

Stanisław Bożyk

ORCID: 0000-0001-6227-1963

DOI: 10.15290/dhmgz.01.2021.09

Geneza i ewolucja instytucji Rzecznika Praw Dziecka

Genesis and evolution of the institution of the Ombudsman for Children

STRESZCZENIE: Treścią tego artykułu jest problematyka instytucjonalnych form ochrony praw dziecka. Autor prezentuje najpierw ochronę praw dziecka w prawie międzynarodowym, następnie zajmuje się regulacjami krajowymi. Wskazuje na genezę instytucji ombudsmana do spraw dzieci, która po raz pierwszy utworzona została w 1981 roku w Norwegii. W dalszej kolejności ukazuje genezę tej instytucji w Polsce oraz jej obecny status konstytucyjny i ustawowy, jak też zakres zadań realizowanych przez polskiego Rzecznika Praw Dziecka.

SŁOWA KLUCZOWE: prawa dziecka, Konwencja Praw Dziecka, ombudsman, barneombudet, Rzecznik Praw Dziecka

ABSTRACT: The article takes up the issue of institutional forms of protection of children's rights. The author first presents the protection of children's rights in international law, and then deals with national regulations. He points to the genesis of the ombudsman institution for children, which was first established in 1981 in Norway. Next, he shows the genesis of this institution in Poland and its current constitutional and statutory status, as well as the scope of tasks carried out by the Polish Ombudsman for Children.

KEYWORDS: children's rights, the Convention on the Rights of the Child, ombudsman, barneombudet, the Ombudsman for Children

Przy wieloaspektowej analizie problematyki miejsca dziecka w historii konieczne jest też spojrzenie na to zagadnienie z punktu widzenia praw dziecka i ich ochrony. Kwestia ta po raz pierwszy stała się przedmiotem bliższego zainteresowania społeczności międzynarodowej po zakończeniu I wojny światowej¹, ale dopiero tragiczny los milionów dzieci podczas II wojny światowej przyczynił się do ustanowienia regulacji fundamentalnych praw dziecka w prawie międzynarodowym. Uczyła to już Powszechna Deklaracja Praw Człowieka z 1948 roku, która stwierdzała w art. 25 ust. 2: „Matka i dziecko mają prawo do szczególnej opieki oraz pomocy. Wszystkie dzieci, zarówno małżeńskie jak i pozamałżeńskie korzystają z jednakowej ochrony społecznej”². Następnie w 1959 roku Zgromadzenie Ogólne ONZ uchwaliło Deklarację Praw Dziecka³, w której między innymi podkreślono równość wszystkich dzieci, bez żadnego wyjątku i różnicy oraz zagwarantowano im ochronę przed zaniechaniem, wyzyskiem i okrucieństwem⁴. Wreszcie w dniu 20 listopada 1989 roku, przyjęty został przez Zgromadzenie Ogólne ONZ podstawowy dokument w zakresie międzynarodowej ochrony praw dziecka – Konwencja Praw Dziecka. W treści tej konwencji wskazano na potrzebę traktowania dzieci⁵ jako samodzielnych podmiotów oraz konieczność szczególnej opieki i ochrony prawnej. Państwa, które ratyfikowały Konwencję Praw Dziecka⁶, zobowiązywały się do zagwarantowania oraz przestrzegania praw i wolności

¹ Wyrazem tego było przyjęcie w 1924 roku na sesji Zgromadzenia Ogólnego Ligi Narodów dokumentu pod nazwą Deklaracja Praw Dziecka, określanego mianem Deklaracji Genewskiej. W tym bardzo zwięzłym dokumencie wymieniono pięć zasad, które zakładały równe traktowanie dzieci bez względu na ich rasę, narodowość, religię oraz przewidywały zapewnienie rozwoju, opieki i pomocy dzieciom, szczególnie w sytuacjach zagrożenia.

² Dokument ten przyjęty został przez Zgromadzenie Ogólne ONZ 10 grudnia 1948 roku w Paryżu jako rezolucja nr 217/III A.

³ Była ona faktycznie rozszerzeniem treści poprzedniej takiej Deklaracji z 1924 roku.

⁴ Por. E. Czyż, *Prawa dziecka*, Warszawa 2002, s. 10 i nast.

⁵ Postanowienie art. 1 Konwencji definiuje dziecko jako „każdą istotę ludzką w wieku poniżej osiemnastu lat, chyba że zgodnie z prawem odnoszącym się do dziecka uzyska ono wcześniej pełnoletność”.

⁶ Rzeczpospolita Polska ratyfikowała Konwencję w 1991 roku. Zob. Konwencja Praw Dziecka, Dz.U. 1991 nr 120, poz. 526.

dziecka, bez względu na płeć, rasę, kolor skóry, język, religię, poglądy polityczne, status majątkowy, niepełnosprawność, cenzus urodzenia lub jakąkolwiek inną sytuację⁷.

Poza aktami prawa międzynarodowego, gwarancje praw dziecka i ich ochrony stały się też przedmiotem wewnętrznych regulacji normatywnych. Znalazły się one przede wszystkim w wielu konstytucjach, zarówno tych historycznych, jak też obowiązujących współcześnie, bo to przecież ustawy zasadnicze określają podstawowe prawa i wolności jednostki. W zakresie konstytucyjnej regulacji praw dziecka na szczególne podkreślenie zasługuje fakt, że to Polska była prekursorem w odniesieniu do określenia tych praw w akcie prawnym najwyższej rangi. Dokonała tego Konstytucja z 17 marca 1921 roku⁸, której 100. rocznicę uchwalenia właśnie w tym roku świętujemy. Zawarta w niej regulacja była w zasadzie pierwszą w historii próbą konstytucyjnej ochrony statusu i praw dziecka, bowiem wszystkie ówczesne konstytucje nie zawierały w swej treści żadnych unormowań odnoszących się bezpośrednio do praw dziecka i ich ochrony.

Ochronie praw najmłodszych poświęcony został art. 103 Konstytucji Marcowej, w którym bardzo szeroko ujęto gwarancje podstawowych praw dziecka. Przede wszystkim podkreślono w tym przepisie, że wszystkie dzieci, które nie będą miały zagwarantowanej wystarczającej opieki rodzicielskiej (bądź też będą jej pozbawione całkowicie) lub zostaną zaniedbane pod względem wychowawczym, mogą liczyć na opiekę i pomoc ze strony państwa. Jednocześnie wskazany przepis Konstytucji odesłał określenie zakresu tej pomocy (jak też unormowanie problematyki opieki macierzyńskiej) do ustawodawstwa zwykłego. Należy też zauważyć, że w art. 103 Konstytucji z 1921 roku ustanowiona została jeszcze jedna bardzo istotna zasada odnosząca się do sfery władzy rodzicielskiej. Mam na myśli postanowienie, zgodnie z którym pozbawienie władzy rodzicielskiej nad

⁷ Zob. szerzej B. Kowalska-Ehrlich, *Ochrona dziecka w świetle Konwencji Praw Dziecka i w prawie polskim*, [w:] A. Rzepliński (red.), *Prawa i wolności osobiste*, Warszawa 1992, s. 86 i nast.

⁸ Ta ustawa zasadnicza określana jest potocznie jako Konstytucja Marcowa. Jej pierwotny tekst został ogłoszony w Dz.U. 1921 nr 44, poz. 267.

dzieckiem było dopuszczalne wyłącznie w drodze prawomocnego orzeczenia sądowego⁹.

Przyjęta w Konstytucji Marcowej tak precyzyjna regulacja ochrony praw dziecka była wyjątkiem w dwudziestoleciu międzywojennym¹⁰. Nie znalazła się ona już jednak w kolejnej ustawie zasadniczej II Rzeczypospolitej, czyli w Konstytucji z 23 kwietnia 1935 roku¹¹, bowiem ten akt ustrojowy pomijał całkowicie w swej treści regulację podstawowych praw i wolności jednostki. Z kolei Konstytucja PRL z 22 lipca 1952 roku¹² odniosła się do statusu dziecka nader ogólnie w formie deklaracji, że małżeństwo oraz rodzina znajdują się pod szczególną opieką i ochroną państwa. Szeroki zakres regulacji praw dziecka i ich ochrony wprowadzono dopiero do obowiązującej Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku¹³. Regulacja ta obejmuje w sumie cztery artykuły ustawy zasadniczej¹⁴, w tym jeden umieszczony w rozdziale pierwszym, który określa podstawowe zasady ustroju Rzeczypospolitej Polskiej¹⁵.

Wyłącznie ochronie praw dziecka poświęcony został art. 72 Konstytucji RP. Przyjmuje on generalną zasadę, że każde dziecko, z racji swej niedojrzałości, wymaga ochrony nie tylko ze strony rodziców i swoich najbliższych, ale także ze strony władz publicznych. Taki obowiązek na władze publiczne nakłada wyraźnie art. 72 ust. 1. Ten sam przepis

⁹ W art. 103 Konstytucji z 1921 roku zwrócono również uwagę na problem dopuszczalności zatrudniania dzieci i młodzieży. Przyjęto w nim zasadę, że jakkolwiek praca zarobkowa dzieci do lat 15, jak też praca robotników młodocianych w tych gałęziach przemysłu, które mogą być szkodliwe dla ich zdrowia, jest bezwzględnie zakazana. Ponadto przepis ten stanowił, że zakazuje się zatrudniania pracą zarobkową na stałe dzieci i młodzieży w wielu szkolnym.

¹⁰ Poza Polską tylko Konstytucja Irlandii z 1937 roku odniosła się do statusu dziecka, ale ograniczyła się w zasadzie do gwarancji edukacji dzieci i młodzieży oraz ich wychowania religijnego i moralnego.

¹¹ Dz.U. 1935 nr 30, poz. 227.

¹² Dz.U. 1952 nr 33, poz. 232.

¹³ Dz.U. 1997 nr 78, poz. 483.

¹⁴ Zob. S. Bożyk, *Konstytucyjna ochrona praw dziecka (spojrzenie z perspektywy 100-lecia odrodzonej Polski)*, [w:] E.J. Kryńska, A. Suplicka, Ł. Kalisz (red.), *Dziecko w historii. Sytuacja dziecka w odrodzonym państwie polskim*, Białystok 2020, s. 36 i nast.

¹⁵ Jest to przepis art. 18, który stanowi: „Małżeństwo jako związek kobiety i mężczyzny, rodzina, macierzyństwo i rodzicielstwo znajdują się pod ochroną i opieką Rzeczypospolitej Polskiej”.

Konstytucji określa sytuacje, w których dzieci należy bezwzględnie objąć ochroną, zaliczając do nich przemoc, okrucieństwo, wyzysk oraz demoralizację¹⁶. W art. 72 ust. 2 nałożono z kolei na władze publiczne obowiązek pomocy dzieciom w przypadku, gdy zostaną one pozbawione opieki rodzicielskiej, natomiast w art. 72 ust. 3 obowiązek wysłuchania i w miarę możliwości uwzględnienia zdania dziecka, który miałby zastosowanie w toku ustalania praw dziecka. Nie ulega wątpliwości, że ten artykuł polskiej ustawy zasadniczej posiada niebagatelne znaczenie dla zapewnienia praw dziecka i ich konstytucyjnej ochrony.

Należy jednak pamiętać, że samo zapisanie w Konstytucji podstawowych praw dziecka nie daje całkowitej gwarancji, że prawa te będą respektowane w praktyce. Z tego też względu te formalne (konstytucyjne) gwarancje ochrony praw dziecka muszą być istotnie wzmocnione gwarancjami instytucjonalnymi, a więc sprowadzać się do stworzenia określonych instytucji, których zadaniem byłaby kontrola przestrzegania praw dziecka oraz ich ochrona. Od wielu lat tak wyznaczoną rolę w coraz większym zakresie i w stale zwiększającej się liczbie państw spełnia instytucja Rzecznika Praw Dziecka.

Genezy tego rozwiązania ustrojowego trzeba doszukiwać się w tradycyjnych instytucjach ombudsmanskich, tak bardzo i wprost kojarzących się z systemami konstytucyjnymi państw nordyckich. To tutaj właśnie, a konkretnie w Królestwie Szwecji, już ponad 200 lat temu do struktury aparatu państwowego wprowadzona została instytucja ombudsmana¹⁷. Od początku szwedzki ombudsman pomyślany został jako odrębny organ państwowy, ale związany ściśle z parlamentem oraz przez parlament powoływany, którego zadaniem miało być czuwanie nad poszanowaniem praw obywateli przez organy administracji publicznej i sądownictwo¹⁸. Taki właśnie model organu zajmującego

¹⁶ Terminy użyte w tym przepisie są na tyle jednoznaczne, że ich rozumienie nie powinno przysparzać żadnych trudności. Przewidziana tu ochrona dzieci przed wskazanymi zjawiskami ma głównie na celu niedopuszczenie do takiej sytuacji, w której dzieci stałyby się ich ofiarami. Por. M. Dobrowolski, *Status prawny rodziny w świetle nowej Konstytucji RP*, „Przegląd Sejmowy” 1999, nr 4, s. 30 i nast.

¹⁷ Formalnie uczynił to jeden ze szwedzkich aktów konstytucyjnych (Akt o formie rządu) w 1809 roku.

¹⁸ Por. M. Grzybowski, *Ombudsman w krajach nordyckich: geneza, ewolucja i współczesne oblicze instytucji*, [w:] L. Garlicki (red.), *Rzecznik Praw Obywatelskich*, Warszawa 1989, s. 66 i nast.

się ochroną praw i wolności jednostki znalazł następnie powszechne zastosowanie, bowiem dzisiaj instytucja ombudsmana funkcjonuje w ponad 120 państwach na wszystkich kontynentach¹⁹. Od 1987 roku również w Polsce jako Rzecznik Praw Obywatelskich²⁰.

Praktycznie wszyscy współcześni ombudsmeni podejmują swoje działania zmierzające do ochrony podstawowych praw i wolności wszystkich obywateli i tylko w niewielkim zakresie obejmują swoim zainteresowaniem ochronę praw najmłodszych. Dlatego też już od dawna dostrzegano potrzebę tworzenia odrębnych ombudsmanów krajowych zajmujących się wyłącznie prawami dziecka i ich ochroną. Takie głosy pojawiały się zwłaszcza podczas dyskusji nad ostatecznym kształtem przygotowywanej przez kilkanaście lat Konwencji Praw Dziecka²¹. Wtedy doszło zresztą do powołania pierwszego w świecie ombudsmana do spraw dzieci i miało to miejsce również w jednym z państw skandynawskich, ale tym razem była to Norwegia.

Urząd Ombudsmana do spraw Dzieci (Barneombudet) utworzony został przez norweski parlament (Storting) w drodze Ustawy uchwalonej 5 marca 1981 r.²² W ustawie tej określono, że jest to organ niezależny od innych władz publicznych, którego podstawowym zadaniem ma być ochrona praw dzieci w wieku do 17 roku życia. Kadencja tego organu została ustalona na 4 lata, ale z możliwością sprawowania funkcji przez tę samą osobę maksymalnie przez dwie kadencje. Norweski Ombudsman do spraw Dzieci w zasadzie sam decyduje o zakresie swoich kompetencji w sprawach dziecka oraz o metodach, jakie będzie wykorzystywał do ich realizacji. Do niego też należy decydowanie o tym, czy podejmie się prowadzenia określonej sprawy i ewentualnie

¹⁹ Zob. szerzej A. Gajda, *Ewolucja modelu ombudsmana w ujęciu teoretycznoprawnym*, [w:] P. Mikuli (red.), *Instytucje ombudsmana w państwach anglosaskich. Studium porównawcze*, Warszawa 2017, s. 11 i nast.

²⁰ Organ ten utworzony został w drodze Ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz.U. 1987 nr 21, poz. 123). O jego statusie i roli zob. m.in. A. Domańska, *Pozycja ustrojowo-prawna Rzecznika Praw Obywatelskich*, Łódź 2012 oraz J. Świątkiewicz, *Rzecznik Praw Obywatelskich w polskim systemie prawnym*, Warszawa 2001.

²¹ Zob. S.L. Stadniczeńko (red.), *Konwencja o prawach dziecka. Wybór zagadnień*, Warszawa 2015, s. 35 i nast.

²² Por. G.B. Melton, *Lessons from Norway. The Children's ombudsman as a Voice for Children*, „Case Western Reserve Journal of International Law” 1991, t. 23(2), s. 197 i nast.

jakie środki zastosuje przy jej rozstrzygnięciu. Ustawa zagwarantowała Rzecznikowi do spraw Dzieci nieograniczony dostęp do wszystkich aktów i dokumentów, które są w posiadaniu instytucji zajmujących się sprawami dzieci oraz władz państwowych. Pod względem administracyjnym Biuro norweskiego Rzecznika podlega Ministerstwu do spraw Dzieci i Rodziny, które określa między innymi wysokość budżetu na potrzeby tego Biura²³. Dodajmy jeszcze, że przy Rzeczniku funkcjonuje stale grupa ekspertów zwana Komitetem Doradczym Ombudsmana do spraw Dzieci²⁴.

Urząd norweskiego Ombudsmana do spraw Dzieci stał się pierwowzorem dla tego rodzaju instytucji tworzonych w późniejszych latach w wielu innych państwach. Nie wszędzie jednak powielany jest model norweski, bowiem równie często rzecznicy zajmujący się ochroną praw dzieci są jedynie zastępcami „klasycznych” ombudsmanów²⁵. Instytucje zajmujące się wyłącznie ochroną praw dziecka funkcjonują obecnie już w 47 państwach²⁶. Są wśród nich 3 państwa, które posiadają co najmniej kilku Rzeczników do spraw Dzieci, gdyż zostali oni powołani tylko na szczeblu lokalnym. Pierwszym z nich jest Hiszpania, gdzie organy takie są utworzone w 3 wspólnotach autonomicznych (Andaluzja, Katalonia, Kraj Basków). Pozostałe dwa są państwami federacyjnymi, w których ombudsmanów do spraw dzieci powołano w ramach podmiotów federacji: w USA w 13 stanach, a w Kanadzie we wszystkich 10 prowincjach. Do grona państw posiadających Rzecznika do spraw Dzieci ponad dwadzieścia lat temu dołączyła też Polska.

Geneza instytucji Rzecznika Praw Dziecka w Polsce związana jest z okresem, kiedy były prowadzone prace nad przygotowaniem nowej Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Prace te rozpoczęły się faktycznie w 1992 roku wraz z powołaniem przez Sejm i Senat składu Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego²⁷, która na podstawie

²³ Budżet ten musi być następnie zatwierdzony przez Storting.

²⁴ Por. Z. Witkowski (red.), *Prawo konstytucyjne*, Toruń 2011, s. 636.

²⁵ Zob. szerzej o współczesnych modelach instytucji ombudsmana do spraw dzieci L.C. Reif, *The Ombudsman, Good Governance and the International Human Rights System*, Dordrecht 2004, s. 289 i nast.

²⁶ Dane zaczerpnięte z internetowej strony Biura Rzecznika Praw Dziecka (<https://brpd.gov.pl>).

²⁷ W skład tej Komisji wchodziło 46 posłów i 10 senatorów.

projektów Konstytucji zgłaszanych przez uprawnione do tego podmioty miała przygotować jednolity projekt ustawy zasadniczej. Właśnie w jednym ze zgłoszonych wówczas projektów Konstytucji pojawiła się po raz pierwszy propozycja utworzenia Rzecznika Praw Dziecka. Był to projekt podpisany przez 62 posłów i senatorów Klubu Parlamentarnego Sojuszu Lewicy Demokratycznej²⁸. W rozdziale X tego projektu (noszącym tytuł „Gwarancje konstytucyjne”) zaproponowano, aby art. 163 miał następującą treść:

1. Ustanawia się Rzecznika Praw Dziecka, który stać będzie na straży ochrony praw dzieci i młodocianych, przewidzianych Konstytucją oraz określonych w ustawach.
2. Rzecznika Praw Dziecka powołuje na okres 4 lat Prezydent na wniosek Prezesa Rady Ministrów.
3. Sposób działania Rzecznika Praw Dziecka określa ustawa.

Nie ulega najmniejszej wątpliwości, że była to nie tylko nowatorska, ale też niezwykle sensowna propozycja konstytucyjnej regulacji instytucji Rzecznika Praw Dziecka. Warto przy tym podkreślić, że przez cały kilkuletni okres prac nad nową Konstytucją był to jedyny projekt, który przewidywał utworzenie tak istotnej dla ochrony praw dziecka instytucji ustrojowej. Świadczy to o konsekwencji, z jaką twórcy tego projektu ustawy zasadniczej „chcieli chronić prawa dziecka, którym przez stworzenie konstytucyjnej, instytucjonalnej gwarancji nadawali wysoką rangę, widząc konieczność ochrony tych praw na najwyższym poziomie”²⁹. Szkoda, że ta propozycja nie zdobyła ostatecznie uznania ze strony większości deputowanych w Komisji Konstytucyjnej.

W toku prac konstytucyjnych już nad jednolitym projektem nowej Konstytucji instytucja Rzecznika Praw Dziecka pojawiała się lub znikwała. Może to świadczyć o tym, że propozycja konstytucjonalizacji tego organu była cały czas problematyczna. Ostatecznie Rzecznik Praw Dziecka wymieniony został w końcowej wersji projektu Konstytucji opracowanego przez Komisję Konstytucyjną, przyjętej następnie przez Zgromadzenie Narodowe, ale w wyjątkowo symbolicznym

²⁸ Zob. m.in. P.J. Jaros, *Rzecznik Praw Dziecka. Ukształtowanie Rzecznika Praw Dziecka w Polsce jako organu państwowego. Komentarz do ustawy o Rzeczniku Praw Dziecka*, Warszawa 2013, s. 12 i nast.

²⁹ Ibidem, s. 18.

wymiarze. Przekonuje to o zaledwie połowicznym sukcesie przeciwników umieszczenia instytucji Rzecznika Praw Dziecka³⁰ w treści nowej ustawy zasadniczej. Poza tym należy też mieć na uwadze fakt, że odstąpienie w Konstytucji od bardziej rozbudowanej regulacji pozycji ustrojowej tego organu spowodowane było daleko idącymi rozbieżnościami poglądów wśród polityków oraz w doktrynie prawa konstytucyjnego w odniesieniu do kwestii gwarancji instytucjonalnych ochrony praw dziecka³¹.

Sukcesem zwolenników konstytucjonalizacji Rzecznika Praw Dziecka było to, że przepis traktujący o tym organie ochrony prawa znalazł się w nowej Konstytucji, gdyż w ten sposób ta nieznana dotąd instytucja wprowadzona została do systemu ustrojowego Rzeczypospolitej Polskiej. Traktuje o nim przepis art. 72 ust. 4, który znalazł się w rozdziale II Konstytucji określającym podstawowe prawa, wolności i obowiązki jednostki³². Konstytucyjna regulacja urzędu Rzecznika Praw Dziecka jest niezwykle lakoniczna, bowiem art. 72 ust. 4 stanowi jedynie, że: „Ustawa określa kompetencje i sposób powoływania Rzecznika Praw Dziecka”. Urząd ten otrzymał więc rangę konstytucyjną, ale jednocześnie Konstytucja odesłała unormowanie trybu powoływania Rzecznika Praw Dziecka oraz zakresu jego kompetencji do ustawy zwykłej. Uczyniła to uchwalona w dniu 6 stycznia 2000 r. Ustawa o Rzeczniku Praw Dziecka³³.

Przepis art. 1 tej ustawy stwierdza, że Rzecznik Praw Dziecka stoi na straży praw dziecka określonych w Konstytucji RP, Konwencji Praw Dziecka oraz innych przepisach prawa, z poszanowaniem odpowiedzialności, praw i obowiązków rodziców³⁴. W ustawie zapisano

³⁰ Najbardziej zdeklarowanym przeciwnikiem wpisania do Konstytucji instytucji Rzecznika Praw Dziecka był ówczesny poseł Unii Wolności Jerzy Ciemniowski.

³¹ Por. w tej materii D. Górecki, *Rzecznik Praw Dziecka*, [w:] L. Garlicki, A. Szmyt (red.), *Sześć lat Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2003, s. 91 i nast.

³² Tym samym przepisy poświęcone obu Rzecznikom znalazły się w dwóch różnych częściach Konstytucji, gdyż regulacja ustroju Rzecznika Praw Obywatelskich zamieszczona jest w rozdziale IX ustawy zasadniczej.

³³ Dz.U. 2000 nr 6, poz. 69.

³⁴ Zob. szerzej P. Jaros, *Rzecznik Praw Dziecka. Ustawodawstwo i praktyka*, Warszawa 2006.

ponadto, że działania Rzecznika mają zapewnić dziecku pełny i harmonijny rozwój, z poszanowaniem jego godności i podmiotowości (art. 3). W działalności Rzecznika na rzecz ochrony praw dziecka, ustawa zwraca szczególną uwagę na tak istotne kwestie, jak: 1) prawo do życia i ochrony zdrowia, 2) prawo do wychowania w rodzinie, 3) prawo do godziwych warunków socjalnych, 4) prawo do nauki.

Ustawowy zakres zadań Rzecznika Praw Dziecka został sprecyzowany w stwierdzeniu, że Rzecznik podejmuje wszelkie działania zmierzające do ochrony dziecka przed przemocą, okrucieństwem, wyzyskiem, demoralizacją, zaniedbaniem oraz innym złym traktowaniem. W podejmowanych działaniach Rzecznik zobowiązany został do szczególnej troski i pomocy dzieciom niepełnosprawnym, jak również do upowszechniania praw przysługujących dziecku oraz form i metod ich ochrony. Z przepisów ustawowych wynika ponadto, że Rzecznik przy wykonywaniu swoich uprawnień zobowiązany jest kierować się dobrem dziecka oraz brać pod uwagę fakt, że naturalnym środowiskiem rozwoju dziecka jest rodzina³⁵.

Zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy, Rzecznika Praw Dziecka powołuje Sejm za zgodą Senatu. Tryb ten jest identyczny z tym, który ma zastosowanie przy powoływaniu Rzecznika Praw Obywatelskich. Jedyna różnica sprowadza się do tego, że kandydatury może zgłaszać, oprócz Marszałka Sejmu i grupy co najmniej 35 posłów, także Marszałek Senatu lub grupa co najmniej 15 senatorów. Kadencja Rzecznika Praw Dziecka trwa 5 lat, przy czym ta sama osoba nie może być Rzecznikiem dłużej niż przez dwie kolejne kadencje. Tym samym w odniesieniu do tego urzędu dopuszcza się trzecią kadencję, ale pod warunkiem, że nie może ona następować bezpośrednio po drugiej. Kadencja Rzecznika Praw Dziecka liczona jest od dnia złożenia przez niego ślubowania na posiedzeniu Sejmu.

W drodze nowelizacji Ustawy o Rzeczniku Praw Dziecka, która przeprowadzona została w dniu 24 października 2008 r.³⁶ określone zostały kwalifikacje, jakie musi posiadać osoba ubiegająca się o objęcie stanowiska. Zgodnie z nową regulacją, Rzecznikiem może być ten, kto jest obywatelem polskim, posiada pełną zdolność do

³⁵ Zgodnie z art. 2 Ustawy o Rzeczniku Praw Dziecka, dzieckiem jest każda istota ludzka od chwili jej poczęcia do osiągnięcia pełnoletności.

³⁶ Dz.U. 2008 nr 214, poz. 1345.

czynności prawnych i korzysta z pełni praw publicznych, nie był skazany prawomocnym wyrokiem za przestępstwo umyślne, ukończył studia wyższe i uzyskał tytuł magistra lub tytuł równorzędny, ma co najmniej pięcioletnie doświadczenie w pracy z dziećmi lub na ich rzecz oraz jest nieskazitelnego charakteru i wyróżnia się wysokim autorytetem ze względu na walory moralne i wrażliwość społeczną³⁷.

Analogicznie jak Rzecznik Praw Obywatelskich, Rzecznik Praw Dziecka jest w swojej działalności niezależny od innych organów państwowych, bowiem ponosi on jedynie ograniczoną odpowiedzialność przed Sejmem i Senatem oraz korzysta ze względnego immunitetu formalnego oraz nietykalności osobistej³⁸. Nie może jednocześnie zajmować innego stanowiska ani wykonywać innych zajęć zawodowych, a także nie może prowadzić działalności publicznej niedającej się pogodzić z obowiązkami i godnością jego urzędu³⁹.

Rzecznik Praw Dziecka może być odwołany przed upływem kadencji przez Sejm za zgodą Senatu w przypadkach określonych w przepisach ustawy⁴⁰. Zaliczono do nich: zrzeczenie się funkcji, trwałą niezdolność do pełnienia obowiązków na skutek choroby lub utraty sił, stwierdzonych orzeczeniem lekarskim, oraz sprzeniewierzenie się złożonemu ślubowaniu. Wspomniana już wcześniej nowelizacja Ustawy z dnia 24 października 2008 r., jako odrębną przesłankę odwołania Rzecznika Praw Dziecka dodała skazanie prawomocnym wyrokiem za przestępstwo umyślne. Uchwałę w sprawie odwołania Rzecznika Praw Dziecka Sejm podejmuje zwykłą większością głosów na wniosek Marszałka Sejmu, Marszałka Senatu, grupy co najmniej 35 posłów lub co najmniej 15 senatorów. Senat podejmuje uchwałę w sprawie wyrażenia zgody na odwołanie Rzecznika w ciągu miesiąca od dnia otrzymania uchwały Sejmu, a niepodjęcie uchwały przez Senat w ciągu miesiąca oznacza wyrażenie zgody na odwołanie.

³⁷ O kwalifikacjach wymaganych do objęcia funkcji Rzecznika Praw Dziecka zob. m.in. P. Sołtysiak, *Rzecznik Praw Dziecka. Zagadnienia ustrojowo-prawne*, Warszawa 2019, s. 85 i nast.

³⁸ Por. W. Brzozowski, *W sprawie modelu Rzecznika Praw Dziecka*, [w:] M. Zubik (red.), *Dwadzieścia lat transformacji ustrojowej w Polsce*, Warszawa 2010, s. 503 i nast.

³⁹ Zob. szerzej H. Zięba-Załucka, *Organy kontroli państwowej i ochrony prawa w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Rzeszów 2000, s. 142 i nast.

⁴⁰ Por. P. Sołtysiak, op. cit., s. 88 i nast.

Wszelkie działania Rzecznika Praw Dziecka oparte są na zasadzie oficjalności, jako że Rzecznik podejmuje działania z własnej inicjatywy, czyli z urzędu. Jednak zgodnie z przyjętym w 2008 roku nowym brzmieniem art. 9 ustawy, Rzecznik bierze pod uwagę w szczególności informacje pochodzące od obywateli lub ich organizacji, wskazujące na naruszenie praw lub dobra dziecka. Ponadto Rzecznik powiadamia osobę lub organizację, która zgłosiła informację o naruszeniu praw lub dobra dziecka, o zajętych przez siebie stanowisku, a w przypadku podjęcia działania – o jego skutkach. W przypadku Rzecznika Praw Dziecka Konstytucja nie przewiduje więc podobnej, jak w przypadku Rzecznika Praw Obywatelskich, instytucji wniosku do Rzecznika. *Expressis verbis* o wniosku takim nie wspomina również ustawa, ale aktualna regulacja ustawowa pozwala Rzecznikowi Praw Dziecka podejmować wszelkie działania inspirowane informacjami napływającymi do Rzecznika⁴¹.

Przyznany Rzecznikowi Praw Dziecka zakres kompetencji wynika przede wszystkim z postanowień art. 10 i 11 obowiązującej ustawy. Na ich podstawie Rzecznik może zwrócić się do organów władzy publicznej, organizacji lub instytucji o złożenie wyjaśnień i udzielenie niezbędnych informacji, a także o udostępnienie akt i dokumentów, w tym zawierających dane osobowe. Może też zwrócić się do właściwych organów, w tym zwłaszcza do Rzecznika Praw Obywatelskich, organizacji lub instytucji o podjęcie na rzecz dziecka działań z zakresu ich kompetencji.

Zgodnie z ustawą, Rzecznik Praw Dziecka przedstawia właściwym organom władzy publicznej, organizacjom i instytucjom oceny i wnioski zmierzające do zapewnienia skutecznej ochrony praw i dobra dziecka oraz usprawnienia trybu załatwiania spraw w tym zakresie. Istotne znaczenie ma też to, że Rzecznik uprawniony został do występowania z wnioskami o podjęcie inicjatywy ustawodawczej⁴², bądź o wydanie lub zmianę innych aktów prawnych. W wymienionych dwóch sytuacjach instytucje, do których zwróci się Rzecznik, są obowiązane ustosunkować się do tych wniosków w terminie 30 dni od daty ich otrzymania.

⁴¹ Por. S. Serafin, B. Szmulik, *Organy ochrony prawnej RP*, Warszawa 2010, s. 444 i nast.

⁴² Sam Rzecznik Praw Dziecka, analogicznie jak Rzecznik Praw Obywatelskich, nie posiada prawa inicjatywy ustawodawczej.

Należy wreszcie podkreślić, że Rzecznik Praw Dziecka jest zobowiązany do corocznego przedstawiania Sejmowi i Senatowi informacji o swojej działalności oraz uwag o stanie przestrzegania praw dziecka, która to informacja, podobnie jak w przypadku Rzecznika Praw Obywatelskich, jest podawana następnie do wiadomości publicznej. Nie sposób przy tym nie zauważyć, że wszystkie dotychczasowe informacje Rzecznika (składane od 2002 roku przez kolejnych piastunów tego urzędu), były zawsze akceptowane przez obie izby parlamentu, które doceniały tym samym jego rolę i aktywność w zakresie ochrony praw dziecka. Można więc zaryzykować stwierdzenie, że instytucja Rzecznika Praw Dziecka sprawdziła się w systemie ustrojowym Rzeczypospolitej Polskiej.