ZPE/022/22/KL/21 Warszawa, 8 lipca 2021 r.

Szanowny Pan

Michał Wójcik

Minister – członek Rady Ministrów

Kancelaria Prezesa Rady Ministrów

Związek Nauczycielstwa Polskiego przesyła opinię w sprawie projektu ustawy *o zmianie ustawy – Prawo oświatowe oraz niektórych innych ustaw* (projekt z dnia 15.06.2021 r.) – dalej projekt.u.p.o.

**1.** Projekt nowelizacji wprowadza m.in. do ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe (tekst jedn. Dz.U. z 2021 r. poz. 1082 z późn.zm.) – dalej u.p.o., normy karne w odniesieniu do osób pełniących funkcje kierownicze w szkole. Penalizacji podlega niedopełnienie lub przekroczenie uprawnień oraz wersja kwalifikowana odpowiedzialności, dotycząca skutków ww. przestępstwa w odniesieniu do zdrowia i życia uczniów.

Wprowadzenie norm karnych na gruncie ustaw wskazanych w treści nowelizacji jest sprzeczne z zasadami prawidłowej legislacji, a także stanowi nieuprawnioną ingerencję w dotychczasowe zasady polskiego systemu oświaty, opartego na autonomii szkół i decentralizacji wykonywania zadań publicznych.

**2.** Zasady prawidłowej legislacji określa rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. *w sprawie "Zasad techniki prawodawczej"*(tekst jedn.Dz.U. z 2016 r. poz. 283 z późn.zm.) – dalej r.z.t.p., a w zasadzie załącznik do ww. rozporządzenia

Zgodnie z treścią §  4 ust. 1 zał. r.z.t.p. **ustawa nie może powtarzać przepisów zamieszczonych w innych ustawach**. Ponadto w myśl § 28 zał. r.z.t.p. **przepisy karne zamieszcza się tylko w przypadku, gdy naruszenie przepisów ustawy nie kwalifikuje się jako naruszenie przepisów** [**Kodeksu karnego**](https://sip.lex.pl/#/document/16798683?cm=DOCUMENT), [Kodeksu karnego skarbowego](https://sip.lex.pl/#/document/16852901?cm=DOCUMENT) lub [Kodeksu wykroczeń](https://sip.lex.pl/#/document/16788218?cm=DOCUMENT), a czyn wymagający zagrożenia karą jest związany tylko z treścią tej ustawy.

W nauce prawa podnosi się, że przepis ustawy, którego treść została powtórzona w innej ustawie, obowiązuje, a zatem tworzenie kolejnego przepisu tej samej rangi i tej samej treści byłoby sprzeczne z założeniem spójności systemu prawa. Można wyobrazić sobie np. zmianę lub uchylenie jednego z takich przepisów przy pozostawieniu innego (lub innych) w dotychczasowym brzmieniu. Osiągnięcie stanu prawnego, w którym występowałyby takie sytuacje, należałoby uznać za niedopuszczalne i wysoce szkodliwe, gdyż prowadzące do dysharmonii systemu prawa (P. Bielski [w:] T. Bąkowski, K. Kaszubowski, M. Kokoszczyński, J. Stelina, J.K. Warylewski, G. Wierczyński, P. Bielski, *Zasady techniki prawodawczej. Komentarz*, Warszawa 2003, Załącznik § 4).

Jeżeli istnieje już regulacja kodeksowa wprowadzająca dany zakaz karny, **jego powtórne (choćby bardziej szczegółowe) wprowadzenie jest zbędne**. Regulacje kodeksowe celowo są formułowane w sposób ogólny. Dzięki temu rzadziej wymagają nowelizacji. Niezmienność zakazów karnych sprzyja utrwalaniu się świadomości ich istnienia i w ten sposób, eliminując spośród naruszeń prawa te, do których doszło w wyniku nieznajomości zakazów karnych, przyczynia się do ich przestrzegania. Współcześnie podkreśla się, że tendencja do szczegółowej regulacji każdego ze zjawisk, z jakimi można się spotkać w życiu, narusza ogólną koncepcję polskiego prawa i zamiast do uproszczenia systemu tego prawa prowadzi do jego komplikowania, a to oznacza, że tworzenie w ustawach szczególnych nowych typów przestępstw, mimo że przepisy kodeksowe już penalizują naruszenia przepisów zawartych w tych ustawach, jest nie tylko zbędne, ale i szkodliwe (G.Wierczyński [w:] *Komentarz do rozporządzenia w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" [w:] Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz, wyd. II*, Warszawa 2016, Załącznik § 28).

Zakaz ten znajduje swoje uzasadnienie w postulatach spójności i przejrzystości systemu prawa. Powtórzenia są normatywnie zbędne, ponieważ przepis powtarzany posiada moc obowiązującą niezależnie od zamieszczenia go w kolejnej ustawie. Mogłoby doprowadzić do stosowania ustawy w sposób sprzeczny z zamiarem ustawodawcy. Wreszcie stosowanie powtórzeń jest obarczone ryzykiem błędu powstałego wskutek niedokładności czy przypadkowej modyfikacji wpływającej na ostateczny sens przepisu (M.M.Dębska [w:] *Zasady techniki prawodawczej. Komentarz*, Warszawa 2013, Załącznik § 28).

**3.** Powyższe uwagi mają zastosowanie do omawianego projektu nowelizacji w zakresie art. 231 § 1 i 3 oraz art. 160 §  1 i 2 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (tekst jedn. Dz.U. z 2020 r. poz. 1444 z późn.zm.) – dalej k.k.

Zgodnie z treścią art. 231 §  1 k.k. funkcjonariusz publiczny, który, przekraczając swoje uprawnienia lub nie dopełniając obowiązków, działa na szkodę interesu publicznego lub prywatnego - podlega karze pozbawienia wolności do lat 3. W myśl art. 231 §  3. k.k. jeżeli sprawca czynu określonego w § 1 działa nieumyślnie i wyrządza istotną szkodę - podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 2.

Z kolei na podstawie art. 160 § 1 i 2 k.k. kto naraża człowieka na bezpośrednie niebezpieczeństwo utraty życia albo ciężkiego uszczerbku na zdrowiu jeżeli ciąży na nim obowiązek opieki nad osobą narażoną na niebezpieczeństwo - podlega karze pozbawienia wolności od 3 miesięcy do lat 5.

Należy zauważyć, że dyspozycja i zagrożenie sankcją karna ww. norm Kodeksu karnego i przepisów karnych wprowadzonych w treści niniejszego projektu są identyczne.

**4.** Podnieść należy, że funkcja opiekuńcza szkoły jest jej podstawową funkcją. Nauczyciele, w tym nauczyciele-dyrektorzy, podlegają odpowiedzialności karnej na zasadach ogólnych z tytułu zaniechania prawidłowej opieki.

Obowiązek sprawowania opieki i nadzoru oraz zapewnienia bezpieczeństwa ze strony szkoły dotyczy uczniów powierzonych funkcjonariuszom szkoły lub szkole jako całości. Obowiązek ten zachodzi więc w sytuacji, gdy uczniowie danej szkoły pozostają w dyspozycji nauczycieli lub administracji szkolnej, podczas lekcji, przerw międzylekcyjnych i innych zajęć zleconych przez szkołę (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 3 stycznia 1974 r., II CR 643/73, OSP 1974/10/202). Do podstawowych obowiązków administracji szkolnej należy zapewnienie bezpieczeństwa młodzieży szkolnej w czasie jej przebywania w szkole (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 16 stycznia 1974 r., II CR 482/73, OSNCP 1975, nr 2, poz. 26).

Nie ma więc żadnych podstaw do tego, aby wprowadzać odrębną odpowiedzialność karną np. w ustawie Prawo oświatowe, dla wyselekcjonowanej grupy podmiotów, ze względu na to, że podmioty te objęte są odpowiedzialnością karną, określoną w Kodeksie karnym.

Zaniedbania w zakresie prawidłowego sprawowania opieki są sankcjonowane w art. 160 § 1 i 2 k.k. i obejmują swoim działaniem także nauczycieli i dyrektorów szkół. Nie ma więc żadnego uzasadnienia normatywnego dla konieczności wprowadzenia do treści ustawy Prawo oświatowe art. 188a projekt.u.p.o..

**5.** Odnośnie art. 231 k.k. i norm karnych z niniejszej nowelizacji należy zauważyć, że w zakresie podmiotowym istotnie nie występuje pełna zbieżność normatywna z projektowaną treścią art. 188a, gdyż na gruncie orzeczniczym nauczyciele pełniący funkcje kierownicze nie są uznawani za funkcjonariuszy publicznych, objętych działaniem art. 231 k.k.

Natomiast nie oznacza to braku odpowiedzialności nauczycieli-dyrektorów z tytułu wadliwego sprawowania opieki nad uczniami, oraz kwalifikowanej odpowiedzialności karnej w sytuacji wystąpienia skutku w postaci narażenia zdrowia lub życia uczniów. Taka odpowiedzialność nadal zachodzi na podstawie art. 160 § 1 i 2 k.k.

Natomiast wprowadzenie do ustawy Prawo oświatowe normy w postaci art. 188a ust. 1 projekt.u.p.o. ma na celu wprowadzenie odpowiedzialności nacechowanej subiektywną i wartościującą oceną działań dyrektora - w oderwaniu od zobiektywizowanych instrumentów prawnych.

Na takie niebezpieczeństwo zwrócił uwagę Sąd Okręgowy w Olsztynie w wyroku z 2 lipca 2018 r., VII Ka 342/18 (LEX nr 2555864) stwierdzając, że art. 231 k.k. może być używany w sposób instrumentalny, gdy nie można postawić dyrektorowi innych zarzutów karnych. Sąd Okręgowy w wyroku uniewinniającym dyrektora szkoły podniósł, że analiza stawianych zarzutów dowodziła, że tak od strony przedmiotowej, jak i podmiotowej, nie można było czynów zarzucanych oskarżonym zakwalifikować na innej podstawie prawnej niż tylko na podstawie art. 231 k.k.

Istnieje więc poważnie niebezpieczeństwo podobnie instrumentalnego wykorzystywania art. 188a ust. 1 projekt. u.p.o. do pociągania do odpowiedzialności karnej dyrektorów, którzy nie będą wystarczająco podlegli zewnętrznym wytycznym odnośnie ich działań.

Należy w tym miejscu powtórzyć – nie oznacza to bezkarności dyrektorów szkół, którzy ponoszą odpowiedzialność karną na zasadach określonych w Kodeksie karnym, w tym także w zakresie zaniedbań w zakresie wykonywania funkcji opiekuńczej przez szkoły.

W tym miejscu należy zauważyć także, że dyrektorzy szkół podlegają odpowiedzialności dyscyplinarnej na zasadach ogólnych określonych w art. 75 – 85z ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (tekst jedn. Dz.U. z 2019 r. poz. 2215 z późn.zm.).

Ponadto dyrektorzy szkół mogą być odwołani z funkcji kierowniczej bez wypowiedzenia na podstawie art. 66 ust. 1 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe (tekst jedn. Dz.U. z 2021 r. poz. 1082 z późn.zm.) np. w sytuacji negatywnej oceny pracy negatywnej oceny wykonywania zadań kierowniczych, złożenia wniosku o odwołanie przez kuratora oświaty czy też w tzw. przypadkach szczególnie uzasadnionych, po zasięgnięciu opinii kuratora oświaty.

**6.** To wszystko prowadzi do wniosku, że niniejszy projekt ma na celu wprowadzenie instytucji pozaprawnego i pozamerytorycznego wywierania nacisku na działania podejmowane w ramach czynności zarządczych przez dyrektora szkoły.

W uzasadnieniu podnosi się, że „*należy bowiem podjąć niezwłoczne działania legislacyjne zmierzające do zlikwidowania luki prawnej powodującej bezkarność ww. osób, które kierując placówką i odpowiadając za opiekę nad dziećmi, nie realizują prawidłowo swoich obowiązków, działając na szkodę małoletnich*”.

Takie uzasadnienie nosi wszelkie znamiona potwarzy, zniesławienia i naruszenia godności zawodu nauczyciela.

Z uzasadnienia wynika teza, jakoby bezkarność dyrektorów szkół była nagminna, naruszenia zasad opieki powszechne, a ww. zaniedbania były ignorowane przez organy prowadzące, przez kuratorów i prokuraturę. Taka teza nie dość, że nie znajduje potwierdzenia w rzeczywistości, to także jest po prostu nieprawdziwa i krzywdząca.

Nie zostały wskazane przypadki naruszenia prawa, które uzasadniałyby wprowadzenie zmian, nie jest znana także skala zjawiska. Z doniesień medialnych cytujących wypowiedzi Ministra Edukacji i Nauki wynika, że przedmiotowa nowelizacja może być związana z dążeniem do zideologizowania światopoglądowego szkół i nie ma nic wspólnego z wprowadzeniem lepszych standardów funkcjonowania oświaty.

Na marginesie mówiąc wprowadzanie norm karnych do ustawy organizacyjnej, jaką jest ustawa Prawo oświatowe, również wskazuje, że projektodawca miał na celu wprowadzenie instrumentów dyscyplinujących („mrożących”), odbierających oświacie autonomię i będących w sprzeczności z zasadą decentralizacji wykonywania zadań państwa.

Z poważaniem

Wiceprezes ZG ZNP

- *Krzysztof Baszczyński* -