

## ROZDZIAŁ XV. RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH I RZECZNIK PRAW DZIECKA

### 1. Rzecznik Praw Obywatelskich

#### 1.1. Geneza i istota instytucji *ombudsmana*

W literaturze przedmiotu podkreśla się, że pierwowzór instytucji *ombudsmana* (pełnomocnika) pojawił się w Szwecji za panowania Karola XII, gdzie już w 1709 r. utworzono taki urząd, aby po dziesięciu latach przemianować go na urząd kanclerza sprawiedliwości (*Justitiekansler*); był to organ powołany przede wszystkim do kontrolowania należytego z punktu widzenia prawa funkcjonowania administracji państwowej. Ostateczny kształt urząd *ombudsmana* uzyskał dopiero w 1809 r., kiedy to wpływ hasła rewolucji francuskiej oraz wzmocnienie pozycji parlamentu w Szwecji doprowadziło do powstania instytucji *Justitieombudsmana*, działającego obok kanclerza sprawiedliwości, ale **powiązanego przede wszystkim z parlamentem i mającego za zadanie rozpatrywanie skarg obywateli na działania administracji i sądownictwa** (L. Garlicki).

Przez długi czas szwedzki model *ombudsmana* – odgrywający istotną rolę w ochronie praw i wolności obywateli – nie miał odpowiedników w innych krajach. Dopiero w 1919 r. konstytucja niepodległej Finlandii utworzyła urząd parlamentarnego *ombudsmana*. Po drugiej wojnie światowej urzędy *ombudsmanów* pojawiły się w Norwegii (1952 r.) oraz w Danii (1953 r.).

W latach pięćdziesiątych – poza krajami nordyckimi – do instytucji *ombudsmana* nawiązano w 1956 r. tylko w RFN, wprowadzając urząd pełnomocnika Bundestagu do spraw wojskowych (*Wehrbeauftragter*). Do nordyckiego modelu instytucji nawiązały w latach siedemdziesiątych i osiemdziesiątych XX w. inne kraje europejskie (Por-

tugalia, Austria, Irlandia, Hiszpania, Holandia, Polska). Niewątpliwie, wiązało się to z apelami europejskich organizacji praw człowieka oraz Rady Międzynarodowego Stowarzyszenia Prawników, zalecającymi powoływanie urzędów *ombudsmana* w poszczególnych krajach.

Współcześnie, instytucja ta istnieje w kilkudziesięciu państwach (także azjatyckich i afrykańskich) w różnych formach i pod różnymi nazwami (np. w Portugalii – „rzecznik sprawiedliwości”, w Austrii i Hiszpanii – „obrońca ludowy”, w Polsce – „rzecznik praw obywatelskich”, w państwach nordyckich i w Holandii – *ombudsman*, we Francji – „mediator”). Pomimo, iż regułą jest, że *ombudsman* ma mieć postać urzędu centralnego, o generalnie określonych kompetencjach, to w niektórych krajach jego działalność jest terytorialnie (USA, Japonia) lub przedmiotowo ograniczona, np. wyłącznie do spraw wojskowych, ochrony zdrowia czy też spraw więźniów (Niemcy, Wielka Brytania, Norwegia) – por. S. Patyra.

Abstrahując od różnicowań pozycji prawnej *ombudsmanów* w różnych krajach świata, można za L. Garlickim wskazać na cztery podstawowe elementy charakteryzujące tego rodzaju organ państwa:

- 1) jest to samodzielny organ państwowy oddzielony od administracji i sądownictwa, na ogół opierający swoje istnienie na normach konstytucyjnych;
- 2) jest to organ powiązany z parlamentem, gdyż w większości państw *ombudsman* powoływany jest przez parlament, i jego zadania mieszczą się w funkcji kontrolnej parlamentu;
- 3) jest to organ spełniający dwojakie zadania: a) wysłuchuje skarg obywateli na nieprawidłowe działania administracji (a niekiedy i sądownictwa) oraz podejmuje działania w celu naprawienia tych nieprawidłowości, b) informuje parlament o stanie praworządności (przestrzegania prawa) w funkcjonowaniu administracji. Zwykle *ombudsman* może też badać słusność czy sprawiedliwość kwestionowanych rozstrzygnięć;
- 4) jest to organ łatwo dostępny dla skarżącego się obywatela i działający w szybkim, odformalizowanym i bezpłatnym postępowaniu. Zwykle, ma także swobodę w doborze spraw do podjęcia interwencji i pozbawiony jest samodzielnej władzy

rozstrzygania spraw (cechy te odróżniają *ombudsmana* od działania sądów).

Niewątpliwy uniwersalizm urzędu *ombudsmana* sprawił, że także Unia Europejska uznała za zasadne jej wprowadzenie do swego systemu instytucjonalnego. **Ombudsman Unii Europejskiej** ma za zadanie rozpatrywać skargi obywateli państw członkowskich Unii i obywateli państw trzecich (o ile zamieszkują na terytorium Unii) jeśli podniosą zarzut naruszenia ich praw w następstwie działań lub decyzji podejmowanych wewnątrz Unii przez jej instytucje i organy. Instytucja *ombudsmana* została ujęta w Traktacie z Maastricht w następstwie czego Parlament Europejski uzyskał uprawnienie do jego powołania na czas jego kadencji.

## 1.2. Powstanie instytucji Rzecznika Praw Obywatelskich w Polsce

W okresie II Rzeczypospolitej nie znano instytucji *ombudsmana* (w owym czasie występowała ona wyłącznie w Szwecji i w Finlandii). Nie dostrzegano również jej przydatności do realiów ustrojowych PRL lansując w doktrynie stanowisko, że *ombudsman* jest instytucją obcą klasowo istocie państwa socjalistycznego. Wiązało się to z faktem, że w doktrynie od połowy lat pięćdziesiątych dominował pogląd, iż wzmocnienia gwarancji praworządności w działaniu administracji poszukiwać należy na drodze ustanowienia sądownictwa administracyjnego (S. Gebethner). Zbędność istnienia *ombudsmana* argumentowano również w ten sposób, iż opiekę nad prawami obywateli z powodzeniem sprawuje Sejm i rady narodowe, a zatem dodatkowy, niezależny od administracji „opiekun” dublowałby ich kompetencje (S. Patyra).

Zasadniczy przełom w kwestii zmiany stosunku do instytucji *ombudsmana* nastąpił dopiero na początku lat osiemdziesiątych, na co zasadniczy wpływ wywarły wydarzenia społeczne i polityczne roku 1980 i początków 1981. Wyrazem tego stała się rezolucja Komitetu Nauk Prawnych PAN z 11 kwietnia 1981 r. w sprawie reformy organów wymiaru sprawiedliwości i gwarancji niezawisłości sędziowskiej, gdzie m.in. sformułowano postulat wprowadzenia do naszego systemu

prawnego i politycznego instytucji *ombudsmana*. Niestety, wprowadzenie w grudniu 1981 r. stanu wojennego spowodowało, że do 1983 r. idea ta pozbawiona była dysput politycznych.

Szczególnie silną inspiracją dla podjęcia prac badawczych nad tą instytucją, stał się fakt sformułowania w maju 1983 r. w uchwale I Kongresu PRON (*Kierunki i metody działalności Patriotycznego Ruchu Odrodzenia Narodowego*) postulatu powołania **sejmowego strażnika praw obywatelskich**. Miał to być organ funkcjonujący przy Sejmie PRL, chroniący prawa obywateli przed zagrożeniami biurokratycznymi. Do zadań jego miało należeć wnikanie w skargi ludzi, którzy czuli się pokrzywdzeni przez administrację. Urząd ten miał być podległy wyłącznie Sejmowi i przez niego powoływany, nie powinien wkraczać w konstytucyjne uprawnienia sądów, ani prokuratury jako oskarżyciela publicznego i rzecznika interesu społecznego w postępowaniu przed sądami. W uchwale PRON postulowano także powołanie strażników praw przy wojewódzkich radach narodowych.

Od uchwalenia przedmiotowej uchwały przez PRON do przyjęcia przez Sejm ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich minęło ponad cztery lata, na co złożyło się wiele przyczyn. Prawdą jest, że w owym czasie trwały prace nad uchwaleniem ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, nad (jak się później okazało nieudanymi) zmianami w ordynacjach wyborczych, nad założeniami ustawy o konsultacjach społecznych i referendum. Najistotniejszym jednak powodem przewlekłości prac, był brak rzeczywistej woli rządzących do reformowania ustroju PRL (koncepcja reformatorska w łonie ekipy rządzącej była w latach 1982–1986 słabsza od koncepcji zachowawczej, która w odpowiedzi na postkryzysową sytuację proponowała pozorowanie reform i odwlekanie ich realizacji) oraz nie występowanie silnej presji społecznej inspirującej do zdecydowanych reform instytucjonalnych (znaczna część społeczeństwa wyrażała się nieufnie wobec innowacji instytucjonalnych, wypowiadała się z niewiarą w ich skuteczność, a najczęściej okazywała brak zainteresowania nimi).

W ciągu tych lat, kiedy pomysł utworzenia Rzecznika Praw Obywatelskich dojrzywał, trwały liczne dyskusje, w toku których kształtowała się aktualna nazwa tego organu, rozważano czy powinien funkcjonować jako organ lokalny czy centralny, oraz czy powinien

być powoływany przez Sejm czy też przez Radę Państwa. W dalszym ciągu podważano celowość podejmowania inicjatywy jego ustanowienia oraz sugerowano nawet zrewidowanie programu PRON w przedmiotowej kwestii (na X Zjeździe PZPR w 1986 r., wysunięto propozycję powołania społecznych rzeczników spraw obywatelskich przy wojewódzkich radach narodowych, co miało być zmodyfikowaną wersją realizacji inicjatywy PRON).

**W dyskusji publicznej przeprowadzonej na przełomie lat 1986 i 1987 przeważał pogląd, że powinien to być przede wszystkim i jedynie rzecznik praw obywatelskich na poziomie ogólnokrajowym, w pełni niezależny, powoływany przez Sejm i jemu tylko podporządkowany** (nie brak było oczywiście głosów całkowicie negujących tę instytucję, część opowiadała się wyłącznie za lokalnymi rzecznikami powoływanymi przez Wojewódzkie Rady Narodowe, inni chcieli utworzenia rzeczników zarówno na poziomie wojewódzkim, jak i ogólnokrajowym).

Konsultacja została podsumowana w oficjalnym stanowisku Komitetu Wykonawczego Rady Krajowej PRON przyjętym w czerwcu 1987 r. Jego istotą było uznanie potrzeby powołania jednego rzecznika praw obywatelskich na szczeblu centralnym i powiązania go bezpośrednio z Sejmem PRL jako najwyższym organem władzy. Stanowisko to znalazło akceptację kierownictw partii politycznych i stało się podstawą do wykonania w dniu 6 maja 1987 r. przez grupę posłów inicjatywy ustawodawczej i wniesienia do Sejmu projektu ustawy.

Sejm 15 lipca 1987 r. uchwalił ustawę o Rzeczniku Praw Obywatelskich. Ponieważ jej uchwaleniu nie towarzyszyło wówczas dokonanie odpowiedniej nowelizacji Konstytucji PRL, stąd też status organu konstytucyjnego Rzecznik uzyskał dopiero na mocy noweli z dnia 7 kwietnia 1989 r. Wtedy to w tekście Konstytucji znalazł się art. 36a), w którym ustrojodawca określił ogólnie podstawowe funkcje Rzecznika oraz zasady jego powoływania.

Konstytucja RP z 1997 r. uregulowała pozycję Rzecznika Praw Obywatelskich w rozdziale IX zatytułowanym „Organy kontroli państwowej i ochrony prawa”, do których ustrojodawca zaliczył również Najwyższą Izbę Kontroli i Krajową Radę Radiofonii i Telewizji.

Określenie zakresu i sposobu działania Rzecznika, Ustawa zasadnicza przekazała do unormowania ustawowego.

Jednolity tekst ustawy z 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich zawiera Dz. U. z 2001 r., Nr 14, poz. 147 z późn. zm. Szczególnie istotne znaczenie mają dwie nowelizacje tej ustawy dokonane 6 stycznia i 12 maja 2000 r. Pierwsza z nich (o Rzeczniku Praw Dziecka) istotnie zmieniła zakres działania RPO, natomiast druga rozszerzyła ten zakres na sferę wolności i praw człowieka.

### **1.3. Status ustrojowy Rzecznika Praw Obywatelskich**

Uregulowanie pozycji RPO w rozdziale IX Konstytucji dotyczącym organów kontroli i przestrzegania prawa było rozwiązaniem słusznym. **Jest to niewątpliwie samodzielny organ konstytucyjny nie dający się zaklasyfikować ani do organów władzy ustawodawczej, wykonawczej lub sądowniczej.** Taka jest rzeczywistość, pomimo że przedmiotem zainteresowania Rzecznika jest sfera funkcjonowania władzy wykonawczej, sposób i formy podejmowania przez niego działań nasuwają analogie do działalności władzy sądowniczej, a zarazem pozostaje w stosunkowo bliskim powiązaniu z władzą ustawodawczą (Sejmem). Dlatego też za trafne należy uznać określenie ustrojowego charakteru tego urzędu za **organ ochrony prawa**, tak jak uczynił to ustrojodawca w tytule rozdziału IX Konstytucji. Przemawia za tym analiza przedmiotu i kryteriów prowadzonych przez Rzecznika działań.

Dla określenia statusu ustrojowego RPO decydujące znaczenie mają następujące zasady:

- a) **zasada niezawisłości i niezależności.** Art. 210 Konstytucji stanowi, że *Rzecznik Praw Obywatelskich jest w swojej działalności niezawisły, niezależny od innych organów państwowych i odpowiada jedynie przed Sejmem na zasadach określonych w ustawie.* Problem „niezawisłości” Rzecznika wiąże się głównie z płaszczyzną funkcjonalną (RPO ma być niezawisły w swojej działalności), natomiast „niezależność” wiąże się przede wszystkim z aspektem organizacyjnym i brakiem podległości, z wyjątkiem ograniczonej odpowiedzialności wobec Sejmu (B. Naleziński);

- b) **zasada niepołączalności urzędu RPO z jakimkolwiek innym stanowiskiem**, z wyjątkiem stanowiska profesora szkoły wyższej oraz zakaz wykonywania innych zajęć zawodowych (art. 209 ust. 2 Konstytucji);
- c) **zasada apolityczności** oraz zakazu przynależności do związku zawodowego i prowadzenia działalności nie dającej się pogodzić z godnością jego urzędu;
- d) **immunitet formalny i nietykalność**, polegające na tym, iż RPO nie może być bez uprzedniej zgody Sejmu pociągnięty do odpowiedzialności karnej ani pozbawiony wolności. Nie może być również zatrzymany lub aresztowany, z wyjątkiem ujęcia go na gorącym uczynku przestępstwa, w sytuacji gdy jego zatrzymanie jest niezbędne do zapewnienia prawidłowego toku postępowania. O zatrzymaniu należy niezwłocznie powiadomić Marszałka Sejmu, który może nakazać natychmiastowe zwolnienie zatrzymanego (art. 211 Konstytucji).

Institucje wymienione w pkt b–c stanowią w istocie gwarancje zabezpieczające zasady niezawisłości i niezależności Rzecznika.

Innymi zasadami o niezwyklej doniosłości dla pozycji ustrojowej RPO są: **zasada powiązania Rzecznika z Sejmem oraz zasada trwałości piastowanego urzędu**; znajdują one uregulowanie w przepisach ustawy.

Zasada powiązania Rzecznika z Sejmem wyraża się zarówno w trybie dokonywania jego powołania, w przedkładaniu Sejmowi informacji o swojej działalności oraz o stanie przestrzegania wolności i praw człowieka i obywatela oraz ponoszeniu przed nim odpowiedzialności (na zasadach określonych w ustawie).

„Rzecznikiem Praw Obywatelskich może być obywatel polski wyróżniający się wiedzą prawniczą, doświadczeniem zawodowym oraz wysokim autorytetem ze względu na swoje walory moralne i wrażliwość społeczną” (art. 2 ustawy o RPO). Z przytoczonej treści wynika, że jedynie dwa wymogi zostały określone w sposób precyzyjny: obywatelstwo polskie i wiedza prawnicza. Pozostałe przesłanki są mało precyzyjne i o ich spełnieniu musi decydować Sejm i Senat.

Rzecznik jest powoływany na 5 letnią kadencję (art. 209 ust. 1 Konstytucji) a ponowna reelekcja jest dopuszczalna tylko jeden raz (art. 5 ust. 2 ustawy). Wybrany Rzecznik pełni swe obowiązki do czasu objęcia stanowiska przez nowego Rzecznika. Kadencja liczy się od dnia złożenia ślubowania przed Sejmem. Po zaprzestaniu wykonywania obowiązków ma prawo powrócić na stanowisko zajmowane poprzednio albo otrzymać stanowisko równorzędne, jeżeli nie ma w tym zakresie przeszkód prawnych.

**Rzecznika powołuje Sejm za zgodą Senatu na wniosek Marszałka Sejmu albo grupy 35 posłów** (wewnętrzny tryb procedowania Sejmu w tej sprawie jest przedstawiony w rozdz. VI, pkt 9.4. podręcznika). Senat podejmuje uchwałę w sprawie wyrażenia zgody na powołanie Rzecznika w ciągu miesiąca od dnia przekazania Senatowi uchwały Sejmu. Przed podjęciem uchwały, może wezwać kandydata na ten urząd do złożenia wyjaśnień i udzielenia odpowiedzi na pytania senatorów (art. 91 ust. 1, pkt 1 oraz ust. 2 regulaminu Senatu). Uchwała podejmowana jest **zwykłą większością głosów** w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby senatorów (art. 3 ust. 1 regulaminu). Niepodjęcie uchwały przez Senat w ciągu miesiąca oznacza wyrażenie zgody. Odmowa wyrażenia zgody skutkuje koniecznością powołania przez Sejm na stanowisko Rzecznika innej osoby (art. 3 ust. 4 i 5 ustawy).

Konstytucja nie określa przesłanek odwołania Rzecznika, pozostawiając ich unormowanie ustawodawcy. Jak słusznie zauważa B. Naleziński, nie ulega wątpliwości, iż w świetle konstytucyjnych zasad ujętych w art. 210, sprecyzowanie tych przesłanek winno uwzględniać konieczność respektowania niezawisłości i niezależności RPO, a tym samym stanowić jedynie wyjątek od generalnej idei trwałości piastowanego urzędu.

Art. 7 ust. 1 i 2 ustawy przewiduje, że **Sejm odwołuje Rzecznika przed upływem okresu na jaki został powołany** (czyli przed upływem kadencji), jeżeli:

- 1) zrzekł się wykonywania obowiązków,
- 2) stał się trwale niezdolny do pełnienia obowiązków na skutek choroby, ułomności lub upadku sił – stwierdzonych orzeczeniem lekarskim,



- 3) gdy sprzeniewierzył się złożonemu ślubowaniu,
- 4) złożył niezgodne z prawdą oświadczenie lustracyjne stwierdzone prawomocnym orzeczeniem sądu.

W przypadku określonym w pkt 1 Sejm podejmuje uchwałę zwykłą większością głosów na wniosek Marszałka Sejmu; z kolei w sytuacjach wymienionych w pkt 2 i 3, na wniosek Marszałka Sejmu lub grupy co najmniej 35 posłów, większością co najmniej 3/5 głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów (art. 7 ust. 3 i 4 ustawy).

Do dnia nowelizacji ustawy o RPO z 12 maja 2000 r. prawo postawienia wniosku o odwołanie Rzecznika przysługiwało tylko Marszałkowi Sejmu. Obecnie, przyznanie tego prawa również grupie 35 posłów może – jak zauważa L. Garlicki – powodować ataki o politycznym charakterze na piastuna tego urzędu. Przeciwwagę temu może stanowić wprowadzony wymóg przegłosowania uchwały kwalifikowaną większością 3/5 głosów.

**Rzecznik jest organem jednoosobowym**, ale ustawa zezwala mu na powoływanie nie więcej niż trzech jego zastępców (aktualnie powołanych jest dwóch zastępców). RPO może także, za zgodą Sejmu, ustanowić swoich pełnomocników terenowych. Aktualnie funkcjonuje trzech takich pełnomocników: a) we Wrocławiu (dla woj. dolnośląskiego, lubuskiego i opolskiego), b) w Gdańsku (dla woj. zachodniopomorskiego, pomorskiego i warmińsko – mazurskiego), c) w Katowicach (dla woj. śląskiego, małopolskiego i świętokrzyskiego).

Rzecznik wykonuje swoje zadania przy pomocy **Biura Rzecznika Praw Obywatelskich**, którego zadania i organizację określa w statucie. Podstawowe komórki organizacyjne Biura to:

1. Zespół Prawa Konstytucyjnego i Międzynarodowego,
2. Zespół Prawa Karnego,
3. Zespół Prawa Pracy i Zabezpieczenia Społecznego,
4. Zespół Prawa Cywilnego,
5. Zespół Prawa Administracyjnego i Gospodarczego,
6. Zespół Wstępnej Oceny Wniosków,
7. Zespół „Krajowy Mechanizm Prewencji”,
8. Zespół Społeczny,

9. Zespół Współpracy Międzynarodowej,
10. Biuro Dyrektora Generalnego.

Ogólną administrację Biura zapewnia **Dyrektor Biura**, który czuwa także nad prawidłowym funkcjonowaniem wszystkich jednostek organizacyjnych. Bezpośredni nadzór nad działalnością pracowników sprawują **dyrektorzy zespołów** oraz osoby kierujące jednostkami, w których pracownicy są zatrudnieni. Zespołami kierują dyrektorzy zespołów, wydziałami – **naczelnicy wydziałów**.

**Zespoły** są jednostkami organizacyjnymi Biura przedmiotowo właściwymi dla poszczególnych kategorii spraw. Rozpatrują one wnioski kierowane do RPO, a także przedstawiają Rzecznikowi propozycje postępowania w danej sprawie, prowadzą, z upoważnienia Rzecznika, postępowanie w podjętych sprawach indywidualnych oraz przygotowują propozycje wystąpień generalnych. W zespołach funkcjonują też **sekretariaty**, które zajmują się koordynacją przepływu spraw w ramach zespołu, ewidencjonując potrzebne informacje. W Biurze działa też **Sekretariat Rzecznika**, do obowiązków którego należy bezpośrednia obsługa Rzecznika i jego Zastępców. Prowadzi on ewidencję i ekspedycję wystąpień generalnych Rzecznika oraz całej wpływającej i wychodzącej korespondencji.

#### **1.4. Zakres i procedura działania Rzecznika Praw Obywatelskich**

Zgodnie z art. 2 ustawy o Rz.P.O, *podstawowym zadaniem Rzecznika jest stanie na straży wolności i praw człowieka i obywatela określonych w Konstytucji oraz w innych aktach normatywnych, w tym również na straży realizacji zasady równego traktowania*. To kluczowe – dla określenia podmiotowego i przedmiotowego zakresu działania Rzecznika – postanowienie, koresponduje z treścią art. 80 Konstytucji przyznającej *każdemu prawo wystąpienia do Rzecznika z wnioskiem o pomoc w ochronie swoich wolności lub praw naruszonych przez organy władzy publicznej*.

Zakres podmiotowy działalności RPO dotyczy ochrony praw i wolności nie tylko obywateli polskich lecz również cudzoziemców i apatrydów znajdujących się pod władzą Rzeczypospolitej Polskiej

w zakresie przysługujących im wolności i praw. Ochrona ta obejmuje również osoby prawne oraz jednostki organizacyjne nie będące osobami prawnymi, którym ustawa przyznaje zdolność prawną – w zakresie określonym w przepisach ustawy z dnia 3 grudnia 2010 r. o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania (Dz. U. Nr 254, poz. 1700). Zakres przedmiotowy działalności RPO dotyczy przede wszystkim *ochrony wolności i praw człowieka i obywatela*. **Ochrona ta** (na co wskazuje art. 208 ust. 1 Konstytucji) nie dotyczy jednak (jak np. w odniesieniu do skargi konstytucyjnej) tylko i wyłącznie praw i wolności konstytucyjnych, lecz **dotyczyć może wszelkich praw i wolności określonych w aktach normatywnych** (tj. w jakichkolwiek aktach wydanych przez organy władzy publicznej i formułujących normy prawne). Aktami normatywnymi będą zatem nie tylko te, które precyzują przepisy powszechnie obowiązujące, lecz także akty o charakterze wewnętrznym i to zarówno ustanowione przez organy centralne jak i terenowe.

Rzecznik, podejmując działania w zakresie ochrony wolności i praw człowieka i obywatela bada, *czy wskutek działania lub zaniechania organów, organizacji i instytucji, obowiązanych do przestrzegania i realizacji tych wolności i praw, nie nastąpiło naruszenie prawa, a także zasad współżycia i sprawiedliwości społecznej. W sprawach dzieci Rzecznik współpracuje z Rzecznikiem Praw Dziecka* (art. 1 ust. 2a i ust. 3 ustawy).

Zwraca uwagę fakt, iż sfera badawcza Rzecznika sięga nie tylko w zakres legalności działań lub zaniechań wskazanych wyżej podmiotów, lecz może on podejmować interwencje również w tych sytuacjach, w których prawo nie zostało co prawda naruszone, ale w jego majestacie doszło do krzywdy i niesprawiedliwości.

Rzecznik wykonuje również funkcje organu wizytującego do spraw zapobiegania torturom i innemu okrutnemu, niehumanitarnemu lub poniżającemu traktowaniu albo karaniu (krajowy mechanizm prewencji) w rozumieniu Protokołu Fakultatywnego do Konwencji w sprawie zakazu stosowania tortur oraz innego okrutnego, niehumanitarnego lub poniżającego traktowania albo karania, przyjętego przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych w Nowym Jorku dnia 18 grudnia 2002 r. (Dz. U. z 2007 r., Nr 30, poz. 192).

Rzecznik realizuje spoczywające na nim funkcje w dwóch podstawowych formach:

- a) poprzez wystąpienia i interwencje **w sprawach indywidualnych** oraz
- b) poprzez wystąpienia, inicjatywy i wnioski dotyczące **ogólnych problemów ochrony praw i wolności**.

Ad a) Punktem wyjścia podjęcia przez RPO wystąpienia lub interwencji w sprawach indywidualnych, musi być powzięcie wiadomości wskazującej na naruszenie wolności i praw człowieka i obywatela, w tym zasady równego traktowania (art. 8 ustawy).

Zgodnie z art. 9 ustawy, podjęcie czynności przez Rzecznika następuje:

- 1) na wniosek obywateli lub ich organizacji,
- 2) na wniosek organów samorządów,
- 3) na wniosek Rzecznika Praw Dziecka,
- 4) z własnej inicjatywy.

Wniosek kierowany do Rzecznika jest wolny od opłat, nie wymaga zachowania szczególnej formy (można go wnieść ustnie, faksem lub w postaci *e-mailu*), lecz powinien zawierać oznaczenie wnioskodawcy oraz osoby, której wolności i praw sprawa dotyczy, a także określać przedmiot sprawy (art. 10). Wnioskodawca nie musi wykazywać naruszenia swoich praw i wolności; można informować Rzecznika o problemach dotyczących innych osób.

Podjęcie sprawy przez Rzecznika w dużej mierze zależy od jego uznania, tak więc wnioskodawca nie ma gwarancji, że jego wniosek będzie podjęty. RPO może bowiem, po zapoznaniu się z każdym skierowanym do niego wnioskiem:

- 1) podjąć sprawę,
- 2) przestać na wskazaniu wnioskodawcy przysługujących mu środków działania,
- 3) przekazać sprawę według właściwości,
- 4) nie podjąć sprawy – zawiadamiając o tym wnioskodawcę i osobę, której sprawa dotyczy (art. 11 ustawy).

Decydując się na podjęcie sprawy, Rzecznik może (art. 12):

- 1) samodzielnie prowadzić postępowanie wyjaśniające,

- 2) zwrócić się o zbadanie sprawy lub jej części do właściwych organów, w szczególności organów nadzoru, prokuratury, kontroli państwowej, zawodowej lub społecznej,
- 3) zwrócić się do Sejmu o zlecenie Najwyższej Izbie Kontroli przeprowadzenie kontroli dla zbadania określonej sprawy lub jej części.

Jeżeli RPO zdecyduje się na samodzielne przeprowadzenie postępowania wyjaśniającego, to dysponuje wówczas szerokimi uprawnieniami ustawowymi. W myśl art. 13 ustawy może bowiem:

- 1) zbadać, nawet bez uprzedzenia, każdą sprawę na miejscu,
- 2) żądać złożenia wyjaśnień, przedstawienia akt każdej sprawy prowadzonej przez naczelne i centralne organy administracji państwowej, organy administracji rządowej, organy organizacji społecznych, społecznych, zawodowych i społeczno-zawodowych oraz organy jednostek organizacyjnych posiadających osobowość prawną, a także organy jednostek samorządu terytorialnego i samorządowych jednostek organizacyjnych,
- 3) żądać przedłożenia informacji o stanie sprawy prowadzonej przez sądy, a także prokuraturę i inne organy ścigania oraz żądać do wglądu w Biurze RPO ich akt sądowych i prokuratorskich oraz akt innych organów ścigania po zakończeniu postępowania i zapadnięciu rozstrzygnięcia,
- 4) zlecać sporządzanie ekspertyz i opinii.

Podczas sprawdzania sposobu traktowania osób pozbawionych wolności Rzecznik ma również prawo:

- 1) rejestrować dźwięk lub obraz w miejscach, w których przebywają osoby pozbawione wolności, za zgodą osób, które będą rejestrowane (zarejestrowany dźwięk lub obraz przechowywane się w Biurze Rzecznika, w pomieszczeniach zabezpieczonych przed dostępem osób nieupoważnionych, przez okres niezbędny w danej sprawie, jednak nie dłużej niż przez 10 lat; może być również udostępniany osobie, która została zarejestrowana, a także jej przedstawicielowi ustawowemu lub pełnomocnikowi),

- 2) odbywać spotkania z osobami pozbawionymi wolności, bez obecności innych osób, a także z innymi osobami, co do których uzna, że mogą dostarczyć istotnych informacji.

Po zbadaniu sprawy Rzecznik może (art. 14 ustawy):

- 1) wyjaśnić wnioskodawcy, że nie stwierdził naruszenia wolności i praw człowieka i obywatela,
- 2) skierować wystąpienie do organu, organizacji lub instytucji, w których działalności stwierdził naruszenie wolności i praw człowieka i obywatela (wystąpienie takie nie może naruszać niezawisłości sędziowskiej); podmioty, do których zostało skierowane wystąpienie obowiązane są, nie później niż w terminie do 30 dni, poinformować Rzecznika o podjętych działaniach lub zajęтым stanowisku (art. 15 ust. 2),
- 3) zwrócić się do organu nadrzędnego nad jednostką, o której mowa w pkt 2, z wnioskiem o zastosowanie środków przewidzianych w przepisach prawa,
- 4) żądać wszczęcia postępowania w sprawach cywilnych, jak również wziąć udział w każdym toczącym się postępowaniu na prawach przysługujących prokuratorowi,
- 5) żądać wszczęcia przez uprawnionego oskarżyciela postępowania przygotowawczego w sprawach o przestępstwa ścigane z urzędu,
- 6) zwrócić się o wszczęcie postępowania administracyjnego, wnosić skargi do sądu administracyjnego, a także uczestniczyć w tych postępowaniach – na prawach przysługujących prokuratorowi,
- 7) wystąpić z wnioskiem o ukaranie, a także o uchylenie prawomocnego rozstrzygnięcia w postępowaniu w sprawach o wykroczenia,
- 8) wnieść kasację lub rewizję nadzwyczajną od prawomocnego orzeczenia.

Ad b) Rzecznikowi przysługuje także prawo podejmowania **wystąpień w kwestiach ogólnych problemów praw i wolności człowieka i obywatela**. W tym zakresie może on w szczególności (art. 16 ustawy):

- 1) przedstawiać właściwym organom, organizacjom i instytucjom oceny i wnioski zmierzające do zapewnienia skutecznej ochro-

- ny wolności i praw człowieka i obywatela i usprawnienia trybu załatwiania ich spraw,
- 2) występować do właściwych organów z wnioskami o podjęcie inicjatywy ustawodawczej bądź o wydanie lub zmianę innych aktów prawnych w sprawach dotyczących wolności i praw człowieka i obywatela,
  - 3) występować do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskami w sprawach, o których mowa w art. 188 Konstytucji (jeżeli wniosek dotyczy praw dziecka, informuje o tym Rzecznika Praw Dziecka),
  - 4) zgłosić udział w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawach skarg konstytucyjnych i brać udział w tym postępowaniu,
  - 5) występować z wnioskami do Sądu Najwyższego o podjęcie uchwały mającej na celu wyjaśnienie przepisów prawnych budzących wątpliwości w praktyce lub których stosowanie wywołało rozbieżności w orzecznictwie.

Podmioty, do których zwrócił się Rzecznik, obowiązane są z nim współdziałać i udzielać mu pomocy, a w szczególności: a) zapewniać dostęp do akt i dokumentów, b) udzielać żądanych przez niego informacji i wyjaśnień, w tym dotyczących podstawy faktycznej i prawnej swoich rozstrzygnięć, c) ustosunkowywać się do ogólnych ocen, uwag i opinii Rzecznika.

Nowelizacja ustawy o RPO z dnia 12 maja 2000 r. obliguje Rzecznika do współdziałania ze stowarzyszeniami, ruchami obywatelskimi i innymi dobrowolnymi zrzeszeniami i fundacjami na rzecz ochrony wolności i praw człowieka i obywatela (art. 17 a ustawy).

Do zakresu działania Rzecznika, dotyczącego realizacji zasady równego traktowania, należy również:

- 1) analizowanie, monitorowanie i wspieranie równego traktowania wszystkich osób,
- 2) prowadzenie niezależnych badań dotyczących dyskryminacji,
- 3) opracowywanie i wydawanie niezależnych sprawozdań i wydawanie zaleceń odnośnie do problemów związanych z dyskryminacją.

**Rzecznik Praw Obywatelskich corocznie informuje Sejm i Senat o swojej działalności oraz o stanie przestrzegania wolności i praw człowieka i obywatela, w tym przekazuje:**

- 1) informację o prowadzonej działalności w obszarze równego traktowania,
- 2) informację o przestrzeganiu zasady równego traktowania w Rzeczypospolitej Polskiej,
- 3) wnioski oraz rekomendacje dotyczące działań, które należy podjąć w celu zapewnienia przestrzegania zasady równego traktowania.

Informacja ta, podawana jest do wiadomości publicznej. Rzecznik, może także przedkładać Sejmowi i Senatowi określone sprawy wynikające z jego działalności. Na wniosek Marszałka Sejmu przedstawia informację lub podejmuje czynności w określonych sprawach (art. 19 ustawy).

## **2. Rzecznik Praw Dziecka**

### **2.1. Wstęp**

Pierwsze próby międzynarodowej kodyfikacji problematyki szeroko pojętej ochrony praw dziecka wystąpiły w pierwszej połowie XX wieku. Należy tu w szczególności wymienić **Powszechną Deklarację Praw Człowieka Narodów Zjednoczonych, uchwaloną 10 grudnia 1948 r.**, której postanowienia przyznały dzieciom prawo do szczególnej troski i pomocy, przy założeniu, iż naturalnym środowiskiem rozwoju dzieci, służącym ich dobru – jest rodzina. Dziecko powinno zostać przygotowane do życia w społeczeństwie, poprzez wychowanie w zgodzie z ideałami Karty Narodów Zjednoczonych, a w szczególności w duchu pokoju, godności, tolerancji, wolności, równości i solidarności (M. Stych). Istotnymi z punktu widzenia międzynarodowej ochrony praw dzieci były również: **Genewska Deklaracja Praw Dziecka z 1924 r.**, **Deklaracja Praw Dziecka z 20 listopada 1959 r.**, przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych, **Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych z 19 grudnia 1966 r. (art. 23 i 24)**, **Międzynarodowy Pakt Praw Gospodar-**



czych, Społecznych i Kulturalnych z 19 grudnia 1966 r. (art. 10 ust. 3). Zasadnicze znaczenie należy jednak przyznać uchwalonej przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych 20 listopada 1989 r. **Konwencji o Prawach Dziecka (Dz. U. 1991, Nr 120, poz. 526)**, ratyfikowanej przez Polskę w 1991 r. Na mocy art. 1 Konwencji, za dziecko uważa się każdą istotę ludzką poniżej 18 roku życia, chyba że zgodnie z prawem odnoszącym się do dziecka, uzyska ono pełnoletność wcześniej, art. 6 zaś gwarantuje każdemu dziecku niezbywalne prawo do życia.

Pierwszym narodowym organem czuwającym nad przestrzeganiem praw dziecka był utworzony na mocy ustawy norweskiego parlamentu (Stortingu) z 5 marca 1981 r., **Rzecznik do Spraw Dzieci** (Barneombudet). Należy zauważyć, iż rozwiązania przyjęte w poszczególnych krajach istotnie się różnią, nie zawsze też na straży praw dziecka stoi organ jednoosobowy: w Finlandii funkcję Rzecznika Praw Dziecka pełni od 1981 r. specjalna organizacja pozarządowa, zaś w Budestagu od 1988 r. działa parlamentarna Komisja do Spraw Dzieci (M. Pacholak).

Konstytucjonalizacja instytucji Rzecznika Praw Dziecka w polskim porządku ustrojowym nastąpiła na mocy art. 72 ust. 4 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. 1997, Nr 78, poz. 483 z późn. zm.). Tryb powoływania, szczegółowe kompetencje oraz zakres działania tego organu określa ustawa z dnia 6 stycznia 2000 r. o Rzeczniku Praw Dziecka (Dz. U. 2000, Nr 6, poz. 69 ze zm.). W toku prac nad treścią Konstytucji dały się zauważyć wątpliwości, co do celowości wpisywania omawianego organu w treść ustawy zasadniczej, o czym może świadczyć fakt, iż regulacje związane z RPD pojawiały się i zniknęły, w zależności od konkretnego projektu Konstytucji. Po raz pierwszy przepis statuujący instytucję Rzecznika Praw Dziecka pojawił się w projekcie Konstytucji z 9 maja 1994 r., zgłoszonym przez Klub Parlamentarny Sojuszu Lewicy Demokratycznej (art. 163), organ ten występował w projekcie jednolitym Konstytucji z 20 stycznia 1995 r. i 26 stycznia 1995 r. (art. 55 ust. 4), by zniknąć w wersjach z 19 czerwca 1996 r. i 16 stycznia 1997 r. Instytucja Rzecznika Praw Dziecka pojawiła się ponownie w tekście jednolitym projektu Konstytucji, wskutek uwzględnienia przez Zgromadzenie Narodowe wniosku

mniejszości zawartego w sprawozdaniu Komisji Konstytucyjnej ZN (R. Chruściak). Ostatecznie o konstytucyjnym charakterze dyskusowanego organu przesądziło 22 marca 1997 r.: Zgromadzenie Narodowe uchwaliło w II czytaniu Konstytucję RP, której art. 72 ust. 4 stanowił o RPD. Wprowadzone przez Prezydenta RP poprawki, skutkujące koniecznością odbycia III czytania projektu Konstytucji, nie wpłynęły już na pozycję ustrojową Rzecznika.

## **2.2. Kompetencje oraz tryb realizacji zadań Rzecznika Praw Dziecka**

Zgodnie z art. 1 ustawy o RPD zadaniem Rzecznika jest stanie **na straży praw dziecka określonych w Konstytucji RP, Konwencji o Prawach Dziecka oraz innych przepisach prawa**. W swych działaniach RPD kieruje się dobrem dziecka, rozumianego przez ustawę jako istota ludzka od momentu poczęcia aż do osiągnięcia pełnoletności, przy poszanowaniu praw i obowiązków rodziców. Szczególną troską i pomocą Rzecznika Praw Dziecka otoczone są dzieci niepełnosprawne (art. 3 ust. 4).

Celem działań Rzecznika jest zagwarantowanie dziecku harmonijnego rozwoju, przy poszanowaniu jego godności i podmiotowości, jak również podejmowanie działań chroniących dziecko przed **przemocą, okrucieństwem, wyzyskiem, demoralizacją, zaniedbaniem oraz innym złym traktowaniem** (art. 72 ust. 1 Konstytucji RP oraz art. 3 ust. 3 ustawy o RPD), a także upowszechnianie praw dziecka oraz metod ich ochrony. Rzecznik działa w szczególności na rzecz ochrony: a) prawa do życia i ochrony zdrowia, b) prawa do wychowywania w rodzinie, c) prawa do godziwych warunków socjalnych, d) prawa do nauki.

W ramach realizacji swoich kompetencji, Rzecznik Praw Dziecka został przez przepisy ustawy wyposażony w prawo:

- 1) zbadania, nawet bez uprzedzenia każdej sprawy na miejscu,
- 2) żądania od organów władzy publicznej, organizacji lub instytucji złożenia wyjaśnień lub udzielenia informacji, a także udostępnienia akt i dokumentów, w tym zawierających dane osobowe,

- 3) zgłoszenia udziału w postępowaniach przed Trybunałem Konstytucyjnym wszczętych na podstawie wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich lub w sprawach skarg konstytucyjnych dotyczących praw dziecka,
- 4) występowania do Sądu Najwyższego z wnioskami o rozstrzygnięcie rozbieżności wykładni prawa w zakresie przepisów dotyczących praw dziecka,
- 5) wnoszenia kasacji lub skarg kasacyjnych od prawomocnych orzeczeń, w trybie i na zasadach określonych w odrębnych przepisach,
- 6) żądania wszczęcia postępowania w sprawach cywilnych oraz wzięcia udziału w toczącym się postępowaniu, które już się toczy na prawach prokuratora,
- 7) wzięcia udziału w toczącym się już postępowaniu w sprawach nieletnich – na prawach przysługujących prokuratorowi,
- 8) żądania wszczęcia przez uprawnionego oskarżyciela postępowania przygotowawczego w sprawach o przestępstwa,
- 9) zwracania się o wszczęcie postępowania administracyjnego, wnoszenia skarg do sądu administracyjnego oraz uczestniczenia w postępowaniach na prawach prokuratora,
- 10) występowania z wnioskiem o ukaranie w postępowaniu w sprawach o wykroczenia, w trybie określonym w odrębnych przepisach,
- 11) zlecania przeprowadzenia badań oraz sporządzania ekspertyz i opinii.

Rzecznik Praw Dziecka może ponadto zwracać się do określonych organów, instytucji lub organizacji, o podjęcie działań mających na celu ochronę praw dziecka, mieszczących się w ramach uprawnień tych organów. Organy, do których zwrócił się Rzecznik zobowiązane są do przedstawienia wyników podjętych działań lub swego stanowiska w sprawie nie później niż w ciągu 30 dni, a także do współdziałania z Rzecznikiem Praw Dziecka, w szczególności poprzez udzielanie Rzecznikowi informacji i wyjaśnień, udostępnianie dokumentów i akt sprawy będącej przedmiotem zainteresowania RPD oraz udzielanie

wyjaśnień odnoszących się do podstawy faktycznej i prawnej podejmowanych rozstrzygnięć.

Ustawa przewiduje, iż w przypadku, gdy RPD nie podziela stanowiska zajętego przez podmioty, do których zwrócił się o podjęcie działań na rzecz dziecka, jak w również w razie bezczynności tych organów, może zwrócić się do właściwej jednostki nadrzędnej o podjęcie stosownych działań. Dodatkowo, jeśli Rzecznik stwierdzi w działalności organu, instytucji lub organizacji naruszenia w zakresie ochrony praw dziecka, uprawniony jest do żądania wszczęcia postępowania dyscyplinarnego lub zastosowania sankcji służbowej.

Wszelkie działania określone w ustawie z 6 stycznia 2000 r. Rzecznik podejmuje z własnej inicjatywy, kierując się informacjami pochodzącymi od obywateli lub ich organizacji, wskazującymi na łamanie praw dziecka. Ustawa o RPD przewiduje (art. 10 ust. 2), iż Rzecznik może odmówić udzielenia informacji o danych osoby, od której pochodziło zawiadomienie o naruszeniu praw lub dobra dziecka, w tym wobec organów władzy publicznej, jeśli uzna to za celowe ze względu na ochronę praw i wolności jednostki. Po zakończeniu działań Rzecznik przedstawia ich efekty osobie lub organizacji, która zgłosiła informację o naruszeniu praw dziecka.

Należy również wskazać, iż do Rzecznika Praw Dziecka należy przedstawianie właściwym organom władzy publicznej i instytucjom wniosków i ocen, mających na celu zwiększenie zakresu ochrony praw dziecka oraz usprawnienie trybu postępowania w tym przedmiocie; RPD może także występować o podjęcie inicjatywy ustawodawczej oraz o wydanie lub zmianę innych aktów prawnych.

Ze swej działalności RPD przedstawia corocznie, nie później niż do 31 marca, Sejmowi i Senatowi informację o swej działalności oraz uwagi o stanie przestrzegania praw dziecka. Informacja RPD podawana jest do wiadomości publicznej.

Organem zapewniającym realizację ustawowych kompetencji RPD jest **Biuro Rzecznika Praw Dziecka**, działające na podstawie **Statutu**. W zakresie uprawnień do nadawania Statutu nastąpiła zmiana na mocy ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. (Dz. U. Nr 168, poz. 1004): obecnie to Rzecznik Praw Dziecka (w miejsce Marszałka Sejmu) jest organem właściwym do nadawania – w drodze zarządzenia –

dokumentu określającego organizację Biura. Biuro, z siedzibą w Warszawie, jest jednostką pomocniczą Rzecznika Praw Dziecka, któremu w stosunku do pracowników Biura przysługują uprawnienia pracodawcy. Rzecznik Praw Dziecka kieruje Biurem przy pomocy Zastępcy Rzecznika. Organem odpowiedzialnym za właściwe funkcjonowanie Biura pod względem organizacyjnym i finansowym jest powoływany i odwoływany przez Rzecznika Dyrektor Biura, do którego zadań należy między innymi reprezentowanie Biura w sprawach cywilnoprawnych, budżetowych i administracyjnych, a także w sprawach ze stosunku pracy, z tym zastrzeżeniem, iż nawiązywanie, rozwiązywanie i zmiana stosunku pracy z pracownikami należy do właściwości Rzecznika Praw Dziecka. Dyrektor (lub inny wyznaczony przez RPD pracownik) kieruje pracą Biura w czasie nieobecności Rzecznika.

Biuro Rzecznika Praw Dziecka składa się z statutowych komórek organizacyjnych:

- 1) Gabinetu Rzecznika Praw Dziecka,
- 2) Zespołu Administracyjnego,
- 3) Zespołu do Spraw Edukacji i Wychowania,
- 4) Zespołu Spraw Rodzinnych i Nieletnich,
- 5) Zespołu Spraw Społecznych i Prawa Administracyjnego,
- 6) Zespołu Spraw Międzynarodowych i Konstytucyjnych,
- 7) Zespołu Dziecięcego Telefonu Zaufania i Przyjęć Interesantów.

Szczegółowy tryb funkcjonowania Biura i wyodrębnionych jednostek organizacyjnych oraz zakres ich zadań określa **Regulamin Organizacyjny** nadawany przez Rzecznika Praw Dziecka w drodze zarządzenia (obecnie obowiązujący Regulamin został wprowadzony w życie zarządzeniem RPD nr 11 z dnia 17 kwietnia 2009 r.) Zgodnie z § 4 Regulaminu, Biuro Rzecznika Praw Dziecka działa, przestrzegając zasad:

- a) **legalności** – zgodności wykonywanych działań z prawem,
- b) **sprawności** – starannego i szybkiego wykonywania zadań,
- c) **oszczędności** – poszanowania powierzonych środków,
- d) **przejrzystości** – jawności zasad funkcjonowania.

Podstawowym zadaniem **Gabinetu RPD** jest organizacyjne i merytoryczne wspieranie działań podejmowanych przez Rzecznika. W skład Gabinetu wchodzi: **Dyrektor Gabinetu**, kierujący pracami Biura stanowiącymi wykonanie ustawowych zadań Rzecznika; **Dział Komunikacji Społecznej**, do którego należy m.in.: realizacja bieżącej współpracy Rzecznika z mediami, monitorowanie mediów w zakresie problematyki przestrzegania praw dziecka, organizacja spotkań i konferencji Rzecznika, prowadzenie serwisu internetowego RPD, przygotowywanie projektów materiałów informacyjnych Rzecznika oraz koordynacja ich dystrybucji, prowadzenie pełnej dokumentacji aktywności Rzecznika, związanej z promocją praw dziecka; **Asystent Rzecznika**, odpowiedzialny w szczególności za koordynowanie kalendarza RPD, obsługę telefoniczną i mailową Rzecznika, przygotowywanie i organizację spotkań oraz wizyt Rzecznika, prowadzenie rejestru zaproszeń oraz organizację podróży zagranicznych RPD; **Audyt Wewnętrzny**, przedstawiający Rzecznikowi obiektywną i niezależną ocenę funkcjonowania w Biurze systemów zarządzania i kontroli, wykonujący czynności doradcze, w tym składanie wniosków mających na celu usprawnienie funkcjonowania Biura, a także odpowiedzialny za weryfikację realizacji zaleceń pokontrolnych Audytora lub kontroli zewnętrznych oraz **Sekretarz Rzecznika**, do którego zadań zaliczyć trzeba: obsługę sekretarską oraz kancelaryjno-biurową Rzecznika i Gabinetu Rzecznika, ewidencjonowanie korespondencji Gabinetu Rzecznika oraz przygotowywanie zleconych projektów pism.

Odnosząc się do zakresu zadań merytorycznych Zespołów Biura, stwierdzić należy, iż **Zespół do Spraw Edukacji i Wychowania** odpowiada za prowadzenie działalności związanej z badaniem stanu przestrzegania praw dziecka i podejmowanie działań związanych z respektowaniem prawa do nauki, prawa do opieki nad rodziną i dzieckiem, prawa do informacji, dostępu do dóbr kultury, rozrywki i wypoczynku; do zadań **Zespołu Spraw Rodzinnych i Nieletnich** należą w szczególności sprawy związane z: a) wykonywaniem i przestrzeganiem prawa do wychowania w rodzinie, b) ochroną dziecka przed okrucieństwem, przemocą, wyzyskiem, demoralizacją i zaniedbaniem, c) ochroną dóbr osobistych, d) pobytem dziecka w rodzinie

zastępczej lub całodobowej placówce opiekuńczo-wychowawczej, e) prowadzonymi przez sądy rodzinne i nieletnich wszystkich instancji sprawami rodzinnymi, opiekuńczymi, rozwodowymi, o przysposobienie, z zakresu kurateli, f) przestępczością przeciwko dzieciom i rodzinie, g) wykonywaniem środków wychowawczych lub poprawczych, h) ochrona praw dzieci porzuconych i zaginionych; zadaniem **Zespołu Spraw Społecznych i Prawa Administracyjnego** jest prowadzenie spraw i podejmowanie działań odnoszących się do przestrzegania prawa do godziwych warunków socjalnych, prawa do życia i ochrony zdrowia; **Zespół Spraw Międzynarodowych i Konstytucyjnych** jest odpowiedzialny m.in. za sprawy związane z: a) czuwaniem nad implementacją norm z zakresu praw dziecka, b) przestrzeganiem konwencji, wytycznych i założeń polityki z zakresu powszechnego i europejskiego systemu ochrony praw dziecka, c) sporządzaniem opinii o niezgodności ustaw z Konstytucją i ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi, d) przedstawianiem opinii o przestrzeganiu praw dziecka w Polsce właściwym podmiotom prawa międzynarodowego, e) czuwaniem nad realizacją Narodowego Planu Działań na Rzecz Dzieci 2004–2012. Wymienione Zespoły realizują również pewien katalog działań tożsamy dla każdej z wyodrębnionych komórek organizacyjnych, obejmujący: 1) podejmowanie interwencji i przeprowadzanie kontroli w zakresie działań Zespołu; 2) sygnalizowanie Rzecznikowi Praw Dziecka konieczności wszczęcia bądź wzięcia udziału w postępowaniu cywilnym, administracyjnym lub karnym, związanym z zakresem działań Zespołu; 3) gromadzenie i analizę materiału dowodowego w sprawach dotyczących działań Zespołu, w tym występowanie do organów władzy publicznej, organizacji lub instytucji o złożenie wyjaśnień lub udzielenie informacji, a także o udostępnienie akt i dokumentów; 4) przygotowywanie projektów wystąpień Rzecznika, w zakresie zgodnym z zadaniami danego Zespołu, 5) przygotowywanie okresowych sprawozdań z działalności Zespołu; 6) opracowywanie projektu informacji rocznej Rzecznika w zakresie pracy Zespołu, 7) udzielanie informacji o prowadzonych postępowaniach, 8) monitorowanie porządku prawnego w zakresie działania Zespołu oraz wnioskowanie w sprawie potrzeby inicjatyw legislacyj-

nych Rzecznika, 9) współpraca z pozostałymi jednostkami organizacyjnymi Biura.

Do zadań **Zespołu Dziecięcego Telefonu Zaufania i Przyjęć Interesantów** należy udzielanie informacji i prowadzenie doraźnych interwencji w sprawach dotyczących naruszania praw dziecka, w szczególności: a) obsługa Dziecięcego Telefonu Zaufania Rzecznika Praw Dziecka, b) udzielanie informacji i porad osobom zwracającym się w sprawach indywidualnych, w tym wskazywanie przysługujących środków działania, c) informowanie o możliwości wykorzystania uprawnień Rzecznika, d) przekazywanie interesantom wiedzy prawnej, pedagogicznej i psychologicznej, niezbędnej dla samodzielnego rozwiązania sprawy, e) przyjmowanie osób zgłaszających się bezpośrednio do Rzecznika i do Biura w sprawach dotyczących sytuacji dziecka w aspekcie przestrzegania jego praw, f) klasyfikacja spraw napływających do Rzecznika, g) opracowywanie projektu informacji rocznej o działalności Rzecznika h) opracowywanie okresowych sprawozdań z działalności Zespołu. Zespół Dziecięcego Telefonu Zaufania i Przyjęć Interesantów jest ponadto zobowiązany do niezwłocznego zawiadomienia Rzecznika Praw Dziecka i Dyrektora Zespołu prowadzącego sprawę z zakresu będącego przedmiotem interwencji o każdorazowym zgłoszeniu problemu mogącego odnieść skutek w odniesieniu do życia lub zdrowia. **Zespół Administracyjny**, w skład którego wchodzi **Wydział Finansowy i Wydział Gospodarczy**, zapewnia obsługę organizacyjno-finansową Biura, obejmującą m.in.: a) administrowanie majątkiem, b) sporządzanie projektów umów i porozumień zawieranych przez Biuro, na wniosek i we współpracy z odpowiednimi komórkami organizacyjnymi, c) organizowanie i przeprowadzanie kontroli wewnętrznych w statutowych jednostkach organizacyjnych Biura, d) organizacja i obsługa zamówień publicznych Biura, e) obsługa informatyczna, transportowa i zaopatrzeniowa Biura, f) archiwizowanie dokumentacji Biura.

Zgodnie z danymi statystycznymi opublikowanymi w Informacji o działalności Rzecznika Praw Dziecka i stanie przestrzegania praw dziecka za rok 2011, do Rzecznika zgłoszono ogółem 29 256 **spraw**, w tym 5336 przedłożonych na piśmie lub z własnej inicjatywy, 23 321 zgłoszonych telefonicznie oraz 599 przedstawionych podczas wizyt.



Największy udział w zestawieniu miały sprawy związane z naruszeniami prawa do wychowania w rodzinie (17 481), prawa do ochrony przed przemocą (3448) oraz prawa do nauki (2829). Zgłoszono również naruszenia prawa do godziwych warunków socjalnych (2328), prawa do życia i ochrony zdrowia (585), zaś 2585 spraw dotyczyło łamania innych praw dzieci, w tym nienależytej ochrony praw dzieci niepełnosprawnych.

### 2.3. Tryb powoływania Rzecznika Praw Dziecka

Rzecznik Praw Dziecka należy do grupy organów powoływanych przez **Sejm za zgodą Senatu**. Kandydatura na urząd RPD może być przedstawiona przez **Marszałka Sejmu, grupę co najmniej 35 posłów, Marszałka Senatu oraz grupę co najmniej 15 senatorów**. Należy zauważyć, iż wyposażenie w prawo zgłaszania własnych kandydatów Marszałka Senatu oraz przedstawicieli izby wyższej parlamentu, stanowi pewnego rodzaju niekonsekwencję: krąg podmiotów zgłaszających kandydatów do objęcia urzędu Rzecznika Praw Obywatelskich – instytucji najściślej związanej kompetencyjnie z Rzecznikiem Praw Dziecka, a przy tym również wybieranej przez Sejm za zgodą Senatu, ograniczony został wyłącznie do Marszałka Sejmu i grupy 35 posłów. W związku z tym, należałoby rozważyć ujednolicenie katalogu uprawnionych do wysuwania kandydatów na urzędy RPO i RPD, bądź to przez poszerzenie kręgu zgłaszających kandydatury osób mających objąć stanowisko Rzecznika Praw Obywatelskich, bądź też poprzez zawężenie grupy uprawnionych do przedstawiania kandydatów na Rzecznika Praw Dziecka, do Marszałka Sejmu i grupy 35 posłów.

Co istotne, w swym pierwotnym kształcie, ustawa o Rzeczniku Praw Dziecka nie wiązała z osobą kandydata na ten urząd konieczności spełnienia żadnych szczególnych warunków, odnoszących się na przykład do posiadanego wykształcenia, wiedzy, doświadczenia czy niekaralności, co znacząco odróżniało ją chociażby od ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich (D. Górecki). Sytuacja ta uległa zmianie wraz z uchwaleniem *Ustawy z dnia 24 października 2008 r. o zmianie ustawy o Rzeczniku Praw Dziecka oraz ustawy o wynagrodzeniu osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe* (Dz. U. 2008, Nr

214, poz. 1345). Powołana nowelizacja wprowadziła do treści ustawy o RPD nowy przepis (art. 1 ust. 4), zgodnie z którym Rzecznikiem Praw Dziecka może być jedynie ten, kto:

- a) jest obywatelem polskim,
- b) posiada pełną zdolność do czynności prawnych i korzysta z pełni praw publicznych,
- c) nie był skazany prawomocnym wyrokiem za przestępstwo umyślne,
- d) ukończył studia wyższe i uzyskał tytuł magistra lub tytuł równorzędnny,
- e) ma co najmniej pięcioletnie doświadczenie w pracy z dziećmi lub na ich rzecz,
- f) jest nieskazitelnego charakteru i wyróżnia się wysokim autorytetem ze względu na walory moralne i wrażliwość społeczną

Rzecznik Praw Dziecka powoływany jest **bezwzględną większością głosów**, a uchwałę w sprawie jego wyboru Marszałek Sejmu niezwłocznie przekazuje Marszałkowi Senatu. Senat wyraża zgodę na powołanie RPD w ciągu **30 dni**, a niepodjęcie w tym terminie uchwały równoznaczne jest z wyrażeniem zgody. W przypadku odrzucenia przez Senat kandydata na Rzecznika Praw Dziecka proponowanego przez Sejm, procedura wyboru jest ponawiana.

Warunkiem objęcia urzędu Rzecznika Praw Dziecka jest złożenie przed Sejmem ślubowania następującej treści: „Ślubuję uroczyście, że przy wykonywaniu powierzonych mi obowiązków Rzecznika Praw Dziecka dochowam wierności Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, będę strzec praw dziecka, kierując się przepisami prawa, dobrem dziecka i dobrem rodziny. Ślubuję, że powierzone obowiązki będę wypełniać bezstronnie, z najwyższą sumiennością i starannością, że będę strzec godności powierzonego mi stanowiska oraz dochowam tajemnicy państwowej i służbowej”. Do rotty ślubowania można dodać zdanie „Tak mi dopomóż Bóg”.

Kadencja nowo wybranego RPD liczy się od **momentu złożenia ślubowania i trwa 5 lat**, przy założeniu, iż ta sama osoba może pełnić funkcję Rzecznika najwyżej przez dwie kolejne kadencje (art. 6 ust. 3 ustawy o RPD). Kadencja wygasa w razie śmierci Rzecznika Praw

Dziecka lub jego odwołania przez Sejm, przy wyrażonej zgodzie Senatu z powodu: **a) zrzeczenia się piastowanego urzędu, b) stwierdzenia orzeczeniem lekarskim trwałej niezdolności do pełnienia obowiązków ze względu na chorobę lub utratę sił, c) sprzeniewierzenia się złożonemu ślubowaniu, d) skazania prawomocnym wyrokiem za przestępstwo umyślne.**

Tryb odwołania z pełnionej funkcji Rzecznika Praw Dziecka następuje w sposób identyczny z jego powołaniem, na wniosek tych samych organów.

Nowelizacja ustawy o RPD dokonana 15 lipca 2011 r. przyznaje Rzecznikowi Praw Dziecka prawo powołania i odwołania Zastępcy Rzecznika.

#### **2.4. Gwarancje niezależności Rzecznika Praw Dziecka**

W wykonywaniu swych zadań Rzecznik Praw Dziecka jest niezależny od innych organów państwowych i odpowiada tylko przed Sejmem RP w zakresie określonym ustawą. W przepisach ustawy przewidziano szereg gwarancji, mających na celu zapewnienie Rzecznikowi możliwości nieskrępowanego realizowania przyznanych mu uprawnień. Rzecznik Praw Dziecka chroniony jest immunitetem formalnym, wyrażającym się w zakazie pociągnięcia go do odpowiedzialności karnej bez zgody Sejmu (**aspekt procesowy**), jak również w zakazie zatrzymania lub aresztowania bez zgody izby (**aspekt nietykalności**). Aspekt nietykalności immunitetu formalnego nie chroni w przypadku kumulatywnego spełnienia dwóch przesłanek: a) ujęcia Rzecznika Praw Dziecka *in flagrante delicto* (na gorącym uczynku popełnienia przestępstwa), b) zatrzymanie musi być konieczne do zapewnienia prawidłowego toku postępowania. Wyłączenie ochronnego działania immunitetu formalnego nie ma jednak w tym przypadku charakteru bezwzględnego, ponieważ o zatrzymaniu RPD powiadamia się niezwłocznie Marszałka Sejmu, który może nakazać natychmiastowe zwolnienie zatrzymanego.

Art. 103 ust. 1 Konstytucji RP wymienia Rzecznika Praw Dziecka wśród organów objętych *incompatibilitas* parlamentarną. W celu uniknięcia uwikłania w zależności, które mogłyby skutkować naciskami na działalność Rzecznika Praw Dziecka, **nie może on: 1) zaj-**

**mować żadnego innego stanowiska, z wyjątkiem stanowiska profesora szkoły wyższej, ani wykonywać innych zajęć zawodowych, 2) należeć do partii politycznej, 3) prowadzić działalności publicznej niedającej się pogodzić z obowiązkami i godnością sprawowanego urzędu.** Po zakończeniu wykonywania obowiązków, osoba sprawująca funkcję RPD, ma prawo do powrotu na uprzednio zajmowane stanowisko, a gdyby to nie było możliwe – na stanowisko równorzędne z uprzednio zajmowanym. W takim przypadku rozwiązanie przez pracodawcę stosunku pracy – z wyjątkiem stosunku pracy na podstawie wyboru – oraz zmiana warunków pracy i płacy w ciągu dwóch lat po zaprzestaniu wykonywania obowiązków Rzecznika Praw Dziecka może nastąpić tylko za zgodą wyrażoną przez Prezydium Sejmu.

## **Literatura**

1. Arcimowicz J., *Rzecznik Praw Obywatelskich – aktor sceny publicznej*, Warszawa 2003.
2. Banaszak B., *Ombudsman*, [w:] *Prawa człowieka w systemie prawa krajowego*, pod red. A. Florczak, B. Bolechow, Toruń 2006.
3. Bichta T., *Rzecznik Praw Obywatelskich*, [w:] *Ustrój organów ochrony prawnej*, pod red. B. Szmulika i M. Żmigrodzkiego, wyd. UMCS, Lublin 2001.
4. Borkowski G., *Rzecznicy praw i wolności*, [w:] *Ustrój organów ochrony prawnej. Część szczegółowa*, Wyd. Zakamycze, Kraków 2005.
5. Czyż E., *Szkola Praw Człowieka. Prawa Dziecka*, Helsińska Fundacja Praw Człowieka, Warszawa 2002.
6. Garlicki L., *Ewolucja instytucji Rzecznika Praw Obywatelskich (ombudsmana) w świecie współczesnym*, [w:] *Rzecznik Praw Obywatelskich*, pod red. L. Garlickiego, Warszawa 1989.
7. Garlicki L., *Polskie prawo konstytucyjne – zarys wykładu*, wyd. „Liber”, Warszawa 2010.
8. Gebethner S., *Przesłanki ustanowienia Rzecznika Praw Obywatelskich w Polsce*, [w:] *Rzecznik Praw Obywatelskich*, pod red. L. Garlickiego, Warszawa 1989.
9. Górecki D., *Rzecznik Praw Dziecka*, [w:] *Sześć lat Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Doświadczenia i inspiracje*, Wyd. Sejmowe, Warszawa 2003.

10. Grabowska S., *Organizacja Biura Rzecznika Praw Obywatelskich*, [w:] *Organy i korporacje ochrony prawa*, pod red. S. Sagana, Warszawa 2001.
11. Jaros P. J., *Rzecznik Praw Dziecka. Ustawodawstwo i praktyka*, Warszawa 2006.
12. Karnicka A., *Rzecznik Praw Obywatelskich (pierwsze doświadczenia i perspektywy organizacyjne)*, „Państwo i Prawo” 1998, nr 12.
13. Kubiak A., *Rzecznik Praw Obywatelskich*, „Państwo i Prawo” 1987, nr 12.
14. Łopatka A., *Kim powinien być Rzecznik Praw Dziecka?* [w:] *Administracja publiczna u progu XXI wieku. Prace dedykowane prof. zw. dr hab. Janowi Szreniawskiemu z okazji Jubileuszu 45-lecia pracy naukowej*, Wyd. WSAiZ, Przemyśl 2000.
15. Malinowska I., *Rzecznik Praw Obywatelskich w systemie ochrony praw i wolności w Polsce*, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2007.
16. Marczykowska I., Markowska-Gos E., Solak A., *Prawa dziecka. Wybrane aspekty*, Wyd. UR, Rzeszów 2006.
17. Naleziński B., *Rzecznik Praw Obywatelskich*, [w:] *Prawo konstytucyjne RP*, pod red. P. Sarnecki, wyd. 4, „C. H. Beck”, Warszawa 2002.
18. Patyra S., *Organy kontroli państwowej i ochrony prawa*, [w:] *Ustrój konstytucyjny Rzeczypospolitej Polskiej*, pod red. R. Mojaka, wyd. UMCS, Lublin 2000.
19. Pieniążek A., *Rzecznik Praw Obywatelskich w systemie organów państwa*, [w:] *Ustrój i struktura aparatu państwowego i samorządu terytorialnego*, pod red. W. Skrzydły, wyd. Sejmowe, Warszawa 1997.
20. Podolak M., *Rzecznik Praw Dziecka*, [w:] *Ustrój organów ochrony prawnej*, Wyd. UMCS, Lublin 2005.
21. Smolińska-Theiss B., *Odkrywcy, nauczyciele i strażnicy praw dziecka*, [w:] *Prawo dziecka do zdrowia* (red. J. Bińczycka), Impuls, Kraków 2007.
22. Stych M., *Rzecznik Praw Dziecka*, „Jurysta” 2001, nr 3/4.
23. Szymańczak J., *Instytucja Rzecznika Praw Dzieci na świecie, Informacja nr 137*, Kancelaria Sejmu, Biuro Studiów i Ekspertyz, Warszawa 1993.
24. Świątkiewicz J., *Rzecznik Praw Obywatelskich w polskim systemie prawnym*, Warszawa 2001.
25. Świca J., *Ustawa o Rzeczniku Praw Obywatelskich. Komentarz*, Wyd. C. H. Beck, Warszawa 2010.
26. Trociuk S., *Komentarz do ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich*, Warszawa 2007.

27. Witkowski Z., *Rzecznik Praw Obywatelskich i Rzecznik Praw Dziecka*, [w:] *Prawo konstytucyjne*, pod red. Z. Witkowskiego, Toruń 2011.
28. Zieliński A., *Rzecznik Praw Obywatelskich a sądy*, [w:] *Państwo prawa – administracja – sądownictwo*, Warszawa 1999.
29. Zieliński A., *Rola Rzecznika Praw Obywatelskich w realizacji przepisów konstytucji*, [w:] *Konstytucja i władza we współczesnym świecie. Doktryna – Prawo – Praktyka*, wyd. Sejmowe, Warszawa 2002.
30. Zieliński T., *Ombudsman – możliwości i granice skutecznego działania*, „Państwo i Prawo” 1994, nr 9.
31. Zieliński T., *Rzecznik Praw Obywatelskich – przeszłość, teraźniejszość, przyszłość*, [w:] *Obywatel – jego wolności i prawa*, oprac. B. Oliwa-Radzikowska, Warszawa 1998.