

MARTA DANECKA

Instytut Studiów Politycznych Polskiej Akademii Nauk
ORCID: 0000-0001-8769-1235
mdanecka@isppan.waw.pl

RZECZNIK PRAW DZIECKA W POLSCE – BARIERY INSTYTUCJONALIZACJI

Ombudsman for Children in Poland—Barriers of the Institutionalization

The Children's Rights Ombudsman (CRO) is one of the system institutions for the protection of human rights. In Poland, the CRO began its activities by law in 2000. Legal and organizational conditions meant that the function was held by five persons between 2000 and 2023. The institution went through diverse phases of operation, so developmental instability became the main analytical category.

The article is focused to analyzing the results of the study on the genesis of the institution, the trends of legal changes, the course of recruitment of subsequent Ombudsmen and the circumstances of the end of their mandate. The analysis is based on parliamentary session transcripts, audit documents and media reports.

The purpose of the analysis is to define the barriers to the institutionalization process and to reconstruct the mechanisms blocking development in the intra-system and extra-system dimensions. The model reference are the rules that guarantee the highest standards of operation of control institutions: independence, apolitical, authority. The main recommendation from the research is that advocacy for children's rights in Poland requires fundamental systemic changes.

Key words: children's rights ombudsman, child welfare, subjectivity of children's rights, institutionalization.

Rzecznik Praw Dziecka w Polsce – bariery instytucjonalizacji

Rzecznik Praw Dziecka należy do systemu instytucji ochrony praw człowieka. W Polsce RPD rozpoczął działalność na mocy ustawy w 2000 r.,

a uwarunkowania prawne i organizacyjne spowodowały, że funkcję tę w latach 2000–2023 sprawowało kolejno pięć osób. Instytucja doświadczała zróżnicowanych faz działania, dlatego niestabilność rozwojowa stała się główną kategorią analityczną.

Artykuł poświęcony jest analizie wyników badania na temat genezy instytucji, kierunków zmian prawnych, przebiegu rekrutacji kolejnych Rzeczników oraz okoliczności zakończenia ich kadencji. Analiza oparta jest na stenogramach z posiedzeń sejmowych, dokumentach kontrolnych oraz informacjach medialnych.

Celem analizy jest próba zdefiniowania barier w procesie instytucjonalizacji oraz odtworzenie mechanizmów blokujących rozwój zarówno w wymiarze wewnątrzsystemowym, jak i poza systemem. Odniesienie modelowe stanowią reguły gwarantujące najwyższe standardy działania instytucji kontroli: niezależność, apolityczność, autorytet. Główna rekomendacja z badań zawiera wskazanie, że rzecznictwo praw dziecka w Polsce to obszar zmagający się z ograniczeniami i wymaga systemowych zmian.

S ł o w a k l u c z o w e: rzecznik praw dziecka, instytucjonalizacja, dobro dziecka, podmiotowość praw dziecka.

WPROWADZENIE

Instytucje rzecznikowskie symbolizują fundamenty demokratycznego systemu sprawowania władzy i jej kontroli w obronie obywateli. Jak podaje Agnieszka Gajda za Geraldem Caidenem, rzecznik „jest zinstytucjonalizowanym ‘publicznym sumieniem’ – esencją tego co władza powinna czynić, by wprowadzać dobrobyt wśród obywateli, chronić ich wolności przed naruszaniem i zapewnić właściwe traktowanie przez organy administracji publicznej”¹. To także ochrona podmiotowości jednostek, ich praw i wolności w poszczególnych grupach społecznych. Rzecznictwo jest ujmowane także jako „proces podejmowania działań umożliwiających ludziom komunikowanie swoich pragnień, zabezpieczanie ich praw, reprezentowanie ich interesów i zapewnianie form pomocy, których potrzebują”². Zmiana polityk publicznych, które dotyczą ludzi w gorszej sytuacji, grup zmarginalizowanych i pozabawionych siły sprawczej może nastąpić poprzez pośrednictwo adwokata w konkretnej sprawie budzącej poczucie niesprawiedliwości³.

¹ A. Gajda, *Kierunki rozwoju instytucji Rzecznika Praw Obywatelskich w Polsce*, Warszawa 2013, s. 20.

² Z. Wejcman, *Rzecznictwo sektora obywatelskiego – wprowadzenie do idei*, Akademia Rzeczników, Sieć SPLOT, 2020 [pdf].

³ A.K. Vaddiraju, *Policy Processes and Policy Advocacy*, Working Papers, 2005 [pdf].

Działanie rzecznika to także edukowanie i promowanie wiedzy na temat praw człowieka w celu zmiany postaw społecznych.

Podstawową cechą definiującą istotę działania rzecznika jest jego niezależność od organów państwa, wpływów politycznych, światopoglądowych; od presji władzy publicznej i nieformalnych grup nacisków. Jego orężem jest konstytucyjnie gwarantowana autonomia organizacyjna oraz autorytet i kompetencje jako warunki sprawowania urzędu. Skuteczne działanie w zakresie praw człowieka zależy więc od, po pierwsze właściwie zorganizowanej sfery prawnej z dostępnymi demokratycznymi procedurami kontroli i interwencji, po drugie – „przekonania jednostki – rzecznika, że z prawdopodobieństwem większym niż minimalne sukces jest możliwy”⁴.

Rzecznik Praw Dziecka (RPD) jest instytucją reprezentacji i kontroli, która w warunkach kształtowania się systemu demokratycznego w Polsce jest podmiotem względnie młodym, który w ciągu niespełna 25 lat działania doświadczał zróżnicowanych faz rozwoju. Niestabilność w pełnieniu funkcji stała się istotą badania. Definicji tego zjawiska poszukuję poprzez diagnozę słabości instytucji w wymiarze politycznym i personalnym. Przejawami deficytów rozwojowych są w moim przekonaniu wskaźniki, takie jak: brak uzgodnionej wizji modelu RPD i wspólnych wartości ponad podziałami politycznymi, brak zaplecza organizacyjnego (na wstępnym etapie rozwoju), ograniczenie autonomii instytucji; rywalizacja o stanowisko i wpływy, specyfika procesu rekrutacji na stanowisko RPD i niejasne procedury, deficyt autorytetu, dysfunkcjonalność mechanizmów kontroli działania RPD. Te wewnątrzsystemowe zjawiska towarzyszące procesowi instytucjonalizacji są skutkiem efektów pracy i zaangażowania aktorów uczestniczących w tworzeniu struktur normatywnych, reguł i wartości⁵.

Genezy mechanizmów blokujących rozwój można doszukiwać się także poprzez perspektywę wynikającą z krajowej instytucjonalizacji i wdrożenia norm międzynarodowych⁶. Państwo stanęło przed koniecznością implementacji zagranicznego rozwiązania, ale niekoniecznie je zaakceptowało, władza nie do końca zrozumiała zasadność narzuconego sposobu uporządkowania pewnej sfery życia społecznego⁷.

⁴ R. Necel, *Rzecznictwo wybranych problemów społecznych z perspektywy socjologicznej*, Poznań 2021, s. 57.

⁵ P. Sztompka, *Socjologia*, Warszawa 2002, s. 417–419.

⁶ S.L. Jensen, S. Lagoutte, S. Lorion, *The Domestic Institutionalisation of Human Rights: An Introduction*, „Nordic Journal of Human Rights” 2019, 37 (3), s. 165–176, <https://doi.org/10.1080/18918131.2019.1682235>.

⁷ A. Wołek, *Słabe państwo*, Warszawa–Kraków 2012, s. 63–65.

W przypadku RPD zasadne jest stwierdzenie, że „[n]owe koncepcje kończą się często tylko częściowymi realizacjami; są bardziej przejawami szlachetnych aspiracji niż dobrze skalkulowanego wysiłku intelektualnego i praktycznego”⁸.

Zrozumienie słabości i niestabilności działania instytucji wymaga analizy procesu tworzenia warunków prawnych, sposobu rekrutacji i powoływania rzeczników, uwarunkowania ich pracy, aktywności i najważniejszych osiągnięć w czasie sprawowania funkcji. W opisanym przypadku należy odnieść się także do teoretycznych reguł gwarantujących najwyższe standardy działania instytucji kontroli, takich jak: niezależność, apolityczność, autorytet. W badaniu posługuję się analizą jakościową dokumentów sejmowych, obrad komisji sejmowych oraz posiedzeń plenarnych, które poświęcone były powoływaniu kolejnych rzeczników w latach 2000–2023⁹. Zebrany materiał ilustruje podstawowymi wskaźnikami aktywności rzeczników oraz doniesieniami prasowymi, które odgrywały znaczącą rolę w kształtowaniu opinii publicznej na temat poczynañ niektórych rzeczników.

RYS HISTORYCZNY INSTYTUCJI RZECZNIKA PRAW DZIECKA

Literatura historyczna i prawnicza wskazuje na skandynawski rodowód instytucji rzecznictwa praw obywatelskich z początku XVIII wieku. Za pierwowzór współczesnego ombudsmana uznaje się „kancelrza sprawiedliwości” powołanego przez szwedzkiego króla Karola XII w 1713 roku¹⁰. Okres Oświecenia to także pierwsze dzieła filozoficzne, w których zwrócono uwagę na dzieciństwo jako fazę życia wymagającą konceptualizacji naukowej, w tym rozważań z zakresu pedagogiki – wychowania, kształcenia i opieki nad potomstwem. Na szczególną uwagę zasługuje dwóch prekursorów badania kwestii dzieciństwa: John Locke opublikował *Myśli o edukacji* (1693) i Jean-Jacques Rousseau traktat pedagogiczny *Emil czyli o wychowaniu*

⁸ W. Morawski, *Zmiana instytucjonalna*, Warszawa 1998, s. 19.

⁹ Uchwałą Sejmu z dnia 28 listopada 2023 (M.P. 2023 poz. 1357) na Rzeczniczkę Praw Dziecka powołana została Monika Horna-Cieślak, adwokatka i działaczka społeczna, nominowana przez większośćową koalicję parlamentarną PO, Lewicę, PSL i Polskę 2050. Zgodnie z założeniami projektu badawczego o *Rzecznictwie praw człowieka w Polsce*, w ramach którego powstał niniejszy tekst, badaniu nie podlega Rzecznik aktualnie sprawujący urząd.

¹⁰ Drugim krajem, w którym pojawiła się instytucja kontroli władzy była Finlandia (1919 r.), a współcześnie działa ona w ponad 110 państwach. Więcej w: A. Jackiewicz, *Rzecznik praw obywatelskich. Rzecznik praw dziecka*, w: S. Bożyk (red.), *Prawo konstytucyjne*, Białystok 2014, s. 391–402.

(1762)¹¹. W polskim dorobku piśmienniczym prekursorem humanistycznego podejścia do dzieciństwa był lekarz i filozof Jędrzej Śniadecki, autor pracy *Uwagi o fizycznym wychowaniu dzieci* (1805)¹².

Początki instytucjonalizacji działalności na rzecz ochrony praw dziecka, rozumianej jako proces tworzenia sformalizowanej struktury, której celem jest ochrona, mechanizm kontroli społecznej i reprezentacja interesów, sięgają drugiej połowy XIX wieku. W 1874 roku w USA powstała organizacja New York Society for the Prevention of Cruelty to Children¹³. Pierwszą międzynarodową organizacją założoną w 1892 roku było Międzynarodowe Stowarzyszenie Opieki nad Dzieckiem¹⁴. Po wielkich wojnach światowych, w wyniku których nędza, bezdomność i sieroctwo stały się zjawiskiem powszechnym, gwałtownie wzrosła potrzeba stworzenia instytucjonalnych gwarancji praw dziecka. Pokojowe organizacje międzynarodowe tworzyły katalog praw, konwencje i porozumienia dotyczące ochrony jednostek, w tym najważniejsza: Liga Narodów w 1919 roku powołała Komitet Ochrony Dzieci, a ONZ z inicjatywy Polaka dr. Ludwika Rajchmana powołała fundusz UNICEF (United Nations International Children's Emergency Fund) w roku 1946.

Fundamentalne znaczenie dla rozwoju światowej pedagogiki oraz instytucji ochrony praw i godności dzieci miała działalność Janusza Korczaka, bez którego „nie byłoby Konwencji o prawach dziecka”¹⁵, określanej „jednym z ważniejszych osiągnięć Polski w dziedzinie ochrony praw dziecka”¹⁶. Propozycja dokumentu przygotowana została przez prawników z PAN w Poznaniu i zaprezentowana przez władze polskie na posiedzeniu ONZ w 1978 roku¹⁷. Ostateczny tekst *Konwencji*

¹¹ Podaje za: J. Blicharz, L. Zacharko, *Ochrona praw dziecka w działalności Rzecznika Praw Dziecka*, Wrocław 2021, s. 21–22.

¹² *Ibidem*, s. 22.

¹³ Założycielką Stowarzyszenia była pracownica kościoła metodystów szukająca pomocy dla maltretowanej ośmiolatki. Zaś inspirację do założenia organizacji chroniącej dzieci stanowiła istniejąca już wówczas organizacja ochrony praw zwierząt American Society for the Prevention of Cruelty to Animals. Zob.: A. Krawczak-Chmielecka, *O rozwoju praw dziecka w Polsce i na świecie*, „Dziecko Krzywdzone. Teoria, Badania, Praktyka” 2017, t. 16, nr 2, s. 12.

¹⁴ Polska przystąpiła do Stowarzyszenia w 1928 r. Z czasem organizacje społeczne świeckie i kościelne w Wielkiej Brytanii, Francji, Szwecji i USA podejmowały szerokie działania przeciwko okrucieństwu wobec dzieci. Zob.: *ibidem*, s. 13.

¹⁵ M. Michalak, *Korczakowskie prawo do społecznej partycypacji dziecka. Dziecięce obywatelstwo*, w: S.L. Stadniczeńko (red.), *Konwencja o prawach dziecka. Wybór zagadnień (artykuły i komentarze)*, Warszawa 2015, s. 19, http://brpd.gov.pl/sites/default/files/konwencja_o_prawach_dziecka_-_komentarz_e-book.pdf [dostęp: 10.09.2024].

¹⁶ J. Blicharz, L. Zacharko, *Ochrona praw dziecka*, s. 31.

¹⁷ A. Krawczak-Chmielecka, *O rozwoju praw dziecka*, s. 15.

zwanej „światową konstytucją praw dziecka”¹⁸ Zgromadzenie Ogólne ONZ przyjęło w listopadzie 1989 roku, a w Polsce ratyfikowano ją w kwietniu 1991 roku¹⁹. Do chwili obecnej obowiązują dwie dopisane uwagi wyznaczające ramy praw dziecka w Polsce, tzw. deklaracje²⁰. Jedna z nich mówi o respektowaniu praw dziecka (w zakresie praw osobistych, m.in. swobody przekonań, myśli, sumienia, wyznania), którego „dokonuje się z poszanowaniem władzy rodzicielskiej, zgodnie z polskimi zwyczajami i tradycjami dotyczącymi miejsca dziecka w rodzinie i poza rodziną”. Druga kwestia dotycząca profilaktyki opieki zdrowotnej i usług w zakresie planowania rodziny brzmi: „poradnictwo dla rodziców oraz wychowanie w zakresie planowania rodziny powinno pozostawać w zgodzie z zasadami moralności”.

Innym, międzynarodowym dokumentem wskazującym na konieczność instytucjonalizacji ochrony praw dziecka była rekomendacja Rady Europy z 1990 roku. Wśród kilkunastu punktów zaleceń dotyczących regulacji związanych z prawami dzieci w Europie, znalazł się także apel o mianowanie w każdym kraju członkowskim instytucji Rzecznika Praw Dziecka, który: „informowałby o prawach dzieci, udzielał porad, dokonywał interwencji i ewentualnie dochodził ich praw przed sądem”²¹.

ZREBY NOWEJ INSTYTUCJI RZECZNIKOWSKIEJ W POLSCE

Ratyfikacja międzynarodowego zobowiązania do ochrony praw osób niepełnoletnich – *Konwencji o prawach dziecka* oraz postulat Rady Europy dały impuls do utworzenia instytucji Rzecznika Praw Dziecka, choć nie nastąpiło to od razu²². W latach 90. XX wieku w Polsce

¹⁸ E. Czyż, *Prawa dziecka*, Warszawa 2002, s. 13.

¹⁹ *Konwencja o prawach dziecka*, Dziennik Ustaw (Dz.U.) z 1991, nr 120, poz. 526. Strona Polska dodała do ratyfikowanego dokumentu dwa zastrzeżenia dot. art. 7 (zachowanie tajemnicy pochodzenia dziecka przysposobionego) i art. 38 *Konwencji* (wiek powołania do służby wojskowej). Obie uwagi wycofano w roku 2013, <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20130000677> [dostęp: 10.09.2024].

W 2005 r. Polska ratyfikowała dodatkowe, zatwierdzone przez ONZ w 2000 roku, dwa protokoły poszerzające ochronę dzieci: dotyczący angażowania dzieci w konflikty zbrojne oraz zakazu handlu dziećmi, prostytucji i pornografii dziecięcej oraz transferu ich organów dla zysku.

Do roku 2016 dokument został ratyfikowany przez 196 państw świata (z wyj. USA). Zob.: https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-11&chapter=4&clang=en [dostęp: 10.09.2024]

²⁰ *Konwencja o prawach dziecka*, s. 1692.

²¹ Rekomendację nr 1112 (1990) Zgromadzenia Parlamentarnego w sprawie praw dziecka zob.: <https://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/re/1996-a.html> [dostęp: 10.09.2024].

²² E. Czyż, *Prawa dziecka*, s. 25.

nie funkcjonowała bowiem żadna instytucja państwowa, która zajmowałaby się ochroną praw dziecka, a organizacje pozarządowe (m.in. Komitet Praw Dziecka) wskazywały, że konieczne jest wprowadzenie zmian w systemie opieki i ochrony dzieci²³. Zdecydowana większość Polaków – 85% opowiadała się za potrzebą powołania Rzecznika Praw Dziecka. Tylko 7% było odmiennego zdania²⁴. Widziano także potrzebę ustanowienia pełnomocnika rządu do spraw rodziny i dzieci oraz wycofania się Polski z zastrzeżeń i deklaracji do *Konwencji*²⁵. Zgodnie z postulatami, w 1996 roku za rządów lewicowej koalicji SLD-PSL powołano Pełnomocnika ds. Rodziny i Kobiet, a rok później odrębny urząd Pełnomocnika ds. Dzieci, który działał zaledwie kilka miesięcy. Ostatecznie jednostka ochrony praw dziecka zniknęła w toku licznych przekształceń instytucjonalnych²⁶.

Równolegle trwały prace nad nową Konstytucją RP, w której zawarto katalog praw i wolności oraz bezpieczeństwa dotyczący dorosłych i dzieci. W okresie dyskusji nad kształtem instytucji rzecznio-wskich szukano argumentów przeciwko powoływaniu dodatkowych, poza Rzecznikiem Praw Obywatelskich²⁷, ombudsmanów. Wskazywano bezzasadne osłabienie pozycji RPO poprzez ograniczenie kompetencji i powierzanie zadań tradycyjnie przynależnych do działania RPO nowemu Rzecznikowi²⁸. Z drugiej strony odwoływano się do konieczności autonomii reprezentacji ochrony praw dziecka ze względu na zaistniałą potrzebę społeczną, specyfikę pracy z dziećmi, a także międzynarodowe uwarunkowania prawne²⁹. Jedną z orędowniczek rozdzielenia kompetencji była pierwsza Rzecznik Praw Obywatelskich prof. Ewa Łętowska, która argumentowała tę opinię wzrostem społecznego zapotrzebowania na pomoc rzecznio-wską³⁰.

²³ Do chwili obecnej nie uchwalono odrębnej ustawy, która poświęcona byłaby wyłącznie warunkom życia i rozwoju dzieci, tak jak np. w Wielkiej Brytanii, Niemczech, Norwegii czy Szwecji.

²⁴ *Dziecko i prawo*, Komunikat z badań CBOS nr 107, Warszawa 1994. Warto w tym miejscu wskazać, że RPD nie występuje w badaniach zaufania społecznego do instytucji publicznych.

²⁵ E. Czyż, *Prawa dziecka*, s. 21

²⁶ W lutym 2001 r. w okresie rządów koalicji AWS-UW oba urzędy zastąpiono Pełnomocnikiem ds. Rodziny, aby w październiku 2001 (władza koalicji lewicowej) zastąpić go Pełnomocnikiem do Spraw Równego Statusu Kobiet i Mężczyzn. <https://sip.lex.pl/akty-prawne/dzu-dziennik-ustaw/pełnomocnik-rządu-do-spraw-rodziny-16891459> [dostęp: 10.09.2024], <https://sip.lex.pl/akty-prawne/dzu-dziennik-ustaw/ustanowienie-pełnomocnika-rządu-do-spraw-rownego-statusu-kobiet-i-16915123> [dostęp: 10.09.2024].

²⁷ A. Gajda, *Kierunki rozwoju instytucji*, s. 40. W dalszej części artykułu przedstawiam wypowiedzi ilustrujące dyskusję w Sejmie.

²⁸ *Ibidem*, s. 195.

²⁹ J. Blicharz, L. Zacharko, *Ochrona praw dziecka*, s. 47–50.

³⁰ A. Gajda, *Kierunki rozwoju instytucji*, s. 193.

Mimo że nie było powszechnej zgody i zrozumienia wśród decydentów co do zasadności tworzenia niezależnej instytucji rzecznio-wskiej praw dzieci, ostatecznie przepis zawarty w Konstytucji przesądził o jej powołaniu³¹. W art. 72 zapisano między innymi, że Rzeczpospolita Polska zapewnia ochronę praw dziecka poprzez powstanie odrębnego urzędu – Rzecznika Praw Dziecka (RPD)³². Ustawa została uchwalona po trzech latach, 6 stycznia 2000 roku³³. O opieszałości i braku należytej determinacji przy tworzeniu urzędu świadczyć może np. późniejsza (z roku 2008) wypowiedź posła Tadeusza Cymańskiego (PiS), który uczestniczył w procesie legislacyjnym RPD: „W konstytucji umiejscowiono rzecznika [RPD] ‘na wrzutkę’, zresztą w ostatniej chwili. [...] To konstytucja wymusiła na parlamencie powołanie tego urzędu. Byłem świadkiem jego narodzin, a później trudnej historii z perturbacjami, które trwają do dzisiaj”³⁴.

Rzecznik Praw Dziecka stał się konstytucyjnym, niezależnym od innych instytucji państwa, apolitycznym, jednoosobowym organem powołanym, aby stać „na straży praw dziecka określonych w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, *Konwencji o prawach dziecka* i innych przepisach prawa, z poszanowaniem odpowiedzialności, praw i obowiązków rodziców”³⁵. RPD jest powoływany uchwałą Sejmu zatwierdzoną przez Senat. Kadencja trwa pięć lat (maksymalnie dwie kolejne kadencje). Kandydata może zgłosić marszałek Sejmu, marszałek Senatu, co najmniej 35 posłów lub co najmniej 15 senatorów. Art. 8 ustawy o RPD przewiduje możliwość skrócenia kadencji Rzecznika przez Sejm (za zgodą Senatu) w ściśle określonych sytuacjach: Rzecznik sam rezygnuje ze stanowiska gdy jest niezdolny do pełnienia funkcji z powodu choroby orzeczonej przez lekarza; gdy stwierdzono sprzeniewierzenie się złożonemu ślubowaniu lub gdy został skazany przez sąd za przestępstwo umyślne³⁶.

³¹ Więcej na temat przebiegu dyskusji na temat zasadności tworzenia RPD zob.: P.J. Jaros, *Rzecznik Praw Dziecka w Polsce. Ukształtowanie Rzecznika Praw Dziecka w Polsce jako organu państwowego. Komentarz do ustawy o Rzeczniku Praw Dziecka*, Biuro RPD, Warszawa 2013, s. 18–28.

³² Pierwszy rzecznik ds. dzieci powołany został w Norwegii w 1981 roku. <https://www.barneombudet.no/om-barneombudet> [dostęp: 8.05.2024]. Informacje na temat zróżnicowanych form i działania instytucji ochrony dzieci na świecie znaleźć można na stronie <https://brpd.gov.pl/rzeczniczy-praw-dziecka-na-swiecie/> [dostęp: 8.05.2024].

³³ Ustawa z dnia 6 stycznia 2000 r. o Rzeczniku Praw Dziecka (Dz.U., 2000, nr 6, poz. 69).

³⁴ <https://orka.sejm.gov.pl/Biuletyn.nsf/wgsknr6/ENM-52> [dostęp: 15.12.2024]. We wszystkich cytatach zachowuję oryginalną pisownię.

³⁵ Art. 1 ust. 1 ustawy o Rzeczniku Praw Dziecka.

³⁶ W historii RPD dwukrotnie wykorzystano przepis art. 8, o czym piszę w dalszej części artykułu.

Pierwotna wersja ustawy o RPD z 2000 roku nie określała wymagań dotyczących kwalifikacji zawodowych i kompetencji społecznych. Dopiero po ośmiu latach, w toku nowelizacji Ustawy³⁷ pojawił się przepis wskazujący, że Rzecznik musi posiadać wyższe wykształcenie, co najmniej pięcioletnie doświadczenie w pracy z dziećmi lub na ich rzecz, „jest nieskazitelnego charakteru i wyróżnia się wysokim autorytetem ze względu na walory moralne i wrażliwość społeczną” (art. 1, ust. 4).

W swej działalności RPD kieruje się dobrem dziecka³⁸, mając na celu zapewnienie pełnego i harmonijnego rozwoju z poszanowaniem jego godności i podmiotowości (art. 3, ust. 1). W zakres jego pracy wchodzi działania, takie jak: Rzecznik działa na rzecz ochrony praw: do życia i ochrony zdrowia; do wychowania w rodzinie; do godziwych warunków socjalnych oraz do nauki (art. 3). A ponadto chroni dzieci przed przemocą, okrucieństwem, wyzyskiem, demoralizacją, zaniebdaniem oraz innym złym traktowaniem. W Ustawie wskazano, że „Rzecznik szczególną troską i pomocą otacza dzieci niepełnosprawne” (art. 3.4). Zadaniem RPD jest również upowszechnianie oraz propagowanie wiedzy w społeczeństwie na temat praw dzieci i metod ochrony przed zagrożeniami.

Działalność Rzecznika jest apolityczna i niezależna od innych instytucji państwowych: RPD przedstawia Sejmowi i Senatowi coroczne sprawozdanie ze swojej działalności oraz uwagi o stanie przestrzegania praw dziecka w Polsce. Po debacie parlamentarnej posłowie i senatorowie przyjmują Informację do wiadomości (bez głosowania). Konstytucja (art. 103 ust.1) wymienia RPD „wśród osób pełniących funkcje publiczne niepołączalne z pełnieniem mandatu parlamentarnego na równi z prezesem Narodowego Banku Polskiego, prezesem Najwyższej Izby Kontroli i Rzecznikiem Praw Obywatelskich”³⁹. RPD korzysta z nietykalności osobistej i względnego immunitetu formalnego (art. 7).

Ustawa nadała Rzecznikowi szerokie uprawnienia o charakterze ostrzegawczym, sygnalizacyjnym i inicjatywnym przed właściwymi organami władzy publicznej, organizacjami i instytucjami. Rzecznik zabiera głos z własnej inicjatywy lub po zgłoszeniu obywateli; w sprawach systemowych wnioskując o zmiany w prawie (w trybie wystąpień generalnych) oraz w sprawach indywidualnych, np. w trakcie

³⁷ W roku 2008 nastąpiła pierwsza nowelizacja, o czym piszę w dalszej części artykułu.

³⁸ Art. 2 definiuje „dziecko” jako istotę ludzką od poczęcia do osiągnięcia pełnoletności.

³⁹ J. Blicharz, L. Zacharko, *Ochrona praw dziecka*, s. 47.

rozpraw sądowych, jako ekspert do spraw ochrony dzieci⁴⁰. Może podejmować działania pomocowe (np. telefon zaufania), interwencyjne, promocyjne, opiniotawcze, edukacyjne, badawcze i naukowe. Rzecznik ma prawo wystąpić z wnioskiem do stosownej instytucji o podjęcie inicjatywy ustawodawczej, ale sam takowej mocy nie posiada. Ta sama sytuacja dotyczy interwencji przed Trybunałem Konstytucyjnym – RPD musi wystąpić z wnioskiem do instytucji pośredniczącej wyposażonej w odpowiednie kompetencje. Mimo pewnych ograniczeń kompetencyjnych RPD należy do systemu kluczowych organów kontroli poziomej państwa i ochrony praw obok takich instytucji jak RPO⁴¹ i NIK⁴².

PIERWSZY RZECZNIK PRAW DZIECKA – PIONIERSKIE ZMAGANIA

Wybory na pierwszego Rzecznika Praw Dziecka odbyły się dopiero po upływie sześciu miesięcy od ogłoszenia ustawy. Głównym powodem opóźnienia były wówczas spory polityczne⁴³. O stanowisko ubiegali się kandydaci zgłaszani przez wiodące partie polityczne: lekarz chirurg i psychiatra dziecięcy Jacek Kordacki zgłoszony przez posłów z SLD; prawnik, pedagog i działacz społeczny na rzecz dzieci Tomasz Polkowski z Unii Wolności oraz prawnik i filozof prof. KUL Marek Piechowiak popierany przez rządzącą AWS.

W czasie posiedzenia Komisji Rodziny poświęconej opiniowaniu kandydatów na RPD w maju 2000 roku odnoszono się do niedoskonałości nowej ustawy i „presji konstytucyjnej”. Wobec niskiej jakości przepisów ustawy, posłanka Maria Stolzman (Unia Wolności) wskazała na konieczność powołania osoby o szczególnych predyspozycjach osobowościowych:

Zakres kompetencji Rzecznika nie jest taki, jak byśmy sobie tego życzyli. Jest on za mały w stosunku do tego, co byśmy chcieli. Ustawa musiała powstać, ponieważ powołanie rzecznika jest wymogiem konstytucyjnym. [...] O realizacji tej ustawy będzie decydowała osobowość rzecznika [...] w jaki sposób rzecznik będzie reprezentował interesy dzieci. Jeżeli to będzie człowiek sta-

⁴⁰ Aktywność rzeczników wyrażona liczbą podejmowanych spraw obrazują tabele 1 i 2 umieszczone na końcu artykułu.

⁴¹ Więcej o zakresie działania RPO zob.: E. Nalewajko, *Parlamentarne korzenie siły instytucji. Przypadek polskiego Rzecznika Praw Obywatelskich*, „Studia Polityczne” 2025, nr 2, s. 137–168.

⁴² D. Górecki (red.), *Polskie prawo konstytucyjne*, Warszawa 2025, s. 321–328.

⁴³ E. Czyż, *Prawa dziecka*, 25.

nowczy, znający swoje uprawnienia i kochający dzieci, jego działania będą skuteczne⁴⁴.

Polkowski przedstawiając wizję swojej pracy rzeczniczej przyznał, że:

ustawa [jest] niedoskonała. Rzecznik przede wszystkim będzie musiał zbudować swój autorytet. Być może, w pierwszej fazie działań rzecznika ustawa okaże się wystarczająca. Czy należy rozszerzyć ustawę o bardziej bezpośrednie możliwości działania, to wyniknie z tego, w jaki sposób rzecznik Praw Dziecka zbuduje swój autorytet i w jaki sposób będzie występował w obronie konkretnych praw dzieci⁴⁵.

Piechowiak był innego zdania – wskazał na zalety ustawy w kontekście uzupełniania roli RPD wobec RPO:

Uważam, że ustawa o Rzeczniku Praw Dziecka jest na tyle dobra, iż można skutecznie walczyć o prawa dzieci. Urząd Rzecznika Praw Dziecka należy traktować jako komplementarny do Urzędu Rzecznika Praw Obywatelskich. Kompetencje są znacznie mniejsze, ale jest to zrozumiałe, ponieważ jest to inny urząd⁴⁶.

W czasie debaty poruszano szereg kwestii dotyczących dzieci i rodziny oraz sposobu funkcjonowania nowej instytucji. Zdecydowanie więcej uwagi poświęcano jednak kwestii wychowania seksualnego, zakazu prawa do aborcji i definicji dziecka „od poczęcia” (gł. poseł Cymański) oraz nadrzędności „władzy rodzicielskiej” wobec praw dziecka, zakazu stosowania kar cielesnych, wsparcia materialnego i pomocy w trudnych sytuacjach życiowych. Polkowski wyraził ocenę wystąpień Komisji:

Przysłuchując się dyskusji, mam wrażenie, że mówimy o rzeczniku praw różnych grup politycznych. Chciałbym budować wizerunek Rzecznika Praw Dziecka jako rzecznika praw dzieci [...] Powinien być to urząd bardzo otwarty na sprawy dzieci i przede wszystkim słuchających dzieci, a więc dostępny drogą pisemną, telefoniczną⁴⁷.

Jego wizja upodmiotowienia praw dziecka nie spotkała się z aprobatą większości Komisji Sejmowej już w pierwszej turze głosowania.

Piechowiak był zwycięzcą głosowania w drugiej turze, ale po dwóch miesiącach zrezygnował ze stanowiska argumentując w piśmie do

⁴⁴ <https://orka.sejm.gov.pl/Biuletyn.nsf/0/E82660E0CB945FB9C1256B73003B-F9A2?OpenDocument> [dostęp: 10.11.2024].

⁴⁵ *Ibidem*.

⁴⁶ *Ibidem*.

⁴⁷ *Ibidem*.

marszałka Sejmu: „Decyzję podjąłem w duchu odpowiedzialności za rzetelne wykonywanie powierzonych mi zadań; mając na uwadze warunki, w których przyszło mi działać, oraz moje siły. Uczciwość nakazuje mi zrzec się sprawowanego urzędu”⁴⁸. Po dymisji, stanowisko RPD było nieobsadzone przez cztery miesiące.

Dokumenty wskazują, że wraz z powołaniem RPD nie zadbano o organizację nowej instytucji ani pod względem finansowym⁴⁹, ani lokalowym: „W budżecie państwa na rok 2000 nie zostały przewidziane środki finansowe na organizację i funkcjonowanie Biura Rzecznika Praw Dziecka”⁵⁰. Tymczasową siedzibę uzyskano dzięki uprzejmości RPO prof. Andrzeja Zolla, który udostępnił dwa pokoje swojego biura w Warszawie⁵¹. Dopiero w listopadzie 2000 roku, dyrektor Biura RPD pozyskał odpowiednią siedzibę w trybie zamówienia „z wolnej ręki”⁵². Należy też wskazać, że początkowo (pierwsze pół roku działalności) „niektóre z elementarnych wydatków” działania RPD finansowało Biuro RPO. Środki te zostały później rozliczone z budżetu przyznanego urzędowi rzecznika⁵³.

Zgodnie ze sprawozdaniem za 2000 rok, którego autorem był drugi RPD Paweł Jaros: „instytucja Rzecznika Praw Dziecka w 2000 r. w praktyce nie rozpoczęła swojego funkcjonowania. W wyniku tego nie rozwinięto w koniecznym zakresie działań organizacyjnych, naboru kadry, działań merytorycznych i nie poczyniono uwag o stanie przestrzegania praw dziecka w roku 2000”⁵⁴. Wskazano, że wprawdzie wpłynęło 67 spraw, ale zbieranie dodatkowych materiałów wyjaśniających wraz z bezpośrednią interwencją Rzecznika były w tym okresie niemożliwe. Konieczność wyboru nowego Rzecznika spowodowała przekazanie spraw do rozpatrzenia w późniejszym terminie.

⁴⁸ Pismo RPD Marka Piechowiaka z dnia 8 września 2000 r. skierowane do Marszałka Sejmu Macieja Płażyńskiego, druk sejmowy nr 2196 [pdf]. Sejm odwołał Piechowiaka ze stanowiska RPD uchwałą nr 710 z dnia 12 października 2000 r. powołując się na art. 8 ust. 1 ustawy o RPD. W głosowaniu zdecydowana większość była za odwołaniem (336), wstrzymało się 40 osób (gł. SLD i PSL), przeciw było 9 głosujących (AWS, SLD i inne) <https://orka.sejm.gov.pl/SQL.nsf/glosowania?OpenAgent&3&88&64> [dostęp: 15.02.2024].

⁴⁹ We wrześniu 2000 r. (na dzień przed oficjalną rezygnacją pierwszego rzecznika) „Minister Finansów podjął decyzję w sprawie zmian w budżecie państwa [...] Pierwsze środki na działalność Biura RPD przekazano 7 września 2000 r.” *Sprawozdanie z działalności Rzecznika Praw Dziecka za rok 2000*, Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, 2 sierpnia 2001, druk 101, s. 3.

⁵⁰ *Ibidem*, s. 2.

⁵¹ Pomocy odmówiły urzędy administracji publicznej, takie jak m.in.: MSWiA, Ministerstwo Skarbu, MON, Gmina Warszawa Centrum. *Ibidem*, s. 4.

⁵² *Ibidem*, s. 4.

⁵³ *Ibidem*, s. 3.

⁵⁴ *Ibidem*, s. 4.

KOLEJNE KADENCJE – PERTURBACJE ROZWOJU

Posiedzenie sejmowej Komisji Rodziny, w czasie którego nastąpiło przesłuchanie i zaopiniowanie trojga kandydatów na RPD odbyło się dnia 17 stycznia 2001 roku. O stanowisko ubiegali się: sekretarz stanu w Ministerstwie Edukacji Narodowej, pedagog Irena Dzierzgowska, popierana przez Unię Wolności; pedagog prof. Tadeusz Pilch z PSL (popierany przez SLD i PSL) oraz doktor nauk prawnych Paweł Jaros sprawujący mandat posła z ramienia rządzącej AWS⁵⁵. Z analizy zapisu przebiegu dyskusji⁵⁶ wynika, że procedowanie oparto na opiniach kandydatów w sprawach, takich jak: stosunek kandydatów do pojęcia „władzy rodzicielskiej” i ewentualnego zastąpienia jej pojęciem „pieczy rodzicielskiej”, wykreślenia z dokumentów ratyfikacyjnych *Konwencji o prawach dziecka* zawartej tam deklaracji zgłoszonej przez stronę polską; brzmienie definicji „dziecka” (zapisanej już w ustawie), tj. że dzieckiem jest istota ludzka od poczęcia do 18 roku życia; kwestii aborcji „na życzenie”; opinii na temat „akcji małaolat”⁵⁷; zakazu demoralizacji dzieci w mediach publicznych oraz propagowania wczesnej inicjacji seksualnej.

Na zakończenie dyskusji uwaga członków Komisji skierowana została dodatkowo na kwestie osobiste za sprawą pytań posła AWS Czesława Ryszki: „Czy któryś z kandydatów był członkiem Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej? Czy uważa się za człowieka wierzącego, a jeśli tak, to do jakiego Kościoła lub religii należy? Czy któryś z kandydatów jest członkiem Fundacji Batorego?”. Ostatecznie, w drugiej turze głosowania wygrał kandydat AWS Paweł Jaros, uzyskując 222 głosy wobec 149 głosów oddanych na Tadeusza Pilcha⁵⁸. Jego kadencja trwała pięć lat (16 lutego 2001 – 7 kwietnia 2006).

Nowo powołany Rzecznik rozpoczął organizację i wyposażenie biura RPD zgodnie ze Statutem nadanym przez marszałka Sejmu 25 lipca 2000 roku. Powołano trzy jednostki organizacyjne: zespół informacyjno-interwencyjny, zespół badań i analiz oraz gabinet Rzecznika⁵⁹.

⁵⁵ <https://orka.sejm.gov.pl/SQL.nsf/glosowaniaL?OpenAgent&3&99&17> [dostęp: 28.10.2024].

⁵⁶ <https://orka.sejm.gov.pl/Biuletyn.nsf/0/7D8504F9226AABC7C1256B73003D4A-DA?OpenDocument> [dostęp: 28.10.2024].

⁵⁷ „Akcja małaolat” to głośny w owym czasie pomysł zakazu swobodnego poruszania się niepełnoletnich bez opieki w miejscach publicznych po godz. 22.00.

⁵⁸ <https://orka.sejm.gov.pl/SQL.nsf/glosowaniaL?OpenAgent&3&99&17> [dostęp: 28.10.2024].

⁵⁹ Zespół liczący pod koniec roku 2001 ok. 30 osób rozpoczął wykonywanie wszelkich nadanych przez Ustawę zobowiązań, w tym: wystąpienia generalne, interwencje, analizy

Komisja Polityki Społecznej i Rodziny przyjęła pierwsze sprawozdanie z pracy RPD w czerwcu 2002 roku, choć nie obyło się bez zarzutów dotyczących sprawowania urzędu, metod pracy, współdziałania z otoczeniem oraz braku kontaktu z dziećmi. Posłanka SLD Mirosława Kątna wytykała błędy w pracy Rzecznika, w tym między innymi:

[W] jego [Rzecznika] koncepcji pracy nie przewidziano stałych form współpracy z dziećmi i organizacjami pozarządowymi, które z przyczyn oczywistych są zawsze bliżej rzeczywistych problemów niż instytucje państwowe. Niestety nie znaleziono w materiale informacji o tym, że rzecznik nawiązał bliższe kontakty z dziećmi, a nawet wydaje się, że nie do końca taką potrzebę zauważa⁶⁰.

Wskazała wręcz, że „koncepcja pracy tej instytucji charakteryzuje się dwoma cechami: oddaleniem od dziecka i budzącym wiele zastrzeżeń poziomem merytorycznym”. Brak aktywności w życiu publicznym potwierdzają również, według Kątnej, dane statystyczne, które przedstawił RPO:

Do Rzecznika Praw Obywatelskich wpływa rocznie około 50 tys. spraw, z czego 40% spraw to sprawy dotyczące dzieci. Jak wynika z informacji Rzecznika Praw Obywatelskich za 2001 r. rozpoczęcie działalności Biura Rzecznika Praw Dziecka nie zmniejszyło liczby skarg i wniosków kierowanych do Rzecznika Praw Obywatelskich w grupie spraw rodzinnych. Przeciwnie nastąpił wzrost o 43% w stosunku do roku 2000⁶¹.

Okres drugiej kadencji RPD nie przyniósł żadnych zmian systemowych w zakresie funkcjonowania młodej instytucji. Nie doszło do nowelizacji przepisów dotyczących RPD, nie wskazano także zmian warunków działania w rocznych sprawozdaniach sejmowych⁶². W lipcu 2003 roku Biuro Analiz Sejmowych (BAS) wydało opinię na temat *Informacji z działalności RPD za rok 2002*⁶³. Autorzy przyznali, że

w porównaniu ze sprawozdaniem za rok 2001 sporządzono [sprawozdanie za rok 2002] z nieco większą starannością. Niestety nadal nie uniknięto wielu błędów merytorycznych i językowych [...] opis wielu obszarów rzeczywistości społecznej naszego kraju charakteryzuje się nieporadnością i słabą wiedzą merytoryczną⁶⁴.

statystyczne oraz wizytacje w palcówkach dla dzieci. *Informacja o działalności Rzecznika Praw Dziecka za rok 2001*. Druk nr 471, <https://orka.sejm.gov.pl/Druki4ka.nsf> [dostęp: 28.10.2024].

⁶⁰ <https://orka.sejm.gov.pl/Biuletyn.nsf/wgsknr/PSR-29> [dostęp: 10.07.2024].

⁶¹ *Ibidem*.

⁶² Analiza pracy RPD na podstawie sprawozdań dowodzi, że znaczenie instytucji rosło w tym okresie zarówno pod względem podejmowanych interwencji w trybie indywidualnych spraw zgłaszanych do Biura, jak i wystąpień generalnych, mających na celu kontrolę lub inicjowanie zmian systemowych. Wątek ten wymaga szerszej, odrębnej analizy ilościowej, która nie jest tematem tego artykułu.

⁶³ <https://orka.sejm.gov.pl/rexdomk4.nsf/Opdodr?OpenPage&nr=1671> [dostęp: 10.07.2024].

⁶⁴ *Ibidem*, s. 4.

Wśród najpoważniejszych błędów (powtórzonych z roku 2001!) wymieniono: brak odniesienia do wcześniej zadeklarowanego przez Jarosa wycofania się z zastrzeżeń i deklaracji dodanych przez Polskę do *Konwencji o prawach dziecka*, wybiórczy opis stanu przestrzegania tylko niektórych praw dziecka (prawo do życia i ochrony zdrowia) oraz brak analizy porównawczej z poprzednimi latami, co uniemożliwiło opis dynamiki działania tej instytucji⁶⁵. W końcowej konkluzji sugerowano konieczność zmian funkcjonowania: „efektywność pracy oraz poziom merytoryczny RPD jako instytucji [...] nie wydaje się zadowalający. Nadal pozostaje aktualna uwaga, sformułowana przy ocenie sprawozdania RPD za 2001 rok, że zasadne jest rozważenie możliwości skorygowania przyjętej i realizowanej koncepcji pracy tej instytucji”⁶⁶.

Informacja sporządzona w następnym roku nie uzyskała aprobaty sejmowej Komisji ze względu na kolejną negatywną opinię wydaną przez BAS. Podtrzymano w niej złą ocenę funkcjonowania RPD, niski poziom merytoryczny, ale jak podkreśliła posłanka Kątna: „To, co szczególnie jest niepokojące, to nieprawdziwe i nierzetelne wnioski wykazywane w informacji”⁶⁷. Odrzucenie informacji RPD w głosowaniu komisji ujawniło niekompetencję jej członków, ponieważ „ekspertyzy i opinie prawne mówią o tym, że informacja rzecznika praw obywatelskich, jak i informacja rzecznika praw dziecka nie podlegają głosowaniu przez Komisję i Sejm”⁶⁸. Do błędu przyznała się przewodnicząca Komisji posłanka Alicja Murynowicz, wskazując treść opinii sejmowego Biura Studiów i Ekspertyz zamieszczonej w piśmie od marszałka Sejmu: „stanowisko [komisji] powinno sygnalizować merytoryczne dostrzeganie problemu i jego ocenę, nie zaś proponować przyjęcie lub odrzucenie informacji. Ponadto Sejm winien tylko wysłuchać informacji rzecznika praw dziecka bez przeprowadzania głosowania w tej sprawie”⁶⁹. Przyjęto nowe rozwiązanie proceduralne, które pozwoliło na zawarcie stanowiska merytorycznego Komisji w wystąpieniu posła sprawozdawcy w Sejmie po wysłuchaniu informacji RPD w czasie obrad Komisji.

Po zakończeniu kadencji Jarosa wybory na Rzecznika w marcu 2006 roku wygrała lekarka i dotychczasowa posłanka Ligii Polskich

⁶⁵ W trakcie posiedzenia Komisji Polityki Społecznej i Rodziny P. Jaros przyznał rację stawianym zarzutom i zadeklarował nadrobienie błędu oraz wskazał na deficyt kadry merytorycznej: <https://orka.sejm.gov.pl/Biuletyn.nsf/wgsknrn/PSR-115> [dostęp: 10.07.2024].

⁶⁶ Druk nr 1671, s. 8.

⁶⁷ <https://orka.sejm.gov.pl/Biuletyn.nsf/wgsknrn/PSR-200> [dostęp: 10.07.2024].

⁶⁸ <https://orka.sejm.gov.pl/Biuletyn.nsf/wgsknrn/PSR-233> [dostęp: 10.07.2024].

⁶⁹ *Ibidem*.

Rodzin Ewa Sowińska, nominowana w okresie V kadencji Sejmu z poparciem konserwatywnej koalicji rządzącej: PiS, LPR i Samoobrony⁷⁰. Jej kontrkandydatką była popierana przez Platformę Obywatelską prawniczka Anna Leśnodorska, odrzucona przez Komisję przy drugiej próbie obsadzenia stanowiska RPD⁷¹. Atmosferę polityczną wokół wyboru RPD skomentował ówczesny lider opozycji Donald Tusk:

[...] byliśmy świadkami ostatniego, finalnego etapu tego bardzo gorszącego zjawiska, jakim jest takie polityczne kupczenie nawet takim stanowiskiem jak Rzecznik Praw Dziecka [...] Nie miała [Leśnodorska] żadnej szansy tylko dlatego, że nie pasowała do tej handlowej układanki pomiędzy PiS, Samoobroną i LPR⁷².

W czasie debaty nad wyłonieniem kandydatów podejmowano takie kwestie, jak m.in.: znaczenie autorytetu Rzecznika Praw Dziecka, granic praw i obowiązków oraz bezpieczeństwa dzieci w rodzinach patologicznych. Nowa Rzeczniczka opowiedziała się za nadrzędnością autorytetu rodziców dla dzieci wobec autorytetu RPD. Posłanka SLD Izabela Jaruga-Nowacka była zdania, że autorytet RPD wśród dzieci powinien mieć kluczowe znaczenie dla jakości sprawowanej funkcji. Poseł Lech Dobrzyński (PiS) zwrócił uwagę na „zagrożenie”⁷³: „Rzeczniczkę praw dziecka zmierza w tym kierunku, że dzieci stają się coraz bardziej prawnie niezależne od rodziców. Czy kandydatki na Rzecznika Praw Dziecka dostrzegają jakieś granice rozszerzających się praw dziecka?”. Ewa Sowińska odpowiedziała wskazując błąd systemowy: „razem z prawami dzieci powinny być egzekwowane także ich obowiązki. Sprawa została zaniedbana wiele lat temu, gdyż mówiono jedynie o prawach, zapominając o konieczności wywiązywania się również z nałożonych na dzieci obowiązków”.

W czasie kadencji Sowińskiej przyjęto zaległe sprawozdania z poprzednich lat. Poza rozpatrywaniem ilościowych aspektów działalności RPD, na posiedzeniach komisji sejmowych wracała kwestia braku dowodów efektywności prac Rzecznika. Podnoszono dysfunkcjonalność instytucji ze względu na deficyt kompetencji, instrumentów działania w zakresie zmian systemowych czy wręcz błędnego usytuowania urzędu pośród organów i instytucji państwowych. Wskazywano też na brak współpracy międzyresortowej na różnych szczeblach władzy

⁷⁰ <https://orka.sejm.gov.pl/SQL.nsf/glosowaniaL?OpenAgent&5&14&39> [dostęp: 10.07.2024].

⁷¹ <https://orka.sejm.gov.pl/proc5.nsf/opisy/362.htm> [dostęp: 10.07.2024].

⁷² <https://wiadomosci.wp.pl/funkcja-rpd-byla-przedmiotem-kupczenia-miedzy-pis-samoobrona-i-lpr-6036227109430401a> [dostęp: 10.07.2024].

⁷³ <https://orka.sejm.gov.pl/Biuletyn.nsf/wgsknr5/ENM-24> [dostęp: 10.07.2024].

publicznej: „dziecko jest całością i resorty powinny współpracować ze sobą, aby interesy i prawa dziecka były całościowo chronione”⁷⁴.

W lutym 2008 roku posłowie klubu Lewicy złożyli na ręce marszałka Sejmu Bronisława Komorowskiego pismo z wnioskiem o odwołanie Sowińskiej ze stanowiska RPD⁷⁵. W ocenie wnioskodawców:

[I]nicyjatywy [Rzeczniczki] nie dość, że miały niewiele wspólnego z obroną praw dziecka i dobra rodziny, to na dodatek – dosłownie ośmieszały piastowany przez nią urząd, narażając przez to na szwank dobre imię naszego państwa. Ignorancja i niekompetencja – to jedyna ich trafna recenzja⁷⁶.

We wniosku wskazano też na brak zaangażowania w ochronę praw dziecka oraz działania na szkodę dzieci, co oznacza, że „sprzeniewierzyła się złożonemu ślubowaniu”. W odpowiedzi na poselski wniosek Sowińska zrzekła się sprawowania urzędu (powołując się na art. 8 ust. 1 ustawy o RPD). Jej dymisję przyjęto zdecydowaną większością głosów (260), w tym: PO, Lewicy i PSL. Posłowie PiS byli przeciwko lub wstrzymali się od głosu⁷⁷.

Równolegle z pracami nad odwołaniem Sowińskiej ze stanowiska RPD trwały prace nad projektem nowelizacji ustawy o RPD przygotowanym przez posłów Platformy Obywatelskiej⁷⁸. Autorzy dokonali analizy dotychczasowych regulacji i wskazali konieczność wprowadzenia zmian „żeby uzbroić rzecznika praw dziecka we właściwe instrumenty prawne, które w sposób skuteczniejszy niż dotychczas pozwolą stać na straży praw dziecka”⁷⁹. Wskazano m.in. na: obowiązek odpowiedzi (w ciągu 30 dni) instytucji – adresatów wystąpień generalnych, możliwość zaskarżenia decyzji sądu, prawo domagania się dyscyplinarnych postępowań wobec osób, które naruszają prawa dzieci. Wskazano także na nowe obowiązki: podejmowanie działań przez RPD na wniosek obywateli lub organizacji, współpracę z NGO, pomoc interwencyjną (dotychczas – głównie kontrolna i badawcza). Po ośmiu

⁷⁴ Zob.: wypowiedzi posłanki Izabeli Jarugi-Nowackiej w: <https://orka.sejm.gov.pl/Biuletyn.nsf/wgsknrn5/ENM-58> [dostęp: 10.07.2024].

⁷⁵ W październiku 2007 r. w wyniku wyborów parlamentarnych zmianie uległa scena polityczna: większością sejmową stała się koalicja PO, PSL i SLD. Powstał rząd PO-PSL z Donaldem Tuskiem na czele.

⁷⁶ <https://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf> [dostęp: 15.07.2024].

Międzynarodowe poruszenie wywołała sprawa interpretacji przez RPD bajki *Teletubisie* wyświetlanej przez telewizję BBC dla najmłodszych: <https://www.wprost.pl/tylko-u-nas/107223/Sowinska-sprawdzimy-czy-teletubisie-nie-promuja-homoseksualizmu.html> [dostęp: 15.07.2024]; <http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/6698753.stm> [dostęp: 15.07.2024].

⁷⁷ <https://orka.sejm.gov.pl/SQL2.nsf/glosowania?OpenAgent&6&15&29> [dostęp: 15.07.2024].

⁷⁸ Druk 434 z 2008 r.

⁷⁹ <https://orka.sejm.gov.pl/Biuletyn.nsf/wgsknrn6/ENM-32> [dostęp: 15.07.2024].

latach funkcjonowania instytucji wskazano też na konieczność doprecyzowania kryteriów doboru kandydatów, w tym odpolitycznienie (brak związku z jakąkolwiek działalnością polityczną), wykształcenie wyższe w zakresie nauk społecznych (nie było to wcześniej doprecyzowane), niekwestionowany autorytet moralny, wrażliwość społeczną, dorobek pracy w sprawach dotyczących dzieci oraz „sił[ę] przebicia we władzach najwyższych”.

W czasie wysłuchania publicznego były RPD Paweł Jaros wskazał konieczność wzmocnienia kompetencji na wzór Rzecznika Praw Obywatelskich, m.in. „możliwość występowania przed Trybunałem Konstytucyjnym oraz wzmocnienie funkcji obrończych. Jego zdaniem RPD powinien mieć zastępcę, a także możliwość powoływania pełnomocników terenowych”⁸⁰. Natomiast RPO Janusz Kochanowski, wyraził opinię na temat konieczności konsolidacji obu urzędów, ponieważ „podział na prawa dziecka i prawa człowieka jest sztuczny”⁸¹, generuje niepotrzebne koszty i grozi powielaniem pracy nad tym samym przypadkiem.

Ostatecznie w nowelizacji ustawy z 2008 roku⁸² doprecyzowano wymagania dotyczące kandydatów. Wzbogacono kompetencje Rzecznika m.in. o wszczynanie postępowań w sprawach cywilnych i administracyjnych oraz brania udziału na prawach prokuratorskich; żądania od organów władzy publicznej i organizacji składania wyjaśnień oraz wglądu w dokumentację. Zezwolono też na badania spraw w miejscu zdarzenia (zgłoszenia) bez uprzedzenia.

Kolejnym Rzecznikiem Praw Dziecka był dr Marek Michalak, pedagog i działacz społeczny na rzecz dzieci, rekomendowany przez rządzącą Platformę Obywatelską. Został wybrany w lipcu 2008 roku⁸³, po czterech miesiącach od rezygnacji Sowińskiej. Przedstawiając wizję sprawowania funkcji RPD przed Komisją, Michalak wskazywał na konieczność zmian fundamentalnych, w tym przede wszystkim poszerzenie kompetencji RPD:

Chodzi [...] o uprawnienia procesowe i kontrolne. W obronie praw dzieci rzecznik powinien móc skutecznie występować przed organami ścigania i przed

⁸⁰ <https://www.gazetaprawna.pl/praca/artykuly/19311,w-sejmie-o-nowelizacji-ustawy-o-rzeczniku-praw-dziecka.html> [dostęp: 16.12.2024].

⁸¹ *Ibidem*.

⁸² Ustawa z dnia 24 października 2008 r. o zmianie ustawy o Rzeczniku Praw Dziecka oraz o wynagrodzeniu osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe, Dz.U. z 2008 r., nr 214, poz. 1345, <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20082141345> [dostęp: 16.12.2024].

⁸³ Uchwała Sejmu z dnia 23 lipca 2008, M.P. 2008, nr 55, poz. 490, <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WMP20080550490> [dostęp: 16.12.2024].

sądami karnymi, móc żądać wszczęcia postępowania i występować na rzecz dziecka przed sądami rodzinnymi i cywilnymi, a także przed organami administracji⁸⁴.

Jego kontrkandydatem był członek PiS, orędownik pieczy zastępczej Leszek Dobrzyński, który zadeklarował: „wybieram model [RPD] zdrowego rozsądku. Ja nie chciałbym wspierać ani lewackich awantur, usiłujących za podmiot kolejnej rewolucji uczynić dzieci i wyzwalać ich z wyzysku dorosłych, ani też być tropicielem fioletowych pluśzaków noszących damskie torebki”⁸⁵. Drugą kontrkandydatką była prawniczka i działaczka na rzecz dzieci Katarzyna Piekarska z rekomendacji Lewicy, była posłanka SLD. W czasie posiedzenia Komisji przyznała, że

nie może być tak, że polityk jest dyskryminowany za to, że przez wiele lat zajmował się określoną działalnością. Gdybym dzisiaj kandydowała na prezesa Narodowego Banku Polskiego, to rozumiem, że mogłyby się rozlegać głosy, że to jest kandydatura polityczna. Ale ja się naprawdę całe życie zajmuję prawami dziecka⁸⁶.

Michalak, mimo że wybrany jeszcze przed nowelizacją ustawy⁸⁷, spełniał nowe kryteria: wykształcenia pedagogicznego i doświadczenia pracy z dziećmi i na rzecz dzieci oraz formalnej apolityczności. Gwarancję neutralności politycznej szczególnie podkreślały środowiska naukowe⁸⁸. Urząd pełnił przez dziesięć lat, do grudnia 2018 roku. Na drugą kadencję powołany został w wyniku przegłosowania wniosku posłów PO (poparcie SLD, PSL i Ruchu Palikota) wraz z szerokim wsparciem środowisk pozarządowych i naukowych – pedagogicznych, prawnych, medycznych – związanych z pracą na rzecz dzieci⁸⁹. Przeciwno tej kandydaturze zagłosowali posłowie partii konserwatywnych: PiS i Solidarnej Polski⁹⁰.

Analiza treści wystąpień w czasie wspólnego posiedzenia Komisji Polityki Społecznej i Rodziny oraz Komisji Edukacji, Nauki i Młodzieży, w czasie którego rozpatrywano kandydaturę Michalaka na

⁸⁴ <https://orka.sejm.gov.pl/Biuletyn.nsf/wgsknr6/ENM-52> [dostęp: 16.12.2024].

⁸⁵ *Ibidem*.

⁸⁶ *Ibidem*.

⁸⁷ Ustawa z dnia 24 października 2008 r. o zmianie ustawy o Rzeczniku Praw Dziecka oraz o wynagrodzeniu osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe (Dz.U. 2008, nr 214, poz. 1345).

⁸⁸ <https://orka.sejm.gov.pl/Zapisy7.nsf/wgsknr/ENM-94> [dostęp: 16.12.2024]

⁸⁹ *Ibidem*.

⁹⁰ <https://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/agent.xsp?symbol=glosowania&NrKadencji=7&NrPosiedzenia=45&NrGlosowania=78> [dostęp: 16.12.2024]

reelekcję, wyraźnie wskazuje na podział polityczny – ze strony opozycji parlamentarnej nie padła żadna pochwała działania RPD. Zwolennicy Michalaka najwięcej zasług upatrywali w kwestii wzmocnienia prestiżu i właściwej roli RPD, rozpoznawalności i budowania zaufania wśród dzieci, uwrażliwienia społecznego na krzywdę dzieci, bezwzględnego zakazu bicia dzieci (wpisanego do ustawy o zapobieganiu przemocy w rodzinie) i ochrony podmiotowości dziecka. Michalak uruchomił (listopad 2008 r.) pierwszy w historii RPD bezpośredni kanał porozumiewania się dzieci z biurem: Dziecięcy Telefon Zaufania. Był pierwszym RPD, który realizował współpracę międzyresortową oraz międzysektorową w celu ochrony praw dziecka w różnych kwestiach, m.in. bezpieczeństwa, edukacji, zdrowia⁹¹. Bogatą aktywność Michalaka w zakresie interwencji systemowych obrazuje także tabela z wystąpieniami generalnymi (tab. 2).

Za czasów Michalaka ustawa o RPD doczekała się kilku nowelizacji, których nadrzędnym celem było wzmocnienie uprawnień o charakterze procesowym, kontrolnym, interwencyjnym i inicjującym. Zmiany te przyczyniły się do osiągnięcia niezależności tej funkcji oraz do wzrostu standardów przestrzegania praw dzieci w Polsce⁹². Zakładano, że silne uprawnienia wzmocnią walory osobiste i wymagane kompetencje, autorytet oraz charyzmę niezbędne na tym stanowisku⁹³.

W 2010 roku poszerzono kompetencje procesowe RPD⁹⁴, m.in. o udział w postępowaniach przed Trybunałem Konstytucyjnym z inicjatywy RPO (ale nie własnej) lub w sprawach skarg konstytucyjnych dotyczących praw dziecka; o występowanie do Sądu Najwyższego w sprawie rozbieżności wykładni praw dotyczących dzieci. Ustawa z 2010 roku doprecyzowała także promowanie i upowszechnianie zagadnień związanych z prawami dziecka, troski i ochrony w zgodzie z przyjętymi standardami międzynarodowymi, m.in. z Powszechną Deklaracją Praw Człowieka oraz z art. 13 *Konwencji o prawach dziecka* (prawo o swobodnej wypowiedzi).

⁹¹ Np. wspólnie z Ministrem Pracy i Polityki Społecznej wypracowano standardy pobytu dzieci w placówkach opiekuńczo-wychowawczych. *Zalecenia dotyczące pobytu dzieci w placówkach opiekuńczo-wychowawczych*, RPD i MPiPS, 26.10.2015 [pdf]. Najwyższa Izba Kontroli prowadziła na wniosek RPD badania w zakresie nieprawidłowości w instytucjach pieczy zastępczej. *Wystąpienia pokontrolne NIK 2016* [pdf].

⁹² P.J. Jaros, *Rzecznik Praw Dziecka w Polsce*, Biuro Rzecznika Praw Dziecka, Warszawa 2013.

⁹³ A. Gajda, *Kierunki rozwoju*, s. 206.

⁹⁴ Ustawa o zmianie ustawy o Rzeczniku Praw Dziecka oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2010, nr 197, poz. 1307).

W celu zapewnienia Rzecznikowi pełnej niezależności, a jednocześnie wykonując wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 19 października 2010 roku, wprowadzono nowelizację w 2011 roku⁹⁵, która przypieczętowała pełną niezależność instytucji RPD. Rzecznik uzyskał bowiem autonomiczne prawo nadawania w drodze rozporządzenia Statutu, powoływania i odwoływania swojego zastępcy oraz organizowania Biura RPD z podziałem na poszczególne jednostki organizacyjne⁹⁶.

Kolejna nowelizacja, w roku 2015⁹⁷ wprowadziła mechanizmy pozwalające na szybką i skuteczną możliwość podejmowania przez Rzecznika interwencji, gdy zagrożone jest zdrowie i życie osoby niepełnoletniej. W celu ochrony praw i dobra dzieci zostały określone warunki prawne pozwalające przetwarzać i zabezpieczyć informacje (np. odmówić ujawnienia danych osobowych) pozyskane w toku badania konkretnej sprawy, np. zgłoszonej przez telefon zaufania.

Jesienią 2018 roku rozpoczął się proces powołania nowego Rzecznika⁹⁸. Dwukrotnie ubiegała się o to stanowisko rekomendowana przez PiS dr Agnieszka Dudzińska. W drugim głosowaniu uzyskała większość sejmową i została powołana uchwałą sejmową, ale jej kandydatura nie została zaakceptowana przez Senat⁹⁹. W prasie ukazał się komentarz: „jej [Dudzińskiej] zdaniem dobrze się stało, że tam [stanowisko RPD] nie trafiła w sytuacji, kiedy ten urząd okazał się tak kontrowersyjny i stał się obiektem takich targów politycznych”¹⁰⁰.

⁹⁵ Ustawa z dnia 24 września 2010 r. o zmianie ustawy o Rzeczniku Praw Dziecka oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2011, nr 168, poz. 1004).

⁹⁶ Biuro składa się od tej pory z kilku stałych zespołów: Zespół Dziecięcego Telefonu Zaufania i Przyjęć Interesantów, Zespół ds. Edukacji i Wychowania, Zespół Spraw Międzynarodowych i Konstytucyjnych, Zespół Spraw Rodzinnych i Nieletnich, Zespół Spraw Społecznych i Prawa Administracyjnego, Gabinet Rzecznika Praw Dziecka, Zespół Administracyjny.

⁹⁷ Ustawa z dnia 9 lipca 2015 r. o zmianie ustawy o Rzeczniku Praw Dziecka (Dz.U. 2015, poz. 1192).

⁹⁸ W głosowaniu sejmowym we wrześniu 2018 r. bezwzględnej większości głosów nie otrzymali: prof. Ewa Jarosz (popierana przez Platformę Obywatelską, Nowoczesną i PSL) oraz Paweł Kukiz-Szczuciński (kandydat Kukiz'15). Prawo i Sprawiedliwość zgłosiło Sabinę Zalewską, która wycofała zgodę na kandydowanie, <https://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/biuletyn.xsp?sknr=ENM-148> [dostęp: 14.01.2025].

W kolejnym głosowaniu nie uzyskała większości dr Agnieszka Dudzińska, kandydatka rekomendowana przez PiS.

⁹⁹ https://orka.sejm.gov.pl/proc8.nsf/uchwaly/2899_u.htm [dostęp: 14.01.2025]. Uchwała Senatu z dnia 26 października 2018 r., <https://www.senat.gov.pl/prace/posiedzenia/tematy,511,3.html> [dostęp: 14.01.2025]. W głosowaniu wzięło udział 73 senatorów: tylko jeden głos posłanki z PO poparł kandydatkę. Senatorowie PiS byli przeciwni (jeden wstrzymał się od głosu). Wyniki głosowania: <https://www.senat.gov.pl/prace/posiedzenia/tematy,511,3.html> [dostęp: 14.01.2025].

¹⁰⁰ <https://www.prawo.pl/oswiata/dudzinska-ponownie-niepowolana-na-rzecznika-praw-dziecka,321551.html> [dostęp: 29.01.25].

Ostatecznie, po czterech miesiącach poszukiwań, Rzecznikiem VI kadencji (14 grudnia 2018 – 20 grudnia 2023) został inny kandydat popierany przez konserwatywną partię rządzącą – prawnik i kanonista Mikołaj Pawlak¹⁰¹. Zanim Parlament zatwierdził jego kandydaturę, jeszcze w czasie posiedzenia Komisji¹⁰² (listopad 2018), posłowie opozycji parlamentarniej próbowali udowodnić, że kandydat nie spełnia wymogów formalnych, w szczególności dotyczących pięcioletniej pracy z dziećmi lub na ich rzecz. Anna Białkowska (PO) dopytywała kandydata: „Panie mecenasie, mam pytanie, czy naprawdę wierzy pan, że spełnia wymogi ustawowe, czyli pięcioletnią pracę na rzecz dzieci, będąc mecenasem, ścigając dłużników alimentacyjnych, pracując w Ministerstwie Sprawiedliwości?”; Joanna Schmidt (TERAZ!): „Dla mnie prowadzenie działalności adwokackiej w obszarze alimentacyjnym lub rozwodowym nie jest potwierdzeniem doświadczenia pracy z dziećmi”. Kandydat odpierając zarzuty dotyczące braku kwalifikacji pedagogicznych stwierdził: „Posiadam ogólną wiedzę o pedagogice. Wychowuję dwóch synów i jeżeli zagłębimy się w temat, można interpretować, że moja praca na rzecz dzieci odbywa się od ośmiu lat, gdyż chleb, jaki przynoszę do domu, jest także przeznaczony dla nich”.

Magdalena Kochan (PO) wezwała (bezsukutecznie) do przerwania obrad: „Praca zawodowa adwokata, specjalizującego się w prawie rodzinnym i udzielaniu rozwodów nie może być zaliczana jako praca na rzecz dzieci. Zatem, wniosek formalny wygląda następująco: w związku z niespełnianiem przez kandydata wymogów ustawowych, nie możemy rozpatrywać jego kandydatury”. Burzliwą debatę nad wnioskiem dotyczącym nowego kandydata, w szczególności uwagi krytyczne pod adresem jego kwalifikacji, poglądów oraz braku wizji sprawowania urzędu, dobitnie skwitował poseł Zbigniew Dolata (PiS): „Wykazujecie się [posłowie PO] bałwochwalczą miłością wobec Marka Michalaka, posuwacie się tak daleko i zarzucacie kandydatowi, o którym dzisiaj rozmawiamy, nawet to, że nie kocha dzieci. Kochać dzieci mógł tylko Marek Michalak”.

W czasie posiedzenia Komisji zadawano kandydatowi wiele pytań, między innymi o: pomoc dzieciom wychowującym się w tzw. tęczyowych rodzinach (odpowieź Pawlaka: „dziecko, istota ludzka od poczęcia do 18-tego roku życia, nie ma kolorów. [...] będę wysłuchiwał i sugerował różne rozwiązania dla ich pojętego dobra. Niekoniecznie

¹⁰¹ <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WMP20180001254> [dostęp: 30.01.2025].

¹⁰² <https://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/biuletyn.xsp?sknr=ENM-160> [dostęp: 30.01.2025].

dobra rodziców, ale na pewno dziecka”); poparcie dla zakazu aborcji eugenicznej („Skoro teraz została zaskarżona przesłanka eugeniczna, mam nadzieję, że rozstrzygnięcie Trybunału Konstytucyjnego będzie zgodne z wnioskiem w tym zakresie”); współpracę z NGO, w tym fundacją „Nie lękajcie się”, która bada pedofilię w Kościele („każdy przedstawiciel instytucji pozarządowej, który przyjdzie i przedstawi problem, będzie wysłuchany”); in vitro („To jest forma poczęcia i dotyczy wcześniejszych praw niż życie. Dlatego Rzecznik nie ma tutaj nawet uprawnienia wynikającego z ustawy [...]”). Pawlak potępił stosowanie kar cielesnych wobec dzieci: „każdy czyn przeciwko dziecku, naruszenie jego nietykalności, jest karalne. To jest przestępstwo, które ma wpływ na dziecko”. Zapewnił: „Jako Rzecznik będę teraz pilnował, żeby takie sytuacje [kary cielesne] nie miały miejsca. Każda forma krzywdzenia dziecka jest niedopuszczalna”. Został również zapytany o opinię na temat propozycji odchodzącego z urzędu RPD Marka Michalaka, aby w myśl Korczakowskiej idei upodmiotowienia dzieci, zastąpić pojęcie „władzy rodzicielskiej” określeniem „odpowiedzialności rodzicielskiej”¹⁰³. Kandydat skomentował:

Jako prawnik nie zgadzam się z tą zmianą. Oczywiście, są uzasadnienia, że nikt nie chciałby odpowiedzialności i trzeba by delikatnie do niej przymusić, ale posłużę się cytatem św. Jana Pawła II: „powinna być władza odpowiedzialna”. I takiej władzy odpowiedzialnej wymagam i staram się ją kształtować, gdyż to można robić już na podstawie obecnych przepisów.

Jako kandydat na RPD Pawlak propagował kontrowersyjny projekt Ministerstwa Sprawiedliwości, zakładający zaostrezenie prawa wobec nieletnich poprzez obniżenie wieku odpowiedzialności przed sądem (z trzynastego do dziesiątego roku życia) w przypadku popełnienia czynu karalnego przez dziecko. Poseł Michał Kamiński (PSL) w czasie debaty sejmowej skomentował kandydaturę Pawlaka: „wydaje mi się, że nawiązywanie do wzorców radzieckich i proponowanie odpowiedzialności karnej dla 10-latków, które przypomina to, co zrobił Iosif Wissarionowicz Stalin, który też 10-latków pozwalał skazywać na karę śmierci, to nie jest dobra rekomendacja dla rzecznika praw dziecka”¹⁰⁴.

Kandydatura Pawlaka na funkcję Rzecznika budziła wiele krytyki i sprzeciwu od samego początku, nie tylko w kręgach parlamentarnych. Jeszcze w trakcie procesu zatwierdzenia (grudzień 2018 r.) do Parlamentu wpłynął list od młodzieży:

¹⁰³ Więcej w: S.L. Stadniczenko, M. Michalak, *O potrzebie nowego Kodeksu Rodzinnego i jego podstawach aksjologicznych*, Toruń 2019.

¹⁰⁴ <https://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/wypowiedz.xsp?posiedzenie=72&dzien=3&wyp=013> [dostęp: 1.02.2025].

[M]y niżej podpisani przedstawiciele młodzieżowych rad miast i gmin, młodzieżowych sejmików województwa oraz organizacji pozarządowych, wyrażamy zdecydowany sprzeciw wobec trybu powołania Pana Mikołaja Pawlaka [...] Pomijając niedopatrzienia formalne, których dopuścił się Sejm RP procedując wybór osoby niespełniającej kryteria [brak 5-letniego doświadczenia w pracy z dziećmi], Pan Pawlak nie posiada legitymacji od organizacji pozarządowych oraz młodzieży [...] Apelujemy raz jeszcze o odrzucenie przez Senat kandydatury zaakceptowanej przez Sejm – wymaga tego dobro polskich dzieci i młodzieży¹⁰⁵.

W czasie sprawowania funkcji RPD Pawlak udowodnił, że niektóre przekonania i deklaracje składane podczas obrad Komisji były niezgodne z późniejszymi działaniami i propagowanymi poglądami. Środowiska politycznej opozycji, organizacje pozarządowe, media związane z liberalną opozycją oraz profesjonaliści w zakresie pedagogiki podejmowali próby odwołania Pawlaka ze stanowiska (zgodnie z art. 8 ustawy o RPD), zarzucając mu brak wiedzy i realnego działania w zakresie ochrony praw dzieci, niekompetencję (zgłaszaną jeszcze w czasie wystąpień przed komisją sejmową)¹⁰⁶, „kompromitowanie jednego z najważniejszych urzędów w RP”¹⁰⁷. Argumentacja oparta była między innymi na jego wypowiedziach lekceważących przemoc fizyczną i seksualną wobec dzieci, mimo wcześniejszych deklaracji potępienia takich czynów; opinie dyskryminujące młodzież LGBT; szerzenie fałszywych informacji w zakresie programów edukacji seksualnej („tabletki na zmianę płci w szkołach”)¹⁰⁸; brak reakcji w sprawie kontrowersyjnej reformy systemu szkolnictwa; brak reakcji w zakresie ochrony dzieci przed pedofilią; brak wiedzy o prawach dzieci w zakresie wolności sumienia, wyznania, przekonań; brak wiedzy z zakresu rozwoju psychospołecznego dzieci oraz fundamentalnej wiedzy pedagogicznej. Rodzice dzieci, które przyszły na świat dzięki metodzie *in vitro* apelowali o dymisję za upolitycznienie praw i godności dzieci oraz „piętnowanie, stygmatyzowanie i projektowanie nieistniejących dysfunkcji dzieci urodzonych dzięki *in vitro*”¹⁰⁹.

¹⁰⁵ <https://oko.press/mlodzi-wzywaja-senat-do-odrzczenia-kandydatury-mikolaja-pawlaka> [dostęp: 1.02.2025].

¹⁰⁶ <https://platforma.org/aktualnosci/skladamy-wniosek-o-odwołanie-rzecznika-praw-dziecka#0> [dostęp: 3.02.2025].

¹⁰⁷ https://www.petycjeonline.com/petycja_o_odwoanie_mikoaja_pawlaka_z_urzd_rzecznika_praw_dziecka [dostęp: 3.02.2025].

¹⁰⁸ <https://fakty.tvn24.pl/zobacz-fakty/rzecznik-praw-dziecka-mikolaj-pawlak-oskarza-edukatorow-seksualnych-opozycja-chce-jego-odwołania-ra1028698-ls6312748> [dostęp: 3.02.2025].

¹⁰⁹ https://www.petycjeonline.com/apel_o_odwoanie_mikoaja_pawlaka_z_funkcji_rzecznika_praw_dziecka [dostęp: 3.02.2025].

Należy wskazać, że kadencja Pawlaka przypadła na trudny i bezprecedensowy okres pandemii COVID-19. Z *Informacji o działalności RPD* z tego okresu, głównie z lat 2020 i 2021¹¹⁰, można dowiedzieć się o inicjatywach podejmowanych w trybie indywidualnym oraz wystąpieniach generalnych, np. do Ministerstwa Zdrowia, Ministerstwa Edukacji Narodowej, Głównego Inspektora Sanitarnego, Kuratorów Oświaty. Mimo to, środowiska opozycyjne zarzucały rzecznikowi brak dostatecznego wsparcia dzieci i młodzieży w czasie pandemii COVID-19. Suma zarzutów wobec Pawlaka nie przełożyła się jednak na odwołanie go ze stanowiska¹¹¹, ponieważ pozostawał pod ochroną zaplecza politycznego i większości parlamentarnej¹¹².

W okresie kadencji Pawlaka, w roku 2022 urząd RPD zyskał dodatkowe opiniodawcze uprawnienia za sprawą nowelizacji ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej¹¹³. Zgodnie z nią, podmiot występujący do wojewody o zezwolenie na utworzenie placówki opiekuńczo-wychowawczej ma obowiązek dołączyć opinię RPD. Oznacza to, że zadaniem RPD stało się zbadanie potencjału pieczy zastępczej w środowisku lokalnym i wyrażenie opinii dotyczącej powstania podmiotu opieki instytucjonalnej¹¹⁴. Inne zmiany systemowe wzmacniające pozycję RPD w systemie instytucji kontrolnych nie nastąpiły. Znacznie zmalała też liczba podejmowanych spraw indywidualnych oraz inicjatyw w trybie wystąpień generalnych¹¹⁵ (zob. tab. 1 i 2).

¹¹⁰ *Informacja o działalności Rzecznika Praw Dziecka w 2020 roku oraz uwagi o stanie przestrzegania praw dziecka w Polsce*, s. 31 i dalsze; *Informacja o działalności Rzecznika Praw Dziecka w 2021 roku oraz uwagi o stanie przestrzegania praw dziecka w Polsce*, s. 39 i dalsze.

¹¹¹ Poselski wniosek (podpisany przez 37 posłów opozycji) w sprawie odwołania Mikołaja Pawlaka ze stanowiska Rzecznika Praw Dziecka (druk nr 997) wpłynął do Marszałek Elżbiety Witek 10 grudnia 2020 r. Skierowano go do Komisji Polityki Społecznej i Rodziny 9 marca 2021 i na tym zakończyła się jego droga legislacyjna. <https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=997> [dostęp: 3.02.2025].

¹¹² <https://www.gazetaprawna.pl/wiadomosci/artykuly/1490704,rzecznik-praw-dziecka-pawlak-wniosek-o-odwolanie.html> [dostęp: 3.02.2025].

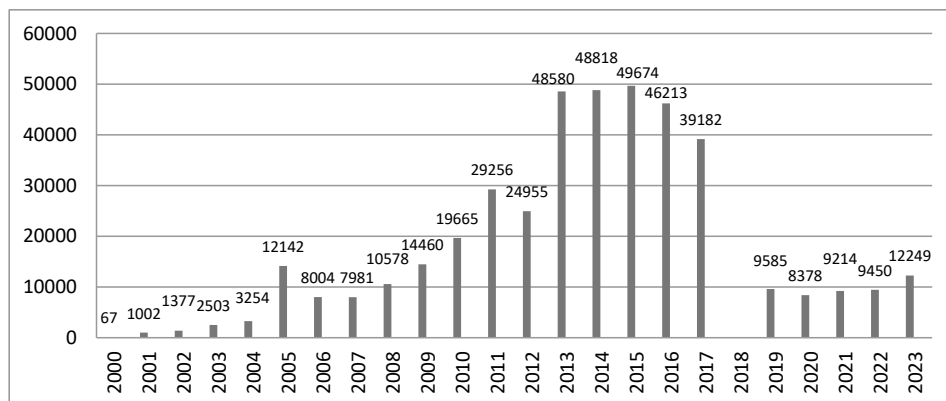
¹¹³ Ustawa z dnia 7 października 2022 r. o zmianie ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2022, poz. 2140).

¹¹⁴ W ustawie z 6 stycznia 2000 r. o Rzeczniku Praw Dziecka w art. 10 dodano ustęp 1a o treści: „Rzecznik, kierując się dobrem dziecka oraz przesłankami wskazującymi na brak możliwości zapewnienia dzieciom rodzinnej pieczy zastępczej, wydaje opinię o której mowa w art. 106 ust. 4 pkt 2 lit. j” [o zasadności utworzenia placówki opiekuńczo-wychowawczej typu socjalizacyjnego, interwencyjnego lub specjalistyczno-terapeutycznego].

¹¹⁵ Osłabienie aktywności rzecznikowskiej Pawlaka mogło być spowodowane działaniem w warunkach paraliżu wielu instytucji w okresie pandemii COVID-19. Jednak uwiarygodnienie takiego wnioskowania wymagałoby przeprowadzenia dowodu na podstawie pogłębionej analizy jakościowo-ilościowych pracy RPD w tamtym okresie.

TABELA 1

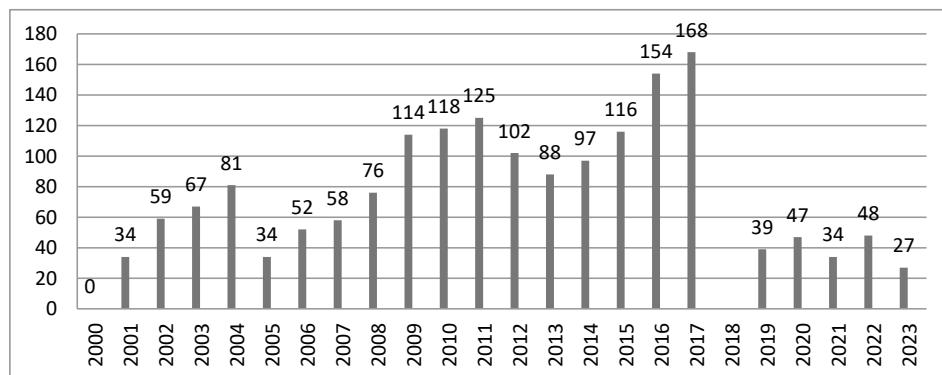
Ilość spraw indywidualnych podjętych przez RPD w latach 2000–2023



Źródło: Opracowanie własne na podstawie *Informacji o działalności RPD* za kolejne lata (publikacje seryjne).
 Uwaga: brak danych za 2018 rok¹¹⁶.

TABELA 2

Ilość wystąpień generalnych RPD w latach 2000–2023.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie *Informacji o działalności RPD* za kolejne lata (publikacje seryjne).
 Uwaga: brak danych za 2018 rok¹¹⁷.

¹¹⁶ Wyjaśnienie Zastępcy Rzeczniczki Praw Dziecka Adama Chmury w oficjalnej korespondencji z 25 października 2024 r.: „informację za rok 2018 winien był przedstawić Sejmowi i Senatowi, pełniący tę funkcję od grudnia 2018 r. do grudnia 2023 r., Pan Mikołaj Pawlak. Niestety, obowiązek ten – według mojej wiedzy – nie został wykonany przez ówczesnego Rzecznika Praw Dziecka, co potwierdziła Kancelaria Sejmu, wbrew własnym deklaracjom Pana Mikołaja Pawlaka (informacja za rok 2018 miała być przedstawiona wraz z informacją za rok 2019)” [pdf].

¹¹⁷ *Ibidem*.

PODSUMOWANIE

Druga połowa XX wieku to okres wzmożonego zainteresowania ochroną praw dzieci w Europie. Dzięki wysiłkowi międzynarodowej społeczności, w tym polskich pedagogów i prawników, stworzono katalog praw przynależnych dzieciom. Ich respektowanie stało się obowiązkiem współczesnych, demokratycznych systemów państwowych, a instytucją stojącą na straży praw najmłodszych miał być powołany w każdym kraju Rzecznik Praw Dziecka (o ile jeszcze taka funkcja nie została stworzona).

Te ponadnarodowe osiągnięcia (z dużym polskim udziałem) to niewątpliwie „silne korzenie”, które mogłyby stanowić fundament silnej instytucji, która miałaby duże poparcie społeczne. Jednak, odtworzenie mechanizmu powstawania i funkcjonowania urzędu RPD w Polsce w latach 2000–2023 udowodniło, że rzecznictwo praw dziecka to obszar zmagający się z ograniczeniami i wymagający systemowych zmian.

Bariery blokujące rozwój funkcji RPD zostały stworzone poprzez „częściową realizację, nie do końca zrozumiałej, szlachetnej idei” już na wstępnym etapie tworzenia ram prawnych. Chodzi o dopisanie w *Konwencji* granic praw dzieci w Polsce, wyznaczonych władzą rodzicielską „zgodnie z polskimi zwyczajami i tradycjami dotyczącymi miejsca dziecka w rodzinie i poza nią” i „w zgodzie z zasadami moralności”. Druga bariera początkowa to uchwalenie „na wrzutkę” niedopracowanej Ustawy regulującej powoływanie Rzecznika i funkcjonowanie urzędu RPD. Przepisy zostały poddane nowelizacjom dopiero po ośmiu latach funkcjonowania.

Powołanie na stanowisko RPD okazało się zadaniem trudnym, o czym mogą świadczyć wielomiesięczne okresy wakatu i atmosfera w czasie obrad komisji sejmowych. Rozwój instytucji przebiegał, jak dotąd, w sposób niestabilny. Początkowy okres tworzenia się instytucji to etap nieudanego startu ze względu na brak organizacyjnych i finansowych warunków działania. Druga kadencja to okres powolnego rozwoju z zachowaniem *status quo* (w kierunku stagnacji). Kolejna – to krótki okres regresu i nieprozumień. Kolejne dziesięciolecie przyniosło reformy i dynamiczny rozwój, natomiast ostanía kadencja przyczyniła się do spadku aktywności i autorytetu RPD.

Analiza poszczególnych kadencji wykazała, że im Rzecznik (i jego zaplecze) ma bardziej konserwatywne przekonania, tym mniejsza szansa na rzeczywistą ochronę praw dziecka i reformę urzędu. W trakcie

kadencji Marek Michalak doprowadził do istotnych zmian w kierunku wzmocnienia roli i uprawnień RPD oraz realnej ochrony praw i bezpieczeństwa dzieci. Pozostali Rzecznicy nie przyczynili się do rozwoju instytucji, a ich funkcjonowanie wyznaczały blokady organizacyjne (M. Piechowiak, P. Jaros) lub przekonania światopoglądowe, które determinowały określone sfery zainteresowań (E. Sowińska, M. Pawlak).

Teoretyczne założenia gwarantujące najwyższe standardy instytucji kontroli w obszarze praw człowieka, szczególnie: niezależność, apolityczność i wysoki autorytet w praktyce okazały się w większości przypadków utopią. Analiza nominacji kandydatów (wielu z nich było czynnymi posłami) i wyniki wyboru świadczą o tym, że instytucja RPD jest nieodporna na wpływy polityczne i światopoglądowe środowiska, z którego wywodzi się kandydat. Nie kwalifikacje i fakty, a przekonania i wartości, jakie prezentuje Rzecznik wyznaczają linię działania, o czym świadczył zestaw pytań i odpowiedzi zadawanych kandydatom w trakcie posiedzeń komisji sejmowych.

Apolityczność i wysokie kwalifikacje merytoryczne wydają się być wartościami nadrzędnymi, które powinny wyznaczać standardy nominacji na RPD. Z badania wynika jednak, że sam mechanizm powoływania Rzecznika gwarantuje sukces wyboru determinowany układem partyjnym w danym momencie, a nie dorobkiem zawodowym. Wsparcie większościowego zaplecza politycznego w Parlamencie rekompensuje deficyt kwalifikacji i autorytetu oraz zapewnia ciągłość kadencji (przypadek M. Pawlaka).

Reasumując, analiza słabości wykazała, że rekomendacje w kierunku wzmocnienia instytucji powinny zawierać zmiany w ustawie o RPD. Mimo treści art. 7 ustawy o RPD „o niezależności od innych organów państwowych” i „odpowiedzialności jedynie przed Sejmem” urząd ten poddawany jest naciskom politycznym i światopoglądowym. Celem zmian powinno być stworzenie instytucjonalnych gwarancji autentycznej niezależności od środowisk politycznych, co skutkowałoby profesjonalizacją działania. Należałoby również rozważyć dopracowanie wymagań w zakresie kwalifikacji zawodowych (w tym np. zaostrenie wymagań w obszarze pracy pedagogicznej) i społecznych kandydatów na RPD w celu zapewnienia niekwestionowanego autorytetu. Reforma systemu powinna zmierzać w kierunku zwiększenia kontroli efektów pracy Rzecznika, ale także dalszej autonomii i silnych kompetencji przed organami władzy publicznej oraz wobec wszystkich grup i jednostek, które mogą zagrażać bezpieczeństwu i dobru dzieci.

BIBLIOGRAFIA

Opracowania

- Blicharz J., Zacharko L., *Ochrona praw dziecka w działalności Rzecznika Praw Dziecka*, Uniwersytet Wrocławski, Wrocław 2021.
- Czyż E., *Prawa dziecka*, Helsińska Fundacja Praw Człowieka, Warszawa 2002.
- Gajda A., *Kierunki rozwoju instytucji Rzecznika Praw Obywatelskich w Polsce*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2013.
- Górecki D. (red.) *Polskie prawo konstytucyjne*, Wolters Kluwer, Warszawa 2025.
- Jackiewicz A., *Rzecznik praw obywatelskich. Rzecznik praw dziecka*, w: S. Bożyk (red.), *Prawo konstytucyjne*, Wydawnictwo Temida 2, Białystok 2014.
- Jaros P.J., *Rzecznik Praw Dziecka w Polsce. Ukształtowanie Rzecznika Praw Dziecka w Polsce jako organu państwowego*. Komentarz do ustawy o Rzeczniku Praw Dziecka, Biuro RPD, Warszawa 2013.
- Jaros P.J., *Rzecznik Praw Dziecka w Polsce*, Biuro Rzecznika Praw Dziecka, Warszawa 2013.
- Jensen S.L., Lagoutte S., Lorion S., *The Domestic Institutionalisation of Human Rights: An Introduction*, „Nordic Journal of Human Rights” 2019, nr 37 (3), s. 165–176, <https://doi.org/10.1080/18918131.2019.1682235>.
- Krawczak-Chmielecka A., *O rozwoju praw dziecka w Polsce i na świecie*, „Dziecko Krzywdzone. Teoria, Badania, Praktyka” 2017, t. 16, nr 2, s. 11–23.
- Michalak M., *Korczakowskie prawo do społecznej partycypacji dziecka. Dziecięce obywatelstwo*, w: S.L. Stadniczeńko (red.), *Konwencja o prawach dziecka. Wybór zagadnień (artykuły i komentarze)*, Biuro Rzecznika Praw Dziecka, Warszawa 2015, s. 15–20.
- Morawski W., *Zmiana instytucjonalna*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1998.
- Nalewajko E., *Parlamentarne korzenie siły instytucji. Przypadek polskiego Rzecznika Praw Obywatelskich*, „Studia Polityczne” 2025, nr 2, s. 137–168.
- Necel R., *Rzecznictwo wybranych problemów społecznych z perspektywy socjologicznej*, Wydawnictwo Naukowe UAM, Poznań 2021.
- Stadniczeńko S.L., Michalak M., *O potrzebie nowego Kodeksu Rodzinnego i jego podstawach aksjologicznych*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2019.
- Sztompka P., *Socjologia*, Wydawnictwo Znak, Warszawa 2002.
- Vaddiraju A.K., *Policy Processes and Policy Advocacy*, Working Papers 2005.

Wejcman Z., *Rzecznictwo sektora obywatelskiego – wprowadzenie do idei*, Akademia Rzeczników, Sieć SPLOT, 2020.

Wołek A., *Słabe państwo*, ISP PAN i Ośrodek Myśli Politycznej, Warszawa-Kraków 2012.

Akty prawne

Konwencja o prawach dziecka, Dziennik Ustaw (Dz.U.) 1991, nr 120, poz. 526.

Rekomendacja nr 1112 (1990) Zgromadzenia Parlamentarnego w sprawie praw dziecka, <https://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/re/1996-a.html> [dostęp: 10.09.2024].

Uchwała Sejmu z dnia 23 lipca 2008, M.P. 2008, nr 55, poz. 490.

Ustawa z dnia 6 stycznia 2000 r. o Rzeczniku Praw Dziecka (Dz.U. 2000, nr 6, poz. 69).

Ustawa z dnia 24 października 2008 r. o zmianie ustawy o Rzeczniku Praw Dziecka oraz o wynagrodzeniu osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe, Dz.U. 2008, nr 214, poz. 1345.

Ustawa z dnia 24 września 2010 r. o zmianie ustawy o Rzeczniku Praw Dziecka oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2010, nr 197, poz. 1307).

Ustawa z dnia 15 lipca 2011 r. o zmianie ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich oraz Rzeczniku Praw Dziecka (Dz.U. 2011, nr 168, poz. 1004).

Ustawa z dnia 9 lipca 2015 r. o zmianie ustawy o Rzeczniku Praw Dziecka (Dz.U. 2015, poz. 1192).

Ustawa z dnia 7 października 2022 r. o zmianie ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2022, poz. 2140).

Zalecenia dotyczące pobytu dzieci w placówkach opiekuńczo-wychowawczych, RPD i MPiPS, 26 października 2015 [pdf].

Raporty, relacje prasowe

Dziecko i prawo, Komunikat z Badań CBOS nr 107, Warszawa 1994.

Sprawozdanie z działalności Rzecznika Praw Dziecka za rok 2000, druk 101. Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, 2 sierpnia 2001.

Wystąpienia pokontrolne NIK, P/16/038, 2016 [pdf].

Marta Danecka – political scientist, sociologist and pedagogue. Assistant Professor in the Department of Studies of Elites and Political Institutions at the Institute of Political Studies, Polish Academy of Sciences; Leading Expert at the Institute of Labour and Social Affairs, Social Policy Research Division. The subject of her interests are the issues of social policy and social assistance as well as the social effects of the implemented solutions. A specific area in her academic work is occupied by research on the welfare and rights of the child from an interdisciplinary perspective, as well as analyses of foster care systems. She is the author and co-author of numerous publications, including *Dilemmas of Foster Care* (ISP PAN, 2018), *Foster Care Systems: Selected Aspects in National and International Context* (ISP PAN, 2020), 'The Reality of the (Non)place in the Biography of the "Migrant Child"' (*Biografistyka Pedagogiczna*, 2022), and 'Foster Parenting During Covid-19: A Qualitative Analysis. The Case of Poland' (*Family Relations*, 2023).

Marta Danecka – dr hab., politolog, socjolog i pedagog. Profesor ISP PAN w Zakładzie Badań Elit i Instytucji Władzy Instytutu Studiów Politycznych PAN; ekspert wiodący w Instytucie Pracy i Spraw Socjalnych, Pion Badawczy Polityki Społecznej. Przedmiotem jej zainteresowań są zagadnienia polityki społecznej i pomocy społecznej oraz społeczne skutki wdrażanych rozwiązań. Szczególne miejsce w jej pracy naukowej zajmują badania z zakresu dobra i praw dziecka w ujęciu interdyscyplinarnym oraz analizy systemów pieczy zastępczej. Jest autorką i współautorką wielu publikacji, m.in. *Dylematy pieczy zastępczej* (ISP PAN, 2018), *Systemy pieczy zastępczej. Wybrane aspekty w ujęciu krajowym i międzynarodowym* (ISP PAN, 2020), *Rzeczywistość (bez)miejsca w biografii „dziecka migrującego”* („Biografistyka Pedagogiczna”, 2022), *Foster Parenting During Covid-19: A Qualitative Analysis. Case of Poland* („Family Relations”, 2023).