innego określania ustawowych terminów procesowych dla Rzecznika w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym w sposób rażąco naruszają prawo oraz prowadzą w efekcie do osłabienia realizacji prawa jednostki do skargi konstytucyjnej⁴⁵.

Faktyczna delegitymizacja Trybunału Konstytucyjnego w połączeniu z przejęciem przez niego roli obrońcy praw większości rządowej i parlamentarnej w sposób zasadniczo osłabia instytucjonalny system ochrony praw człowieka w Polsce.

V.

Warto zwrócić uwagę, że znacznie rzadsze były działania Rzecznika o charakterze indywidualnym, takie jak skargi do sądów administracyjnych czy udział w toczącym się postępowaniu z uwagi na to, że wnioskodawca mógł działać sam w swoim interesie prawnym. Podstawowymi kierunkami relacji Rzecznika z organami ochrony prawnej okazały się być środki o charakterze sądowym, do których można zaliczyć wnioski, skargi kasacyjne⁴⁶, skierowane najpierw do Sądu Najwyższego a później także do Naczelnego Sądu Administracyjnego, kierowanie pytań prawnych do Sądu Najwyższego, skargi nadzwyczajne, wnioski do Trybunału Konstytucyjnego lub zgłaszanie udziału w toczącym się przed Trybunałem Konstytucyjnym postępowaniu w sprawie skarg konstytucyjnych.

W coraz większym stopniu poprzez zmiany wprowadzane w zakresie funkcjonowania sądownictwa podważana jest ustrojowa pozycja władzy sądowniczej. Wprowadzone zmiany dotyczące funkcjonowania sądów powszechnych, sądów administracyjnych, Sądu Najwyższego oraz Krajowej Rady Sądownictwa prowadzą do erozji władzy sądowniczej w Polsce. Zmiany te polegają na kon-

⁴⁵ Informacja o działalności Rzecznika Praw Obywatelskich oraz o stanie przestrzegania wolności i praw człowieka i obywatela w roku 2020, Druk Sejmowy nr 976, s. 501.

⁴⁶ Por. P. Osowy, J. Kawalek, *Udział Rzecznika Praw Obywatelskich w postępowaniu kasacyjnym – ratio legis uregulowania art. 393 (4)§ 2 k.p.c.* „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Rzeszowskiego” 2004, s. 212–217.

sekwentnym zwiększaniu wpływu czynników politycznych na działania wymiaru sprawiedliwości. Dlatego zwiększa się rola Rzecznika we współpracy z tymi organami w związku z konsekwentnie zwiększającym się wpływem czynników politycznych na działanie wymiaru sprawiedliwości oraz wywieraniu presji na poszczególnych sędziów poprzez wszczynanie wobec nich postępowań wyjaśniających, a nawet dyscyplinarnych.

Nadzór administracyjny Ministra Sprawiedliwości nad sądami również stanowi poważne wyzwanie dla Rzecznika. W ocenie Rzecznika, Minister Sprawiedliwości – Prokurator Generalny, który występuje w dwojakiej roli (organu władzy wykonawczej i naczelnego organu prokuratury), nie powinien posiadać uprawnień, które nawet potencjalnie mogłyby stanowić zagrożenie dla niezawisłości sędziów i niezależności sądów, a już z pewnością tak rozbudowanych instrumentów prawnych, jakie przewidziane zostały w Prawie o prokuraturze. Pozostawienie takich instrumentów w rękach organu władzy wykonawczej nie tylko podważa zaufanie obywateli do wymiaru sprawiedliwości, ale przede wszystkim podważa wyrażoną w art. 2 Konstytucji zasadę demokratycznego państwa prawnego, uzupełnioną przez zasadę legalizmu określoną w art. 7 Konstytucji. Ranking problemów, które stanowią największe zagrożenie z punktu widzenia przestrzegania praw człowieka i obywatela, a które dostrzega Rzecznik Praw Obywatelskich jest szeroki. Podkreślam, że problemy wynikające ze współpracy z organami władzy sądowniczej (615 różnych form w 2020 r.)⁴⁷ i organami ochrony prawnej nie wyczerpują listy zagrożeń. Ale dzięki Rzecznikowi zwiększamy transparentność i przejrzystość działania władzy sądowniczej.

Literatura

- Bełczącki R., *Skarga nadzwyczajna*, [w:] *Skarga nadzwyczajna w świetle systemu środków zaskarżania w postępowaniu cywilnym*, red. T. Wiśniewski, Warszawa 2019.
- Deryng A., *Rzecznik Praw Obywatelskich jako wnioskodawca w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym*, Warszawa 2014.

⁴⁷ Informacja o działalności Rzecznika... Tabela 2. Działania prawne RPO w 2020 r. s. 629.

- Derlatka M., *Formalnie i nie tylko o oczywistej bezzasadności skargi konstytucyjnej*, [w:] *Konstytucjonalizm polski. Refleksje z okazji jubileuszu 70-lecia urodzin i 45-lecia pracy naukowej profesora Andrzeja Szmyta*, red. nauk A Gajda, K. Grajewski, A. Rytel-Warzocho, P. Uziębło, M.M. Wiszowaty, Gdańsk 2020.
- Domańska A., *Pozycja ustrojowo-prawna Rzecznika Praw Obywatelskich*, Łódź 2012.
- Dybowski M., *Uwagi do art. 208*, [w:] *Konstytucja RP Komentarz*, Tom II, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016.
- Florczak-Wątor M., *O potrzebie wzmocnienia niezależności organów kontroli państwowej i ochrony prawa*, [w:] *Konstytucjonalizm polski. Refleksje z okazji jubileuszu 70-lecia urodzin i 45-lecia pracy naukowej profesora Andrzeja Szmyta*, red. nauk A Gajda, K. Grajewski, A. Rytel-Warzocho, P. Uziębło, M.M. Wiszowaty, Gdańsk 2020.
- Gajda A., *Kierunki rozwoju Rzecznika Praw Obywatelskich w Polsce*, Warszawa 2013.
- Garlicki L., *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2020.
- Jarosz Z., *Ustawa o Rzeczniku Praw Obywatelskich*, [w:] *Rzecznik Praw Obywatelskich*, red. L. Garlicki, Warszawa 1989.
- Kaczmarek L., *Pozycja procesowa prokuratora i Rzecznika Praw Obywatelskich w postępowaniu sądownoadministracyjnym*, „*Studia Lubuskie*” 2010, nr 6.
- Koryś Matusiak A., *Rola Rzecznika Praw Obywatelskich w ochronie praw obywatelskich w dziedzinie prawa pracy*(praca doktorska niepublikowana), Kielce 2014.
- Kruk-Jarosz M., *Wnioski Rzecznika Praw Obywatelskich do Trybunału Konstytucyjnego*, Biuletyn RPO – Materiały, z. 10, Warszawa 1991.
- Łakomiec K., *Rzecznik Praw Obywatelskich jako podmiot inicjujący postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym*, [w:] *Monikomentarz dla maksi profesora. Księga jubileuszowa profesora Leszka Garlickiego*, red. M. Zubik, Warszawa 2017.
- Łukasik P., *Funkcja kasacji (w tym rola Ombudsmana) – ujęcie praktyczne w kontekście prawa do obrony – zagadnienia komparatystyczne*, [w:] *Szczególne środki zaskarżenia w ujęciu komparatystycznym*, red. D. Gil, Lublin 2013.
- Malinowska I., *Ochrona praw i wolności w Polsce*, Warszawa 2009.
- Tkacz S., *O kompetencjach Rzecznika Praw Obywatelskich w procesie karnym (problemy wykładni przepisów prawa)*, „*Humanistyczne Zeszyty Naukowe Prawa Człowieka*” 2010, nr 13.
- Taras W., Wróbel A., *Rzecznik Praw Obywatelskich a administracja publiczna*, „*Studia Prawnicze*” 1992, nr 3–4.
- Woś T., Knysiak-Molczyk H., M Romańska., *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2008.
- Trociuk S., *Ustawa o Rzeczniku Praw Obywatelskich. Komentarze*, Warszawa 2005.
- Świeca J., *Ustawa o Rzeczniku Praw Obywatelskich, Komentarz*, Warszawa 2010.

- Zaleśny J., *Rzecznik Praw Obywatelskich*, [w:] *Ochrona praw i wolności. System instytucjonalny w Rzeczypospolitej Polskiej*, M. Kruk, M. Olszówka, M. Godlewski, M. Jarosz, M. Laskowska, J. Zaleśny, Warszawa 2019.
- Zieliński A., *Rola Rzecznika Praw Obywatelskich w realizacji przepisów konstytucji*, [w:] *Konstytucja i władza we współczesnym świecie. Doktryna – prawo – praktyka. Prace dedykowane Profesorowi Wojciechowi Sokolewiczowi na siedemdziesięciolecie urodzin*, red. M. Kruk, J. Trzciński, J. Wawrzyniak, Warszawa 2002.