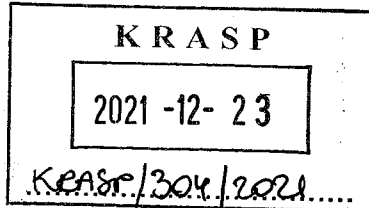




ZASTĘPCA SZEFA
KANCELARII SEJMU

Warszawa, dnia 14 grudnia 2021 r.

SPS-WP.020.388.4.2021



Przewodniczący
Konferencji Rektorów
Akademickich Szkół Polskich
Pan prof. dr hab. inż. Arkadiusz Mężyk

Szanowny Panie Przewodniczący

Z upoważnienia Marszałek Sejmu, uprzejmie przekazuję – na podstawie art. 329 ust. 1 pkt 2 w związku z ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. - Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz.U.2021.478 t.j. ze zm.) - rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy - Prawo oświatowe oraz niektórych innych ustaw, z prośbą o przedstawienie opinii.

Z poważaniem

Dariusz Salamończyk



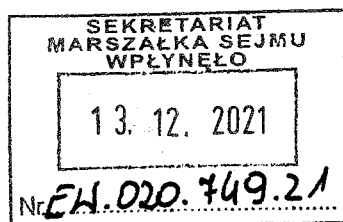
PREZES RADY MINISTRÓW

Warszawa /elektroniczny znacznik czasu/

DKPL.WK.0610.2.138.2021.AF(11)

RM-0610-138-21

UD227



Pani Elżbieta WITEK

Marszałek Sejmu

Szanowna Pani Marszałek,

na podstawie art. 118 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej przedstawiam Sejmowi
projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo oświatowe oraz niektórych innych ustaw.

Do prezentowania stanowiska Rządu w tej sprawie w toku prac parlamentarnych został
upoważniony Minister – Członek Rady Ministrów Michał Wójcik.

Z poważaniem,

Mateusz Morawiecki

Prezes Rady Ministrów

/podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym/

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU

L.dz. *SPS WP.020.388.2021*

Data wpływu *13.12.2021*

niepodlega

POLSKA
STULECIE ODZYSKANIA
NIEPODLEGŁOŚCI

U S T A W A

z dnia

o zmianie ustawy – Prawo oświatowe oraz niektórych innych ustaw¹⁾

Art. 1. W ustawie z dnia 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe (Dz. U. z 2021 r. poz. 1082) wprowadza się następujące zmiany:

- 1) po rozdziale 9 dodaje się rozdział 10 w brzmieniu:

„Rozdział 10

Przepis karny

Art. 188a. 1. Kto, kierując jednostką organizacyjną wymienioną w art. 2 pkt 1–8, przekracza swoje uprawnienia lub nie dopełnia obowiązków w zakresie opieki lub nadzoru nad małoletnim, czym działa na szkodę tego małoletniego,

podlega karze pozbawienia wolności od 3 miesięcy do lat 5.

2. Jeżeli następstwem czynu określonego w ust. 1 jest śmierć małoletniego, ciężki uszczerbek na jego zdrowiu lub doprowadzenie małoletniego do obcowania płciowego lub do poddania się innej czynności seksualnej albo do wykonania takiej czynności,

sprawca podlega karze pozbawienia wolności od 6 miesięcy do lat 8.”;

- 2) po art. 188a dodaje się oznaczenie i tytuł rozdziału 11 w brzmieniu:

„Rozdział 11

Przepis o wejściu w życie”.

Art. 2. W ustawie z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 (Dz. U. z 2021 r. poz. 75, 952 i 1901) po rozdziale 8 dodaje się rozdział 8a w brzmieniu:

„Rozdział 8a

Przepis karny

Art. 64c. 1. Kto, kierując żłobkiem lub klubem dziecięcym, przekracza swoje uprawnienia lub nie dopełnia obowiązków w zakresie opieki lub nadzoru nad małoletnim, czym działa na szkodę tego małoletniego,

podlega karze pozbawienia wolności od 3 miesięcy do lat 5.

¹⁾ Niniejszą ustawą zmienia się ustawy: ustawę z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 oraz ustawę z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej.

2. Jeżeli następstwem czynu określonego w ust. 1 jest śmierć małoletniego, ciężki uszczerbek na jego zdrowiu lub doprowadzenie małoletniego do obcowania płciowego lub do poddania się innej czynności seksualnej albo do wykonania takiej czynności, sprawca podlega karze pozbawienia wolności od 6 miesięcy do lat 8.”.

Art. 3. W ustawie z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (Dz. U. z 2020 r. poz. 821 oraz z 2021 r. poz. 159, 1006 i 1981) po dziale VIII dodaje się dział VIIIa w brzmieniu:

„DZIAŁ VIIIa

Przepis karny

Art. 200a. 1. Kto, kierując placówką lub ośrodkiem będącym formą instytucjonalnej pieczy zastępczej wymienioną w art. 93 ust. 1 lub placówką wsparcia dziennego, przekracza swoje uprawnienia lub nie dopełnia obowiązków w zakresie opieki lub nadzoru nad małoletnim, czym działa na szkodę tego małoletniego,

podlega karze pozbawienia wolności od 3 miesięcy do lat 5.

2. Jeżeli następstwem czynu określonego w ust. 1 jest śmierć małoletniego, ciężki uszczerbek na jego zdrowiu lub doprowadzenie małoletniego do obcowania płciowego lub do poddania się innej czynności seksualnej albo do wykonania takiej czynności, sprawca podlega karze pozbawienia wolności od 6 miesięcy do lat 8.”.

Art. 4. Ustawa wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

UZASADNIENIE

Projekt ustawy ma na celu spenalizowanie czynów polegających na przekroczeniu uprawnień lub niedopełnieniu obowiązków w zakresie opieki lub nadzoru nad małoletnimi przez osoby kierujące jednostkami organizacyjnymi zapewniającymi ten nadzór i opiekę. Należy bowiem podjąć niezwłoczne działania legislacyjne zmierzające do zlikwidowania luki prawnej powodującej bezkarność osób, które – kierując placówką i odpowiadając za opiekę nad dziećmi – nie realizują prawidłowo swoich obowiązków, działając na szkodę małoletnich.

Przepisy ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe (Dz. U. z 2021 r. poz. 1082) w art. 68 wprost wskazują, że dyrektor szkoły lub placówki w szczególności kieruje działalnością szkoły lub placówki, a także sprawuje opiekę nad uczniami oraz stwarza warunki harmonijnego rozwoju psychofizycznego poprzez aktywne działania prozdrowotne. Jako szkołę należy rozumieć także przedszkole, zaś jako placówkę należy rozumieć jednostki organizacyjne wymienione w art. 2 pkt 3–8 i 10, tj.:

- placówki oświatowo-wychowawcze, w tym szkolne schroniska młodzieżowe, umożliwiające rozwijanie zainteresowań i uzdolnień oraz korzystanie z różnych form wypoczynku i organizacji czasu wolnego,
- placówki kształcenia ustawicznego oraz centra kształcenia zawodowego, umożliwiające uzyskanie i uzupełnienie wiedzy, umiejętności i kwalifikacji zawodowych,
- placówki artystyczne – ogniska artystyczne umożliwiające rozwijanie zainteresowań i uzdolnień artystycznych,
- poradnie psychologiczno-pedagogiczne, w tym poradnie specjalistyczne udzielające dzieciom, młodzieży, rodzicom i nauczycielom pomocy psychologiczno-pedagogicznej, a także pomocy uczniom w wyborze kierunku kształcenia i zawodu,
- młodzieżowe ośrodki wychowawcze, młodzieżowe ośrodki socjoterapii, specjalne ośrodki szkolno-wychowawcze oraz specjalne ośrodki wychowawcze dla dzieci i młodzieży wymagających stosowania specjalnej organizacji nauki, metod pracy i wychowania, a także ośrodki rewalidacyjno-wychowawcze umożliwiające dzieciom i młodzieży, o których mowa w art. 36 ust. 17, a także dzieciom i młodzieży z niepełnosprawnościami sprzężonymi, z których jedną z niepełnosprawności jest niepełnosprawność intelektualna, realizację odpowiednio obowiązku, o którym mowa w art. 31 ust. 4 ustawy, obowiązku szkolnego i obowiązku nauki,

- placówki zapewniające opiekę i wychowanie uczniom w okresie pobierania nauki poza miejscem stałego zamieszkania,
- biblioteki pedagogiczne.

Kierowanie szkołą (placówką) oznacza różne czynności organizacyjne i kierownicze dyrektora, które podejmuje on w stosunku do pracowników szkoły lub placówki jako ich przełożony służbowy, uczniów (wychowanków) w ramach tzw. władztwa zakładowego, przez które należy rozumieć pewien specjalny rodzaj władzy (uprawnień) wobec korzystających z działalności szkoły lub placówki uczniów i wychowanków (muszą oni podporządkować się poleceniom dyrektora i nauczycieli, które są uwarunkowane zarówno celami działalności szkoły lub placówki, jak i nawiązanym wskutek powstania obowiązku edukacyjnego oraz przyjęcia dziecka do szkoły stosunkiem administracyjnoprawnym), a także w stosunku do innych organów szkoły lub placówki (rady pedagogicznej, rady szkoły lub placówki, samorządu uczniowskiego, rady rodziców).

Zgodnie z art. 68 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe dyrektor szkoły lub placówki w szczególności sprawuje opiekę nad uczniami oraz stwarza warunki harmonijnego rozwoju psychofizycznego poprzez aktywne działania prozdrowotne. W doktrynie wskazuje się jednoznacznie, że regulacji tej nie należy odczytywać jako nakładającą na dyrektora obowiązek osobistego sprawowania pieczy nad uczniami (wychowankami), a rozstrzygającą o zakresie jego odpowiedzialności. Zwrot „sprawuje opiekę”, którym posłużył się ustawodawca, wymaga wykładni w ścisłym kontekście terminologicznym nawiązującym do dziedziny prawa rodzinnego. Dzieci i młodzież korzystające z usług edukacyjnych szkół i placówek nie są bowiem podmiotami w sensie prawnym w pełni samodzielnymi i odpowiedzialnymi za swój byt. Jak konsekwentnie przyjmuje doktryna prawa rodzinnego, w zakresie władzy przysługującej rodzicom nad dzieckiem (władzy rodzicielskiej) leży także określenie, gdzie, z kim i w jakim czasie dziecko ma przebywać (*vide*: J. Ignatowicz [w:] *Kodeks rodzinny i opiekuńczy z komentarzem*, red. J. Pietrzykowski, Warszawa 1993, s. 478–479). (...) Zarazem (...) przepis [art. 68 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe] przyznaje dyrektorowi (gdyż szkoła jako taka nie ma osobowości cywilnoprawnej) prawo „opieki” (tzn. pieczy) nad małoletnimi uczniami w takim zakresie, w jakim jest to konieczne do realizacji przez szkołę jej funkcji dydaktycznej, wychowawczej i opiekuńczej oraz – odpowiednio do tego – kształtuje obowiązki rodziców skorelowane z przysługującą im pieczą rodzicielską. Przez „opiekę”, o której tu mowa, rozumieć należy prawo do decydowania o tym, gdzie dzieci powierzone pieczy

dyrektora jako przedstawiciela szkoły lub placówki przebywają w czasie zajęć szkolnych, jakie są porządek i organizacja tych zajęć, a także do rozstrzygnięcia o właściwym sposobie zapewnienia dzieciom możliwości spokojnego i bezpiecznego dowozu na zajęcia oraz przebywania na terenie szkoły. Podobnie też należy, jak się wydaje, rozumieć dalszą część komentowanego przepisu, gdzie mowa o stwarzaniu warunków „harmonijnego rozwoju psychofizycznego poprzez aktywne działania prozdrowotne”. Dyrektor powinien więc tak wykonywać swoje obowiązki kierownika oświatowej jednostki organizacyjnej, aby zabezpieczyć dzieci i młodzież przed szkodliwym wpływem otoczenia społecznego oraz przez to stworzyć im możliwości właściwego rozwoju w sferze psychicznej i fizycznej. Do obowiązków tych należy również, w miarę możliwości, zapewnienie uczniom (wychowankom) korzystania w szkole lub placówce ze świadczeń opieki zdrowotnej. Regulację komentowanego przepisu uzupełnia pkt 6, zgodnie z którym dyrektor szkoły „wykonuje zadania związane z zapewnieniem bezpieczeństwa uczniom i nauczycielom w czasie zajęć organizowanych przez szkołę lub placówkę”. W tym ostatnim przypadku chodzi jednak bardziej o bezpieczeństwo fizyczne oraz o dbałość o bezpieczeństwo i higienę pracy i nauki (*vide*: M. Pilich (red.), *Prawo oświatowe. Komentarz*, wyd. II, WKP 2021, LEX). Jak wynika z powyższego, zakres obowiązku opieki sprawowanej przez kierującego placówką jest szeroki i uwzględnia nie tylko bezpośrednio sprawowaną przez dyrektora pieczę nad małoletnim, ale również np. kwestie decydowania o tym, z którymi osobami podopieczny przebywa i pod których bezpośrednią opieką pozostaje.

Co prawda art. 68 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe jest zawarty w rozdziale 3 ustawy, który reguluje zarządzanie szkołami i placówkami publicznymi, a zatem dotyczy wprost dyrektorów publicznych szkół i placówek oświatowych. Powyższe nie oznacza jednak wyłączenia spod obowiązku opieki nad wychowankami osób kierujących jednostkami organizacyjnymi o charakterze niepublicznym. Należy zauważyć, że w ustawie z dnia 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe w rozdziale 8, dotyczącym szkół i placówek niepublicznych, ustawodawca nie uwzględnił analogicznego do wyrażonego wprost w rozdziale 3 ustawy uregulowania określającego, że szkołą i placówką niepubliczną kieruje dyrektor, ani też przepisu wymieniającego enumeratywnie jego obowiązki (jak to ma miejsce w art. 68 w odniesieniu do szkół i placówek publicznych). Jednocześnie jednak „szkoły niepubliczne ustawa generalnie włącza w system szkolny i obejmuje je swoją regulacją, poświęca im nawet oddzielny rozdział [...]” (J. Homplewicz, glosa do uchwały Sądu Najwyższego z dnia 21 lipca 1992 r., III CZP 84/92). Zgodnie z art. 1 Prawa oświatowego to

system oświaty, a zatem zarówno publiczne, jak i niepubliczne szkoły i placówki oświatowe (*vide*: art. 2 pkt 2 w zw. z art. 8 ust. 1 ustawy), zapewnia m.in. realizację prawa dzieci i młodzieży do wychowania i opieki. Powyższy przepis obejmuje zbiór postulatów i wytycznych, według których powinien być zorganizowany system oświaty w Polsce, a także standardów, jakie powinien spełniać. W istocie zatem należy rozumieć, że to nie system oświaty jako bliżej niesprecyzowany byt prawny, lecz organy państwa i jednostki samorządu terytorialnego powinny zapewnić taką organizację procesu nauczania, wychowania i opieki w szkołach i placówkach, aby warunki prawne określone w tym i innych przepisach ustawy zostały spełnione. Ustawodawca określił w art. 2, jakie jednostki organizacyjne wchodzi w skład systemu oświaty od strony podmiotowej, a zatem jako swoisty zbiór jednostek organizacyjnych. Można jednak wskazać również na przedmiotowo-funkcjonalne rozumienie analizowanego pojęcia, określając tym mianem pewną grupę instytucji prawnych, które służą wychowaniu i opiece oraz podnoszeniu poziomu wiedzy w społeczeństwie, w tym szkół i placówek niepublicznych. Z tego punktu widzenia art. 2 ma jedynie na celu wyznaczenie zakresu regulacji prawnej; innymi słowy, ustala, jakie jednostki organizacyjne działają według przepisów ustawy (M. Pilich, *Prawo oświatowe. Komentarz*; J. Homplewicz, *Zagadnienia ustawodawstwa szkolnego. Zarys problematyki polskiego prawa szkolnego* Katowice 1973).

Jak wskazują m.in. komentatorzy Prawa oświatowego, utrzymywanie bezpiecznych i higienicznych warunków m.in. opieki w szkołach i placówkach jest jednym z podstawowych standardów obowiązujących w systemie oświaty. Za działalność szkoły odpowiada jej organ prowadzący, którego zadaniem jest, w szczególności, zapewnienie warunków działania szkoły, w tym bezpiecznych i higienicznych warunków nauki, wychowania i opieki. Bezpośrednią odpowiedzialność za stan bezpieczeństwa i higieny pracy w szkole ponosi zaś jej dyrektor, z mocy ustawy obowiązany wykonywać zadania związane z zapewnieniem bezpieczeństwa uczniom i nauczycielom w czasie zajęć organizowanych przez szkołę. Zadania dyrektora każdej szkoły w tym zakresie wynikają wprost z art. 207 Kodeksu pracy oraz rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 31 grudnia 2002 r. w sprawie bezpieczeństwa i higieny w publicznych i niepublicznych szkołach i placówkach, Dz. U. z 2020 r. poz. 1604 (A. Balicki, M. Pyter, *Krótkie Komentarze Becka*, 2017). W doktrynie wskazuje się także, że organy prowadzące szkoły i placówki niepubliczne swobodnie decydują o tym, kto będzie kierował szkołą lub placówką oraz w jakim trybie dojdzie do obsady stanowiska kierowniczego. Wskazana osoba jest powoływana jako dyrektor zawsze na tej samej podstawie prawnej: zarówno w przypadku, gdy jest nauczycielem, jak i gdy nie jest zatrudniona w

charakterze nauczyciela. Ponadto w przepisach rozdziału 8 Prawa oświatowego (dotyczącego szkół i placówek niepublicznych) jest mowa o konieczności sporządzenia w zgłoszeniu do ewidencji zestawienia zawierającego imiona i nazwiska dyrektora i nauczycieli przyszłej szkoły (placówki) niepublicznej. Osobą „przewidzianą do zatrudnienia” na stanowisku dyrektora szkoły może być również osoba fizyczna będąca osobą prowadzącą szkołę, a więc sam wnioskodawca (M. Pilich, *Prawo oświatowe. Komentarz*). Za obowiązkowy organ szkoły należy uznać jej dyrektora, co wynika chociażby z treści art. 168 ust. 4 pkt 5 ustawy – Prawo oświatowe, wskazującego wyraźnie na kwalifikacje tego organu (*vide*: np. D. Kurzyńska-Chmiel, *Funkcjonowanie szkolnictwa niepublicznego w Polsce w oparciu o aktualnie obowiązujący stan prawny*, „Przełęcz Prawa Publicznego” 7-8/2019). Zauważyć należy, że ustawodawca posługuje się w Prawie oświatowym wyrażeniem „dyrektor” – w zależności od potrzeb – bez precyzowania, że chodzi o dyrektora szkoły publicznej albo niepublicznej, lub konkretnie, wskazując w przepisie na jednego z nich. Jednocześnie zakłada, że szkołą i placówką niepubliczną ma kierować dyrektor, czemu daje przykładowo wyraz w art. 168 ust. 4 pkt 5. Obowiązek opieki nad wychowankami ciążyący na dyrektorze szkoły lub placówki odnosi się zatem zarówno do dyrektora szkoły publicznej, jak i niepublicznej.

W art. 10 ustawy z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 (Dz. U. z 2021 r. poz. 75, 952 i 1901) wskazuje się natomiast, że do zadań żłobka i klubu dziecięcego należy w szczególności zapewnienie dziecku opieki w warunkach bytowych zbliżonych do warunków domowych, zagwarantowanie dziecku właściwej opieki pielęgnacyjnej oraz edukacyjnej, przez prowadzenie zajęć zabawowych z elementami edukacji, z uwzględnieniem indywidualnych potrzeb dziecka, a także prowadzenie zajęć opiekuńczo-wychowawczych i edukacyjnych, uwzględniających rozwój psychomotoryczny dziecka, właściwych do wieku dziecka. Pracą żłobka kieruje dyrektor, zaś klubem dziecięcym osoba kierująca pracą klubu dziecięcego. Jak wskazuje A. Olszewski, *Ustawa o opiece nad dziećmi w wieku do lat trzech. Komentarz*. (WKP, 2019), zgodnie z przywołanym przepisem dyrektor kieruje pracą żłobka, co oznacza, że odpowiada za całokształt jego bieżącej działalności. Działalność taka obejmuje zasadniczo dwie najważniejsze płaszczyzny, tj. kierowanie żłobkiem w aspekcie wewnętrznym oraz reprezentowanie żłobka na zewnątrz.

W zakresie instytucjonalnej pieczy zastępczej, o której mowa w ustawie z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (Dz. U. z 2020 r. poz. 821 oraz z 2021 r. poz. 159, 1006 i 1981), określającej zadania poszczególnych jej jednostek, wskazuje

się, że placówka opiekuńczo-wychowawcza zapewnia dziecku całodobową opiekę i wychowanie oraz zaspokaja jego niezbędne potrzeby, w szczególności emocjonalne, rozwojowe, zdrowotne, bytowe, społeczne i religijne, w regionalnej placówce opiekuńczo-terapeutycznej są umieszczane dzieci wymagające szczególnej opieki, które ze względu na stan zdrowia wymagający stosowania specjalistycznej opieki i rehabilitacji nie mogą zostać umieszczone w rodzinnej pieczy zastępczej lub w placówce opiekuńczo-wychowawczej, zaś w interwencyjnym ośrodku preadopcyjnym umieszcza się dzieci, które wymagają specjalistycznej opieki i w okresie oczekiwania na przysposobienie nie mogą zostać umieszczone w rodzinnej pieczy zastępczej. Wszystkie wymienione jednostki mają w swoich zadaniach zapewnienie opieki nad trafiającymi do nich dziećmi, co winno być realizowane przez dyrektorów tych jednostek. Dyrektorzy powinni zatem reagować na zauważone nieprawidłowości w zachowaniu lub rozwoju dziecka oraz dokonywać niezbędnych czynności pielęgnacyjnych w zależności od jego wieku i potrzeb rozwojowych.

Jak wynika z powyższego, osoby, które, kierując daną jednostką, odpowiadają jednocześnie za opiekę nad dziećmi, są odpowiedzialne za bezpieczeństwo podopiecznych i pracowników placówki, powinny podejmować samodzielne decyzje dotyczące organizacji pracy w placówce w zgodzie z oczekiwaniami pracowników i standardami świadczonych usług, a także w zakresie realizacji usług w placówce i oceny pracowników, a także podopiecznych. Działalność osoby kierującej jednostką sprawującą pieczę nad dziećmi nie jest ograniczona wyłącznie do wykonywania czynności zarządczych i administracyjnych, ale związana jest również z szeroko pojętym sprawowaniem opieki nad dziećmi.

Potrzeba podjęcia niezwłocznych działań legislacyjnych wynika także z doniesień (w tym szeroko komentowanych w mediach) dotyczących braku odpowiedzialności za krzywdę, jakiej w różnego rodzaju placówkach powołanych do opieki i nadzoru nad dziećmi doświadczają przebywający w nich wychowankowie. Przykładowo wskazać należy na sprawę dotyczącą niepublicznego punktu przedszkolnego prowadzonego w miejscowości pod Łodzią, gdzie miało dochodzić do wielokrotnego krzywdzenia dzieci przez małoletniego, który podstępem doprowadzać miał wychowanków do poddawania się czynnościom seksualnym. Prokuratura umorzyła postępowanie prowadzone w stosunku do osoby kierującej punktem przedszkolnym, uzasadniając, że osoba ta nie jest funkcjonariuszem publicznym i nie może podlegać odpowiedzialności karnej za niedopełnienie obowiązków, a tym samym działanie na szkodę interesu małoletniego. Obecnie sprawa pozostaje w toku. Innym przykładem sprawy zaniedbań

w jednostce oświatowej była sprawa zaginięcia w 2016 r. 3-latka z przedszkola znajdującego się przy Metrze Stokłosa w Warszawie. Dziecko oddaliło się z przedszkola, a następnie chodziło boso po warszawskich ulicach. Odnalazł je dopiero patrol policji. Postępowanie wobec oskarżonych zakończyło się umorzeniem w listopadzie 2019 r. Z kolei w 2016 r. inny 3-latek w środku zimy oddalił się z innego przedszkola prowadzonego przez tego przedsiębiorcę w Warszawie przy ul. Nowoursynowskiej. Postępowanie w tej sprawie jest zawieszono. Szerokim echem w mediach odbiła się również sprawa pozostawienia 11-letniej dziewczynki w gorzowskiej szkole specjalnej bez opieki i nadzoru, wskutek czego małaletnia miała zostać zgwałcona przez dwóch innych uczniów placówki. Prokuratura odmówiła wszczęcia śledztwa w tej sprawie. Sąd utrzymał w mocy zaskarżone postanowienie (orzeczenie z dnia 13 września 2017 r.). Najnowszym przykładem jest zdarzenie, do którego doszło na placu zabaw w przedszkolu w Szczecinie. Dwie dziewczynki straciły przytomność podczas zabawy skakanką. Prokuratura wszczęła śledztwo w sprawie.

Dobro dziecka jest wartością chronioną konstytucyjnie, a obowiązek ochrony dziecka spoczywa w tym zakresie również na władzy publicznej. Przepis art. 72 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji RP ustanawia ogólny obowiązek „ochrony praw dziecka” i nakłada go na wszystkie władze publiczne. Obowiązkiem ustawodawcy zwykłego jest stworzenie szczegółowych unormowań pozwalających na urzeczywistnianie dobra dziecka, a proces wykładni i stosowania wszelkich przepisów prawa musi, tym samym, uwzględniać obowiązek realizacji tej wartości konstytucyjnej.

Projekt ustawy wprowadza zmiany w następujących aktach prawnych:

- ustawie z dnia 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe,
- ustawie dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3,
- ustawie z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej.

Obecne rozwiązania prawne nie regulują kwestii odpowiedzialności karnej osób kierujących jednostkami objętymi systemem oświaty, żłobkami, klubami dziecięcymi oraz jednostkami instytucjonalnej pieczy zastępczej i placówkami wsparcia dziennego – za czyny związane z przekroczeniem uprawnień lub niedopełnieniem obowiązków w zakresie opieki i nadzoru nad małaletnimi. Odpowiedzialność karną w odniesieniu do funkcjonariuszy publicznych statuuje art. 231 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. z 2020 r. poz. 1444 i 1517 oraz z 2021 r. poz. 1023 i 2054), dalej jako „k.k.”. Brak jest natomiast

przepisu przewidującego możliwość pociągnięcia do odpowiedzialności osoby kierującej niepubliczną jednostką organizacyjną sprawującą pieczę nad małoletnimi.

W obowiązującym stanie prawnym odpowiedzialności karnej za przekroczenie uprawnień lub niedopełnienie obowiązków, a tym samym działanie na szkodę interesu publicznego lub prywatnego, podlega funkcjonariusz publiczny na gruncie art. 231 § 1 k.k., a więc osoba wymieniona w art. 115 § 13 k.k. Funkcjonariuszem publicznym jest:

- 1) Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej;
- 2) poseł, senator, radny;
- 3) poseł do Parlamentu Europejskiego;
- 4) sędzia, ławnik, prokurator, funkcjonariusz finansowego organu postępowania przygotowawczego lub organu nadrzędnego nad finansowym organem postępowania przygotowawczego, notariusz, komornik, kurator sądowy, syndyk, nadzorca sądowy i zarządca, osoba orzekająca w organach dyscyplinarnych działających na podstawie ustawy;
- 5) osoba będąca pracownikiem administracji rządowej, innego organu państwowego lub samorządu terytorialnego, chyba że pełni wyłącznie czynności usługowe, a także inna osoba w zakresie, w którym uprawniona jest do wydawania decyzji administracyjnych;
- 6) osoba będąca pracownikiem organu kontroli państwowej lub organu kontroli samorządu terytorialnego, chyba że pełni wyłącznie czynności usługowe;
- 7) osoba zajmująca kierownicze stanowisko w innej instytucji państwowej;
- 8) funkcjonariusz organu powołanego do ochrony bezpieczeństwa publicznego albo funkcjonariusz Służby Więziennej;
- 9) osoba pełniąca czynną służbę wojskową, z wyjątkiem terytorialnej służby wojskowej pełnionej dyspozycyjnie;
- 10) pracownik międzynarodowego trybunału karnego, chyba że pełni wyłącznie czynności usługowe.

Powyższe wskazuje, że przypisanie odpowiedzialności karnej osobom kierującym jednostkami objętymi systemem oświaty, żłobkami, klubami dziecięcymi oraz jednostkami instytucjonalnej pieczy zastępczej i placówkami wsparcia dziennego – w świetle obowiązujących regulacji – możliwe jest jedynie w przypadku, gdy te osoby można zaliczyć do katalogu *osób będących pracownikiem administracji rządowej, innego organu państwowego lub samorządu terytorialnego, (...) a także innych osób w zakresie, w którym*

uprawnione są do wydawania decyzji administracyjnych, tj. do katalogu osób wymienionych w art. 115 § 13 pkt 4 k.k. Zagadnienie dotyczące ujęcia m.in. nauczycieli i dyrektorów jednostek systemu oświaty w katalogu funkcjonariuszy publicznych jest przedmiotem rozbieżności w orzecznictwie sądów. Ponadto, pomimo zauważalnej tendencji do rozróżniania pojęć funkcjonariusza publicznego oraz osoby pełniącej funkcję publiczną, orzecznictwo sądów nie jest jednolite w tym zakresie.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 16 czerwca 2011 r., sygn. IV SAB/Wr 44/11, przyjął, że „na podstawie definicji funkcjonariusza publicznego, przedstawionej w art. 115 Kodeksu karnego można stwierdzić, że jest nim każdy pracownik instytucji państwowej lub samorządowej, który pełni funkcje związane z pewnym zakresem uprawnień i obowiązków, ale związanych z realizacją zadań o znaczeniu publicznym. Jest nim również nauczyciel”.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Białymstoku w wyroku z dnia 26 maja 2020 r., sygn. II SA/Bk 191/20, wskazał natomiast, że „pojęcie osoby pełniącej funkcję publiczną jest ujmowane szeroko i nie ogranicza się tylko do funkcjonariuszy publicznych, lecz obejmuje każdą osobę mającą związek z realizacją zadań publicznych, a nawet dopiero ubiegającą się do ich wypełniania. Zadaniem publicznym jest natomiast m.in. realizowanie konstytucyjnego prawa do wykształcenia w ramach pracy wykonywanej przez nauczycieli szkolnych, co pozwala ich kwalifikować jako osoby pełniące funkcje publiczne”.

Katalog funkcjonariuszy publicznych na gruncie obowiązujących regulacji jest odmienny od katalogu osób pełniących funkcje publiczne (węższy), tym samym nie każdej osobie pełniącej funkcję publiczną można przypisać odpowiedzialność karną na gruncie art. 231 k.k. Odmienne stanowisko, co do ujęcia nauczycieli jednostek systemu oświaty w katalogu funkcjonariuszy publicznych, przedstawił również Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku w wyroku z dnia 12 lutego 2020 r. sygn. II SA/Gd 555/19, w którym wskazał jednoznacznie, że „nauczyciele szkoły nie są funkcjonariuszami publicznymi i w tym zakresie argumentacja organów jest prawidłowa. Zauważyć jednak należy, że organy nie dokonały analizy, czy w rozpatrywanej sprawie nie należy przyjąć, że nauczyciele szkoły są osobami pełniącymi funkcje publiczne”.

Za kluczowe dla zagadnienia przypisania osobom kierującym m.in. placówkami oświatowymi odpowiedzialności karnej na gruncie art. 231 § 1 k.k. wskazać należy stanowisko Sądu Okręgowego w Olsztynie, który w wyroku z dnia 2 lipca 2018 r., sygn. VII Ka 342/18,

wskazał m.in., że „status innej osoby, jako funkcjonariusza publicznego w rozumieniu art. 115 § 13 pkt 4 k.k., w odróżnieniu od osób z pozostałych kategorii wymienionych w tym przepisie urzeczywistnia się wtedy, gdy pełni ona obowiązki w zakresie, w którym jest uprawniona do wydawania decyzji administracyjnych, a warunkiem poniesienia przez nią odpowiedzialności jest to, by przekroczenie uprawnień lub niedopełnienie obowiązków ze szkodą dla interesu publicznego lub prywatnego nastąpiło w zakresie, w jakim jest ona uprawniona do wydawania decyzji administracyjnych” (postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 7 marca 2014 r., sygn. V KK 318/13). Brak takiego powiązania powoduje, że w każdym przypadku przekroczenia uprawnień lub niedopełnienia obowiązków owej „innej osoby” poza zakresem w jakim jest ona uprawniona do wydawania decyzji administracyjnych, nie można jej zaliczyć do zbioru „funkcjonariuszy publicznych”. Z orzeczenia sądu wynika zatem, że zajmowanie stanowiska kierowniczego w placówce oświatowej nie przesądza o tym, że osobę zajmującą to stanowisko można zaliczyć do katalogu funkcjonariuszy publicznych. Jak zauważył w uzasadnieniu wyroku Sąd Okręgowy w Olsztynie, identyczny pogląd wyraziła M. Tomkiewicz, *Nauczyciel funkcjonariuszem publicznym?*; „Studia Warmińskie 48/2011”, stwierdzając, że „w odniesieniu do dyrektorów (...) status funkcjonariusza publicznego jest ściśle limitowany i przysługuje jedynie w takim zakresie, w jakim uprawnieni są do wydawania decyzji administracyjnych, a samo pełnienie kierowniczego stanowiska tego statusu nie powoduje”. Wniosek wynikający z orzeczenia Sądu Okręgowego w Olsztynie jest taki, że „o ile nauczyciel szkoły publicznej jest osobą pełniącą funkcję publiczną, podobnie jak dyrektor takiej szkoły, to jest oczywistym, że nie jest funkcjonariuszem publicznym, a dyrektor szkoły jest nim jedynie w zakresie, w jakim upoważniony jest do wydawania decyzji administracyjnych”.

Podkreślenia wymaga, że zakres opieki i nadzoru nad małoletnimi nie powinien podlegać różnicowaniu w zależności od statusu prawnego jednostki organizacyjnej sprawującej pieczę nad małoletnimi. Przekazanie wykonywania zadań publicznych podmiotom niepublicznym nie powoduje bowiem, że przestają one być ujmowane w kategorii zadań publicznych (S. Biernat, *Prywatyzacja zadań publicznych. Problematyka prawna*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa–Kraków 1994). Niewątpliwie obowiązek nadzoru i opieki w równym stopniu powinien obciążać zarówno osoby kierujące jednostkami publicznymi, jak i osoby kierujące jednostkami niepublicznymi. Jak słusznie wskazał Sąd Apelacyjny w Warszawie (wyrok z dnia 7 października 2017 r., sygn. akt ACa 142/18) „zaniedbania nauczyciela lub wychowawcy szkoły publicznej (...) w zakresie nadzoru nad uczniem nie można zaliczyć do działań o charakterze władcym. Obowiązek nadzoru nad uczniami w równym stopniu obciąża

nauczycieli i wychowawców szkół niepublicznych. Swoistym weryfikatorem w tym zakresie będzie to, czy dana czynność bądź działanie może należeć także do innych podmiotów, niemających charakteru władzy publicznej.”.

Stosownie do art. 1 pkt 1 Prawa oświatowego, system oświaty zapewnia realizację prawa każdego obywatela Rzeczypospolitej Polskiej do kształcenia się oraz prawa dzieci i młodzieży do wychowania i opieki (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 26 lutego 2020 r., sygn. II SA/Gd 554/19). Szkoły oraz inne placówki oświatowe mogą być zakładane i prowadzone przez jednostki samorządu terytorialnego, ale również przez inne osoby prawne lub osoby fizyczne. Szkoły mogą być prowadzone jako szkoły publiczne, tj. instytucje powołane przez organ administracji rządowej lub jednostkę samorządu terytorialnego (na poziomie gminy, powiatu, województwa) lub inną osobę prawną lub osobę fizyczną, albo jako szkoły niepubliczne prowadzone przez osoby prawne lub osoby fizyczne na podstawie wpisu do ewidencji placówek i szkół niepublicznych. Właściwi ministrowie i jednostki samorządu terytorialnego mogą zakładać i prowadzić tylko szkoły publiczne. Zadaniem własnym gminy jest zakładanie i prowadzenie publicznych przedszkoli (w tym specjalnych), szkół podstawowych (bez szkół specjalnych), zadaniem powiatu jest natomiast zakładanie i prowadzenie szkół ponadpodstawowych (w tym specjalnych), szkół podstawowych specjalnych, a także młodzieżowych ośrodków wychowawczych, młodzieżowych ośrodków socjoterapii, specjalnych ośrodków szkolno-wychowawczych oraz specjalnych ośrodków wychowawczych, placówek pracy pozaszkolnej (pałaców młodzieży, młodzieżowych domów kultury itp.) i innych placówek oświatowo-wychowawczych (zob. *Oświata i wychowanie w roku szkolnym 2019/2020*, pod kierunkiem Jerzego Auksztola, Urząd Statystyczny w Gdańsku, Ośrodek Statystyki Edukacji i Kapitału Ludzkiego, Pomorski Ośrodek Badań Regionalnych, Warszawa-Gdańsk 2020).

Projekt ustawy oddziałuje na osoby kierujące jednostkami organizacyjnymi systemu oświaty, w tym m.in.:

- 1) szkoły podstawowe dla dzieci i młodzieży – publiczne i niepubliczne – 13 440 placówek, w tym szkoły podstawowe:
 - publiczne – 12 103 placówki,
 - niepubliczne – 1337 placówek,
 - prowadzone przez jednostki administracji rządowej – 56 placówek,
 - prowadzone przez jednostki samorządu terytorialnego – 12 211 placówek,

- prowadzone przez organizacje społeczne i stowarzyszenia – 1104 placówki,
 - prowadzone przez organizacje wyznaniowe – 173 placówki,
 - prowadzone przez pozostałe jednostki – 958 placówek;
- 2) szkoły ponadpodstawowe dla młodzieży (4-letnie licea ogólnokształcące, 5-letnie technika, 3-letnie branżowe szkoły I stopnia, 3-letnie szkoły specjalne przysposabiające do pracy oraz szkoły policealne i szkoły artystyczne) – 6551 placówek, w tym:
- szkoły publiczne – 5496 placówek,
 - szkoły niepubliczne – 1055 placówek,
 - szkoły prowadzone przez jednostki administracji rządowej – 199 placówek,
 - szkoły prowadzone przez organy jednostek samorządu terytorialnego – 5110 placówek,
 - szkoły prowadzone przez organizacje społeczne i stowarzyszenia – 455 placówek,
 - szkoły prowadzone przez organizacje wyznaniowe – 131 placówek,
 - szkoły prowadzone przez pozostałe jednostki – 656 placówek;
- 3) placówki wychowania przedszkolnego:
- przedszkola – 12 911 placówek,
 - zespoły wychowania przedszkolnego – 66 placówek,
 - punkty przedszkolne – 1533 placówki,
 - oddziały przedszkolne w szkołach podstawowych – 7808 placówek.

(według danych [w:] *Oświata i wychowanie w roku szkolnym 2019/2020*, Urząd Statystyczny w Gdańsku, Ośrodek Statystyki Edukacji i Kapitału Ludzkiego, Pomorski Ośrodek Badań Regionalnych, Warszawa-Gdańsk 2020).

Stosownie do art. 8 ust. 1 ustawy z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3, żłobki i kluby dziecięce mogą tworzyć i prowadzić jednostki samorządu terytorialnego oraz instytucje publiczne, a także osoby fizyczne, osoby prawne i jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej. Do zadań żłobka i klubu dziecięcego należy w szczególności zapewnienie dziecku opieki w warunkach bytowych zbliżonych do warunków domowych, zagwarantowanie dziecku właściwej opieki pielęgnacyjnej oraz edukacyjnej, przez prowadzenie zajęć zabawowych z elementami edukacji, z uwzględnieniem indywidualnych potrzeb dziecka, a także prowadzenie zajęć opiekuńczo-wychowawczych i edukacyjnych, uwzględniających rozwój psychomotoryczny dziecka, właściwych do wieku dziecka. Podkreślić należy przy tym, że według stanu w dniu 31 grudnia 2019 r. w Polsce działało 4,4

tys. żłobków i klubów dziecięcych, w tym najwięcej żłobków (83,3%). Wśród żłobków i klubów dziecięcych blisko 78% należało do sektora prywatnego. Najwięcej żłobków i klubów dziecięcych sektora prywatnego należało do osób fizycznych prowadzących działalność gospodarczą (68,1%). Co dziesiąta placówka została założona przez spółkę z ograniczoną odpowiedzialnością (10,2%) lub spółkę cywilną (9,5%). W sektorze publicznym 97,4% żłobków i klubów dziecięcych było prowadzonych przez samorząd gminny. Wszystkie oddziały żłobkowe zostały utworzone przy przedszkolach, w tym głównie przy przedszkolach publicznych – 84,0%. (według danych *Żłobki i kluby dziecięce w 2019 r.*, opracowanie merytoryczne Urząd Statystyczny w Krakowie, Agnieszka Szlubowska).

Zgodnie z art. 2 ust. 3 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej jednostkami organizacyjnymi tego systemu są jednostki organizacyjne jednostek samorządu terytorialnego wykonujące zadania w zakresie wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej, placówki wsparcia dziennego, organizatorzy rodzinnej pieczy zastępczej, placówki opiekuńczo-wychowawcze, regionalne placówki opiekuńczo-terapeutyczne, interwencyjne ośrodki preadopcyjne, ośrodki adopcyjne oraz podmioty, którym zlecono realizację zadań z zakresu wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej. Stosownie do art. 3 ust. 1 tej ustawy, obowiązek wspierania rodziny przeżywającej trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych oraz organizacji pieczy zastępczej, w zakresie ustalonym ustawą, spoczywa na jednostkach samorządu terytorialnego oraz na organach administracji rządowej. Instytucjonalna piecza zastępcza, zgodnie z art. 93 ust. 1 ustawy, jest sprawowana w formie placówki opiekuńczo-wychowawczej, regionalnej placówki opiekuńczo-terapeutycznej lub interwencyjnego ośrodka preadopcyjnego.

Do zadań placówek opiekuńczo-wychowawczych należy m.in. zapewnienie dziecku całodobowej opieki i wychowania oraz zaspokajanie jego niezbędnych potrzeb, w szczególności emocjonalnych, rozwojowych, zdrowotnych, bytowych, społecznych i religijnych. Z danych statystycznych wynika, że w 2019 r. działało w Polsce 1166 placówek opiekuńczo-wychowawczych, 10 regionalnych placówek opiekuńczo-terapeutycznych oraz 2 interwencyjne ośrodki preadopcyjne. Do placówek opiekuńczo-wychowawczych zaliczamy placówki socjalizacyjne (720), rodzinne (230), interwencyjne (41), specjalistyczno-terapeutyczne (24) oraz placówki łączące zadania – 151 (według danych *Pieczka zastępcza w 2019 r.*, opracowanie merytoryczne Urząd Statystyczny w Krakowie, Agnieszka Szlubowska).

Wobec zdiagnozowanej w regulowanym projektem zakresie luki prawnej niezbędne jest zatem ustanowienie przepisów karnych statuujących odpowiedzialność karną w odniesieniu do osób kierujących jednostkami zapewniającymi nadzór i opiekę nad małoletnimi, którzy dopuszczają się przekroczenia uprawnień lub nie dopełniają obowiązków w zakresie tej opieki lub nadzoru. W postanowieniu z 9 czerwca 2006 r. (sygn. akt I KZP 14/06, OSNKW nr 7-8/2006, poz. 67) Sąd Najwyższy podkreślił, że postulat określoności ustawowego opisu przestępstwa wynika z zasady *nullum crimen sine lege*. Zasada określoności wymaga, aby w ustawie określić zabronione zachowanie nie tylko w taki sposób, aby można było jednoznacznie odróżnić typy zachowań zabronionych przez ustawę od zachowań niezabronionych (funkcja zewnętrzna określoności czynu), ale również, żeby można było wzajemnie odróżnić od siebie poszczególne typy czynów zabronionych (funkcja wewnętrzna określoności czynu). Przepisy projektowanej ustawy spełniają w pełni ten postulat.

Wskazując na zakres podmiotowy projektowanej ustawy, odpowiedzialności karnej na gruncie wprowadzanych przepisów karnych (art. 188a ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe, art. 64c ustawy z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 oraz art. 200a ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej) podlegać będą osoby kierujące:

- przedszkolem,
- szkołą podstawową,
- szkołą ponadpodstawową,
- szkołą artystyczną,
- placówką oświatowo-wychowawczą,
- placówką kształcenia ustawicznego,
- centrum kształcenia zawodowego,
- placówką artystyczną,
- poradnią psychologiczno-pedagogiczną,
- młodzieżowym ośrodkiem wychowawczym,
- młodzieżowym ośrodkiem socjoterapii,
- specjalnym ośrodkiem szkolno-wychowawczym,
- specjalnym ośrodkiem wychowawczym dla dzieci i młodzieży,
- ośrodkiem rewalidacyjno-wychowawczym,

- placówką zapewniającą opiekę i wychowanie uczniom w okresie pobierania nauki poza miejscem stałego zamieszkania,
- żłobkiem,
- klubem dziecięcym,
- placówką lub ośrodkiem będącym formą instytucjonalnej pieczy zastępczej,
- placówką wsparcia dziennego.

Projekt będzie także obejmował swoją regulacją dyrektorów podmiotów zapewniających wspólną obsługę placówek opiekuńczo-wychowawczych, nie będzie natomiast obejmował dziennych opiekunów oraz rodzinnych form pieczy zastępczej. Projektowana regulacja obejmie kierowników wskazanych w projekcie jednostek organizacyjnych. Ani dzienni opiekunowie, ani rodzinne formy pieczy zastępczej nie są takimi jednostkami, zaś osoby odpowiedzialne za opiekę w tych instytucjach nie są ich kierownikami. Osoby te zatem nie będą wypełniać znamion czynu zabronionego opisanego w przedmiotowym projekcie ustawy. W przepisach projektowanej ustawy wskazano bowiem wprost, że odpowiedzialności karnej będą podlegać osoby kierujące żłobkiem lub klubem dziecięcym, placówką lub ośrodkiem będącym formą instytucjonalnej pieczy zastępczej wymienioną w art. 93 ust. 1 lub placówką wsparcia dziennego. Nie wyklucza to jednak odpowiedzialności opiekunów dziennych i osób prowadzących rodzinne formy pieczy zastępczej na gruncie art. 160 k.k. (tj. za narażenie człowieka na bezpośrednie niebezpieczeństwo utraty życia albo ciężkiego uszczerbku na zdrowiu) za czyn wypełniający znamiona tego przepisu. Jednocześnie należy wskazać, że projekt ustawy obejmie swoją regulacją dyrektorów podmiotów zapewniających wspólną obsługę placówek opiekuńczo-wychowawczych. Należy bowiem podkreślić, iż zgodnie z art. 97 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej w przypadku zapewnienia wspólnej obsługi placówek opiekuńczo-wychowawczych placówką opiekuńczo-wychowawczą może kierować dyrektor jednostki obsługującej, która prowadzi wspólną obsługę, przy pomocy wyznaczonego w poszczególnych placówkach opiekuńczo-wychowawczych wychowawcy. Jak wynika z tego przepisu, to dyrektor kieruje daną placówką, zaś wyznaczony wychowawca jest jedynie jego pomocą. Fakt, że dyrektor kieruje jednostką zapewniającą wspólną obsługę placówek opiekuńczo-wychowawczych, nie odbiera mu statusu kierującego określoną placówką o takim charakterze.

Projekt przewiduje odpowiedzialność osoby kierującej szkołą lub placówką oświatową, placówką wymienioną w ustawie z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie

pieczy zastępczej oraz żłobkiem i klubem dziecięcym za przekroczenie uprawnień lub niedopełnienie obowiązków w zakresie opieki lub nadzoru nad małoletnim ze szkodą dla tego małoletniego. Co prawda prawo karne używa co do zasady pojęć zgeneralizowanych, jednakże zaproponowane w projekcie doprecyzowanie, zgodnie z którym szkoda będzie musiała dotyczyć „tego” małoletniego, tj. osoby, w odniesieniu do której na kierującym jednostką spoczywa obowiązek w zakresie opieki lub nadzoru, pozwolić ma na uniknięcie nieuzasadnionego celem regulacji rozszerzenia zakresu penalizacji. Projekt przewiduje bowiem odpowiedzialność karną dyrektora za przekroczenie uprawnień lub niedopełnienie obowiązków w odniesieniu do konkretnego małoletniego, co ma być działaniem na jego szkodę, a nie jakiegokolwiek osoby małoletniej. Podobną konstrukcję zawiera przykładowo art. 296a k.k. dotyczący łapownictwa na stanowisku kierowniczym.

Sprawcą projektowanego czynu zabronionego jest kierujący jednostką, a zatem osoba, na której spoczywa obowiązek określony w art. 68 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe (oraz przepisach statuujących obowiązek kierowania działalnością pozostałych jednostek objętych projektem), którą może być w przypadku nieobecności dyrektora szkoły lub placówki zastępujący go wicedyrektor, a w szkołach i placówkach, w których nie utworzono stanowiska wicedyrektora – inny nauczyciel tej szkoły lub placówki, wyznaczony przez organ prowadzący (art. 68 ust. 9 ww. ustawy).

Przestępstwo z art. 188a ust. 1 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe, art. 64c ust. 1 ustawy z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 oraz art. 200a ust. 1 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej jest przestępstwem formalnym (bezskutkowym), podobnie jak przestępstwo z art. 231 § 1 k.k. (por. np. M. Kulik, Komentarz aktualizowany do art. 231 Kodeksu karnego, Lex/el 2021, t. 3). Natomiast przestępstwo z ust. 2 ww. artykułów ma charakter materialny (skutkowy). Jeżeli chodzi o stronę podmiotową, to jest to przestępstwo umyślne, przy czym dopuszczalny jest zarówno zamiar bezpośredni, jak i ewentualny. Wszystkie znamiona, a więc również przekroczenie uprawnień lub niedopełnienie obowiązków, muszą być objęte zamiarem sprawcy.

Czynność sprawcza określona jako działanie na szkodę małoletniego będzie polegać zarówno na działaniu (przekroczenie uprawnień), jak i zaniechaniu (niedopełnienie obowiązków). Sprawca czynu zabronionego będzie podlegał karze pozbawienia wolności od 3 miesięcy do lat 5. Przekroczenie uprawnień oznacza podjęcie czynności wykraczającej poza zakres kompetencji danej osoby albo czynności bez podstawy faktycznej lub prawnej,

natomiast zarzut niedopełnienia obowiązków będzie można postawić osobie kierującej jednostką organizacyjną w przypadku zaniechania wykonania obowiązku związanego z opieką i nadzorem nad małoletnim albo jego nienależytego wykonania, sprzecznego z istotą lub charakterem tego obowiązku. Podmiot realizujący zadania publiczne działa w oparciu o swoje obowiązki, ale również uprawnienia wynikające z przepisów kompetencyjnych, które regulują zakres uprawnień do zajmowania się określonymi sprawami i podejmowania decyzji. Rezultat relacji pomiędzy dyrektorem jednostki oświatowej a jej wychowankami stanowi tym samym zawsze konglomerat obowiązków i uprawnień dyrektora placówki. Obowiązek określa powinność określonego zachowania się przez określoną osobę; uprawnienie zaś – przyzwolenie i prawo do zachowania.

Kompetencje dyrektora szkoły lub placówki reguluje przykładowo art. 68 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe. Zgodnie z ust. 1 tego artykułu dyrektor szkoły lub placówki w szczególności: kieruje działalnością szkoły lub placówki oraz reprezentuje ją na zewnątrz, sprawuje nadzór pedagogiczny, z zastrzeżeniem art. 62 ust. 2, sprawuje opiekę nad uczniami oraz stwarza warunki harmonijnego rozwoju psychofizycznego poprzez aktywne działania prozdrowotne, realizuje uchwały rady szkoły lub placówki oraz rady pedagogicznej, podjęte w ramach ich kompetencji stanowiących, dysponuje środkami określonymi w planie finansowym szkoły lub placówki zaopiniowanym przez radę szkoły lub placówki i ponosi odpowiedzialność za ich prawidłowe wykorzystanie, a także może organizować administracyjną, finansową i gospodarczą obsługę szkoły lub placówki, wykonuje zadania związane z zapewnieniem bezpieczeństwa uczniom i nauczycielom w czasie zajęć organizowanych przez szkołę lub placówkę, wykonuje inne zadania wynikające z przepisów szczególnych, współdziała ze szkołami wyższymi w organizacji praktyk pedagogicznych, stwarza warunki do działania w szkole lub placówce: wolontariuszy, stowarzyszeń i innych organizacji, w szczególności organizacji harcerskich, których celem statutowym jest działalność wychowawcza lub rozszerzanie i wzbogacanie form działalności dydaktycznej, wychowawczej, opiekuńczej i innowacyjnej szkoły lub placówki, odpowiada za realizację zaleceń wynikających z orzeczenia o potrzebie kształcenia specjalnego ucznia, współpracuje z pielęgniarką albo higienistką szkolną, lekarzem i lekarzem dentystą, sprawującymi profilaktyczną opiekę zdrowotną nad dziećmi i młodzieżą, w tym udostępnia imię, nazwisko i numer PESEL ucznia celem właściwej realizacji tej opieki, wdraża odpowiednie środki techniczne i organizacyjne zapewniające zgodność przetwarzania danych osobowych przez szkołę lub placówkę z przepisami o ochronie danych osobowych. W myśl natomiast art. 68 ust.

2 tej ustawy dyrektor szkoły lub placówki może, w drodze decyzji, skreślić ucznia z listy uczniów w przypadkach określonych w statucie szkoły lub placówki. Decyduje ponadto w sprawach zatrudniania i zwalniania nauczycieli oraz innych pracowników szkoły lub placówki, przyznawania nagród oraz wymierzania kar porządkowych nauczycielom i innym pracownikom szkoły lub placówki, występowania z wnioskami, po zasięgnięciu opinii rady pedagogicznej i rady szkoły lub placówki, w sprawach odznaczeń, nagród i innych wyróżnień dla nauczycieli oraz pozostałych pracowników szkoły lub placówki (art. 68 ust. 5 ustawy), przy czym uprawnienia te nie przysługują dyrektorom jednooddziałowych przedszkoli oraz kierownikom szkół podstawowych (szkół filialnych) podporządkowanych organizacyjnie innej szkole (art. 68 ust. 8 ustawy). Dyrektor szkoły (placówki oświatowej) jako zarządzający jednostką organizacyjną systemu oświaty został wyposażony w kompetencje (uprawnienia) również przez inne przepisy ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe, a także przez regulacje zawarte w innych ustawach (np. w ustawie z dnia 26 stycznia 1982 r. – Karta Nauczyciela, Dz. U. z 2021 r. poz. 1762, czy w ustawie z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy). I tak np. zgodnie z art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. – Karta Nauczyciela szkołą kieruje dyrektor, który jest jej przedstawicielem na zewnątrz, przełożonym służbowym wszystkich pracowników szkoły, przewodniczącym rady pedagogicznej. Dyrektor sprawuje opiekę nad dziećmi i młodzieżą uczącą się w szkole. Dyrektor szkoły odpowiedzialny jest w szczególności za: dydaktyczny i wychowawczy poziom szkoły, realizację zadań zgodnie z uchwałami rady pedagogicznej i rady szkoły, podjętymi w ramach ich kompetencji stanowiących, oraz zarządzeniami organów nadzorujących szkołę, tworzenie warunków do rozwijania samorządnej i samodzielnej pracy uczniów i wychowanków, zapewnienie pomocy nauczycielom w realizacji ich zadań i ich doskonaleniu zawodowym, zapewnienie w miarę możliwości odpowiednich warunków organizacyjnych do realizacji zadań dydaktycznych i opiekuńczo-wychowawczych, zapewnienie bezpieczeństwa uczniom i nauczycielom w czasie zajęć organizowanych przez szkołę. Wchodzi on zatem w skład hierarchicznie zorganizowanej instytucji, mając bezpośrednich lub pośrednich podwładnych. Przytoczone przepisy określają ramy kompetencji (uprawnień) dyrektora. Z tych kompetencji oraz szczegółowych przepisów ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy wynikają określone zadania, a także odpowiedzialność za ich właściwą realizację.

W orzecznictwie wskazuje się, że przekroczenie uprawnień oznacza, że „podjęte przez sprawcę zachowanie nie wchodziło w zakres jego kompetencji i równocześnie wskazania na powiązanie formalne i merytoryczne z tymi kompetencjami” (wyrok Sądu Najwyższego z 8

maja 2007 r., sygn. IV KK 93/07). Przekroczenie uprawnień może przejawiać się jako działanie w ramach uprawnień, lecz niezgodne z prawnymi warunkami czynności, bądź też jako działanie nieleżące w ramach uprawnień, lecz pozostające w związku z pełnioną funkcją publiczną i stanowiące wykorzystanie wynikających z niej uprawnień (*vide*: wyrok Sądu Apelacyjnego w Rzeszowie z 5 września 2002 r., sygn. II AKa 74/02, OSA 2003/9, poz. 93; wyrok Sądu Najwyższego z 28 listopada 2006 r., sygn. III KK 152/06, OSNKW 2007/2, poz. 15). Za przekroczenie kompetencji uznać należy ponadto takie zachowanie, które stanowi „wykorzystanie”, „nadużycie” przysługujących kompetencji, a nie ich realizację. Będą to najczęściej zachowania, które charakteryzuje jedynie pozór legalności, pozorna zgodność z literą prawa, uzasadniana najczęściej przez odwołanie jedynie do wykładni językowej wybranego fragmentu aktu normatywnego, z całkowitym pominięciem zarówno innych metod wykładni, jak też tzw. kontekstu normatywnego, w jakim funkcjonuje wykładany przepis.

Przekroczeniem uprawnień jest również czynność mieszcząca się wprawdzie w zakresie uprawnień funkcjonariusza, ale do podjęcia której nie było podstawy faktycznej lub prawnej. Jest nim także wykonanie czynności, które stanowiło wyraźne nadużycie tych uprawnień. Jako przykład takiego zachowania można wskazać stosowanie szykan lub groźby bezprawnej wobec ucznia, z którym przeprowadzane są zajęcia dydaktyczne, czy udostępnienie danych osobowych ucznia na cele niezwiązane z realizacją opieki.

Przewiduje się również typ kwalifikowany przestępstwa w przypadku, gdy następstwem przekroczenia uprawnień lub niedopełnienia obowiązków w zakresie opieki lub nadzoru nad małoletnim będzie śmierć małoletniego, ciężki uszczerbek na jego zdrowiu lub doprowadzenie małoletniego do obcowania płciowego lub do poddania się innej czynności seksualnej albo do wykonania takiej czynności. Dla bytu tego przestępstwa, podobnie jak i w odniesieniu do innych przestępstw kwalifikowanych przez następstwo, nie jest konieczne wyczerpanie znamion konkretnego czynu zabronionego odnoszącego się do tego następstwa (np. śmierć małoletniego – art. 148 § 1, 2, 3 lub 4 k.k.), lecz zaistnienie konkretnego faktu określonego przez ustawodawcę jako następstwo, z którego wystąpieniem łączy się zwiększony stopień społecznej szkodliwości przestępstwa. Dla przypisania odpowiedzialności za popełnienie przestępstwa konieczne będzie – jak przy każdym przestępstwie kwalifikowanym przez następstwo – dowodowe wykazanie trzech elementów konstrukcyjnych, które składają się na możliwość przyjęcia surowszej odpowiedzialności.

Po pierwsze niezbędne jest wykazanie istnienia związku przyczynowo-skutkowego między przekroczeniem uprawnień lub niedopełnieniem obowiązków przez dyrektora

jednostki a następstwem w postaci śmierci małoletniego, ciężkiego uszczerbku na jego zdrowiu lub doprowadzenia małoletniego do obcowania płciowego lub do poddania się innej czynności seksualnej albo do wykonania takiej czynności. Oznacza to sformułowanie na gruncie konkretnego stanu faktycznego, że warunkiem koniecznym zaistnienia następstwa było przedmiotowe przekroczenie uprawnień lub niedopełnienie obowiązków. Przykładowo, gdyby dyrektor placówki oświatowej nie zatrudnił danej osoby w charakterze nauczyciela, to ta osoba nie miałaby sposobności wykorzystania seksualnego małoletniego w czasie zajęć szkolnych.

Po drugie ów związek przyczynowo-skutkowy musi mieć charakter adekwatny, tzn. abstrakcyjnie typowy dla danych przebiegów. I tak np. taki charakter miałby związek przyczynowo-skutkowy podany w powyższym przykładzie, gdyby dyrektor placówki oświatowej świadomie zatrudnił w charakterze nauczyciela osobę, o której wiadomo, że ma skłonności pedofilskie (stwierdzono u niej zaburzenia psychiczne na tym tle). Z drugiej strony związek przyczynowo-skutkowy między zatrudnieniem a wskazanym skutkiem trudno by było uznać za adekwatny w wypadku, gdy u zatrudnionego nauczyciela dopiero powstały zaburzenia psychiczne na tle pedofilskim (które wcześniej nie występowały) właśnie na skutek podjęcia pracy z dziećmi w tej szkole.

Po trzecie, zgodnie z art. 9 § 3 k.k. sprawca będzie ponosił surowszą odpowiedzialność, którą ustawa uzależnia od określonego następstwa czynu zabronionego, jeżeli następstwo to przewidywał albo mógł przewidzieć. Oznacza to, że w rozpatrywanej tu sytuacji świadome zatrudnienie przez dyrektora w charakterze nauczyciela osoby, o której wiadomo, że ma skłonności pedofilskie, czego konsekwencją byłoby następnie wykorzystanie seksualne przez tego ostatniego małoletniego w czasie zajęć szkolnych, skutkowałoby poniesieniem odpowiedzialności karnej przez dyrektora za przestępstwo w typie kwalifikowanym.

Celem nowelizacji objętej ust. 2 projektowanych przepisów jest wprowadzenie surowszej odpowiedzialności karnej sprawcy za czyn kwalifikowany jedynie przez samo zaistnienie następstwa. Następstwo to musi – dla przyjęcia surowszej odpowiedzialności – spełniać powyżej wskazane trzy elementy konstrukcyjne. Osobną i niemającą formalnego związku z przypisaniem tego przestępstwa dyrektorowi placówki kwestią jest ewentualna odpowiedzialność karna (oraz jej zakres) bezpośredniego sprawcy czynu zabronionego będącego tym następstwem (np. nauczyciela za doprowadzenie do poddania się innej czynności seksualnej przez małoletniego). Można zresztą wyobrazić sobie również sytuację, że bezpośredniego sprawcy nie będzie można wykryć lub pociągnąć do odpowiedzialności karnej.

Jednocześnie należy wskazać, iż brak kwalifikowanego typu przestępstwa mógłby powodować normatywne zrównanie nieporównywalnych w świetle oceny szkodliwości społecznej zachowań kierownika jednostki skutkujących wyrządzeniem szkody małoletniemu w zakresie różnych dóbr chronionych prawnokarnie (np. z jednej strony naruszenie nietykalności cielesnej, a z drugiej – spowodowanie śmierci podopiecznego), za które to czyny byłaby przewidziana taka sama sankcja (kara pozbawienia wolności od 3 miesięcy do lat 5).

Proponuje się, aby sprawca czynu zabronionego objętego ust. 2 projektowanych przepisów podlegał karze pozbawienia wolności od 6 miesięcy do lat 8. Projektowane przepisy dotyczą ochrony dobra szczególnie kwalifikowanego względem objętego art. 231 k.k., tj. dobra dziecka, którego ochrona jest zadaniem władz publicznych. Powyższe uzasadnia surowszą odpowiedzialność karną dyrektora jednostki organizacyjnej sprawującej pieczę lub nadzór nad małoletnimi niż przewidziana w wymienionym przepisie k.k. Projektowana sankcja karna odpowiada zagrożeniu z art. 160 § 2 k.k., przewidującego odpowiedzialność za narażenie na bezpośrednie niebezpieczeństwo utraty życia albo ciężkiego uszczerbku na zdrowiu osoby, względem której na sprawcy ciąży obowiązek opieki. Dyrektor organizuje życie szkoły i stwarza praktyczne warunki do przestrzegania regulacji, w ramach których działają nauczyciele i wychowawcy. Jest zatem pożądane, aby ponosił taką samą odpowiedzialność karną jak osoba sprawująca bezpośrednią opiekę nad dziećmi, która naraża je na bezpośrednie niebezpieczeństwo.

Projektodawca nie przyjął jednocześnie rozwiązania wprowadzającego odpowiedzialność karną za działanie nieumyślne, wzorowanego na przewidzianym w art. 231 § 3 k.k., gdyż stanowiłoby ono zbyt daleko idące rozszerzenie odpowiedzialności karnej osób kierujących szkołami lub placówkami oświatowymi, placówkami wymienionymi w ustawie z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej oraz żłobkami i klubami dziecięcymi za przekroczenie uprawnień lub niedopełnienie obowiązków w zakresie opieki lub nadzoru nad małoletnim, nieuzasadnione celem projektu. O ile bowiem zwiększony zakres odpowiedzialności, w tym za działanie nieumyślne i wyrządzające istotną szkodę dla interesu publicznego lub prywatnego, jest uzasadniony w odniesieniu do funkcjonariusza publicznego, o tyle nie jest on adekwatny do kierowników placówek oświatowych, niereprezentujących majestatu państwa, aczkolwiek wykonujących ważne społecznie obowiązki i z tej przyczyny objętych projektowaną odpowiedzialnością za działanie na szkodę małoletniego. Stypizowanie danego zachowania jako przestępstwa należy traktować jako *ultima ratio*, a odpowiedzialność za nieumyślne przekroczenie uprawnień lub niedopełnienie

obowiązków miałyby charakter zbliżony do gwarancyjnego. W odniesieniu do kierujących placówkami publicznymi, a zwłaszcza niepublicznymi odpowiedzialność taka byłaby zbyt daleko idąca. Obejmowałaby ona również zachowania cechujące się zarzucałym brakiem świadomości przekroczenia uprawnień lub niedopełnienia obowiązków (niedbalstwo). W takich wypadkach należałoby poprzestać na pozostałych rodzajach odpowiedzialności (administracyjnej, cywilnej).

Pojęcia „obcowanie płciowe” oraz „inna czynność seksualna” funkcjonują w porządku prawnym na gruncie art. 200 k.k. „Inna czynność seksualna”, w rozumieniu art. 200 § 1 k.k., to nie mieszczące się w pojęciu „obcowania płciowego” takie zachowanie, „które związane jest z szeroko rozumianym życiem płciowym człowieka, polegające na kontakcie cielesnym sprawcy z pokrzywdzonym lub przynajmniej na cielesnym i mającym charakter seksualny zaangażowaniu ofiary”. Zachowanie to obejmuje też sytuacje, „w których sprawca, zmierzając do pobudzenia lub zaspokojenia swojego popędu, nie tylko dotyka narządów płciowych pokrzywdzonego (choćby przez bieliznę lub odzież), lecz podejmuje również inne czynności w zetknięciu z jego ciałem (np. pieszczoty, pocałunki)” (postanowienie Sądu Najwyższego – Izby Karnej z 8 września 2016 r., sygn. III KK 292/16). Zgodnie z art. 156 k.k. ciężki uszczerbek na zdrowiu obejmuje natomiast spowodowanie pozbawienia człowieka wzroku, słuchu, mowy, zdolności płodzenia, a także innego ciężkiego kalectwa, ciężkiej choroby nieuleczalnej lub długotrwałej, choroby realnie zagrażającej życiu, trwałej choroby psychicznej, całkowitej lub znacznej trwałej niezdolności do pracy w zawodzie, trwałego istotnego zeszpecenia lub zniekształcenia ciała.

Należy wskazać, że jako alternatywne rozwiązanie legislacyjne rozważano rozszerzenie definicji funkcjonariusza publicznego, jednakże z przyznaniem tego statusu wiąże się nie tylko zwiększony zakres odpowiedzialności, ale również zwiększona ochrona, co w przypadku osób kierujących placówkami sprawującymi pieczę nad dziećmi i młodzieżą nie znajduje uzasadnienia. Wydaje się zatem, że o ile ujęcie w katalogu funkcjonariuszy publicznych np. posłów, senatorów czy innych osób działających w sferze publicznej jest uzasadnione i wiąże się z ponoszeniem przez nich odpowiedzialności za przekroczenie uprawnień lub nadużycie obowiązków (a tym samym naruszenie interesu publicznego lub prywatnego), to tak szeroki zakres odpowiedzialności nie jest już uzasadniony w odniesieniu np. do kierownika placówki przedszkolnej, którego odpowiedzialność powinna się ograniczać do interesu dziecka (dobra

dziecka). Jednocześnie nie ma możliwości podjęcia alternatywnych w stosunku do interwencji legislacyjnej środków umożliwiających osiągnięcie zamierzonego celu.

Projektowana ustawa wejdzie w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

Projekt ustawy nie jest sprzeczny z prawem Unii Europejskiej.

Projekt ustawy nie podlega obowiązkowi przedstawienia właściwym organom i instytucjom Unii Europejskiej, w tym Europejskiemu Bankowi Centralnemu, w celu uzyskania opinii, dokonania powiadomienia, konsultacji albo uzgodnienia.

Projekt ustawy nie podlega procedurze notyfikacji aktów prawnych, określonej w przepisach rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie sposobu funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych (Dz. U. poz. 2039 oraz z 2004 r. poz. 597).

Zgodnie z art. 5 ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. z 2017 r. poz. 248) oraz § 52 uchwały nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. z 2016 r. poz. 1006, z późn. zm.) projekt został zamieszczony na stronie podmiotowej Rządowego Centrum Legislacji, w serwisie Rządowy Proces Legislacyjny.

<p>Nazwa projektu Projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo oświatowe oraz niektórych innych ustaw</p> <p>Ministerstwo wiodące i ministerstwa współpracujące Wiodący: Michał Wójcik, Minister – Członek Rady Ministrów, KPRM Współpracujące: Ministerstwo Sprawiedliwości, Ministerstwo Edukacji i Nauki, Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej</p> <p>Osoba odpowiedzialna za projekt w randze Ministra, Sekretarza Stanu lub Podsekretarza Stanu Michał Wójcik Minister – Członek Rady Ministrów, KPRM</p> <p>Kontakt do opiekuna merytorycznego projektu Karina Bednik Dyrektor Departamentu Praw Obywatelskich i Tożsamości Europejskiej w KPRM e-mail: karina.bednik@kprm.gov.pl, tel.: 22 694 75 39 Kinga Wichrowska Radca, Departament Praw Obywatelskich i Tożsamości Europejskiej w KPRM e-mail: kinga.wichrowska@kprm.gov.pl, tel.: 22 694 61 65</p>	<p>Data sporządzenia 01.12.2021</p> <p>Źródło Inne</p> <p>Nr w wykazie prac UD227</p>
---	--

OCENA SKUTKÓW REGULACJI

I. Jaki problem jest rozwiązywany?

Projekt ustawy ma na celu spenalizowanie czynów polegających na przekroczeniu uprawnień lub niedopełnieniu obowiązków w zakresie opieki lub nadzoru nad małoletnimi przez osoby kierujące jednostkami organizacyjnymi zapewniającymi ten nadzór i opiekę. 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.

Z informacji statystycznych Policji dotyczących przestępstw w szkołach i placówkach systemu oświaty¹⁾ wynika, że w latach 2009–2012 na terenie szkół podstawowych i gimnazjów łącznie popełniono przestępstw: w 2009 r. – 21 040, w 2010 r. – 26 197, w 2011 r. – 28 019, w 2012 r. – 24 794. Przestępstwa polegały m.in. na spowodowaniu uszczerbku na zdrowiu, udziale w bójce lub pobiciu oraz na zgwałceniu. Na terenie żłobków i przedszkoli popełniono przestępstw: w 2005 r. – 876, w 2006 r. – 700, w 2007 r. – 501, w 2008 r. – 493, w 2009 r. – 527.

Należy wskazać, że obowiązek opieki i nadzoru nad małoletnimi objętymi pieczą danej jednostki nie ogranicza się do osób sprawujących bezpośrednią opiekę i nadzór (nauczycieli, wychowawców), ale dotyczy również osób kierujących działalnością danej jednostki, tj. dyrektorów szkół, dyrektorów przedszkoli, dyrektorów żłobków, osób kierujących klubem dziecięcym czy kierowników placówek wsparcia dziennego i dyrektorów placówek i ośrodków instytucjonalnej pieczy zastępczej. Obowiązek ten statuuje art. 68 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe (Dz. U. z 2021 r. poz. 1082), art. 10 i art. 13 ustawy z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 (Dz. U. z 2021 r. poz. 75, 952 i 1901) oraz art. 18 ust. 1, art. 24 ust. 2 pkt 1, art. 25 ust. 1, art. 93 ust. 4 pkt 1, art. 97 ust. 1, art. 109 ust. 1, art. 111 ust. 1, art. 113 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (Dz. U. z 2020 r. poz. 821 oraz z 2021 r. poz. 159, 1006 i 1981).

Zgodnie z art. 68 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe dyrektor szkoły lub placówki w szczególności sprawuje opiekę nad uczniami oraz stwarza warunki harmonijnego rozwoju psychofizycznego poprzez aktywne działania prozdrowotne. W doktrynie wskazuje się jednoznacznie, że regulacji tej nie należy odczytywać jako nakładającą na dyrektora obowiązek osobistego sprawowania pieczy nad uczniami (wychowankami), a rozstrzygającą o zakresie jego odpowiedzialności. Zwrot „sprawuje opiekę”, którym posłużył się ustawodawca, wymaga wykładni w ścisłym kontekście terminologicznym nawiązującym do dziedziny prawa rodzinnego. Dzieci i młodzież korzystające z usług edukacyjnych szkół i placówek nie są bowiem podmiotami w sensie prawnym w pełni samodzielnymi i odpowiedzialnymi za swój byt. Jak konsekwentnie przyjmuje doktryna prawa rodzinnego, w zakresie władzy przysługującej rodzicom nad dzieckiem (władzy rodzicielskiej) leży także określenie, gdzie, z kim i w jakim czasie dziecko ma przebywać (*vide*: J. Ignatowicz [w:] *Kodeks rodzinny i opiekuńczy z komentarzem*, red. J. Pietrzykowski, Warszawa 1993, s. 478–479). (...) Zarazem (...) przepis [art. 68 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe] przyznaje dyrektorowi (gdyż szkoła jako taka nie ma osobowości cywilnoprawnej) prawo „opieki” (tzn. pieczy) nad małoletnimi uczniami w takim zakresie, w jakim jest to konieczne do realizacji przez szkołę jej funkcji dydaktycznej,

¹⁾ Dane dostępne na stronie <https://statystyka.policja.pl/st/wybrane-statystyki/przestepczosc-w-szkole/50868,Przestepczosc-w-szkole-i-i-innychplacowkach-oswiatowych.html>.

wychowawczej i opiekuńczej oraz – odpowiednio do tego – kształtuje obowiązki rodziców skorelowane z przysługującą im pieczę rodzicielską. Przez „opiekę”, o której tu mowa, rozumieć należy prawo do decydowania o tym, gdzie dzieci powierzone pieczy dyrektora jako przedstawiciela szkoły lub placówki przebywają w czasie zajęć szkolnych, jakie są porządek i organizacja tych zajęć, a także do rozstrzygania o właściwym sposobie zapewnienia dzieciom możliwości spokojnego i bezpiecznego dowozu na zajęcia oraz przebywania na terenie szkoły. Podobnie też należy, jak się wydaje, rozumieć dalszą część komentowanego przepisu, gdzie mowa o stwarzaniu warunków „harmonijnego rozwoju psychofizycznego poprzez aktywne działania prozdrowotne”. Dyrektor powinien więc tak wykonywać swoje obowiązki kierownika oświatowej jednostki organizacyjnej, aby zabezpieczyć dzieci i młodzież przed szkodliwym wpływem otoczenia społecznego oraz przez to stworzyć im możliwości właściwego rozwoju w sferze psychicznej i fizycznej. Do obowiązków tych należy również, w miarę możliwości, zapewnienie uczniom (wychowankom) korzystania w szkole lub placówce ze świadczeń opieki zdrowotnej. Regulację komentowanego przepisu uzupełnia pkt 6, zgodnie z którym dyrektor szkoły „wykonuje zadania związane z zapewnieniem bezpieczeństwa uczniom i nauczycielom w czasie zajęć organizowanych przez szkołę lub placówkę”. W tym ostatnim przypadku chodzi jednak bardziej o bezpieczeństwo fizyczne oraz o dbałość o bezpieczeństwo i higienę pracy i nauki (vide: M. Pilich (red.), *Prawo oświatowe. Komentarz*, wyd. II, WKP 2021, LEX). Jak wynika z powyższego, zakres obowiązku opieki sprawowanej przez kierującego placówką jest szeroki i uwzględnia nie tylko bezpośrednio sprawowaną przez dyrektora pieczę nad małoletnim, ale również np. kwestie decydowania o tym, z którymi osobami podopieczny przebywa i pod których bezpośrednią opieką pozostaje.

Zakres opieki i nadzoru nad małoletnimi nie powinien podlegać różnicowaniu w zależności od statusu prawnego jednostki organizacyjnej sprawującej pieczę nad małoletnimi. Przekazanie wykonywania zadań publicznych podmiotom niepublicznym nie powoduje bowiem, że przestają one być ujmowane w kategorii zadań publicznych (S. Biernat, *Prywatyzacja zadań publicznych. Problematyka prawna*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa-Kraków 1994). Niewątpliwie obowiązek nadzoru i opieki w równym stopniu powinien obciążać zarówno osoby kierujące jednostkami publicznymi, jak i osoby kierujące jednostkami niepublicznymi. Tymczasem przypisanie odpowiedzialności karnej za niedopełnienie obowiązków lub przekroczenie uprawnień ze szkodą dla małoletniego w odniesieniu do osób kierujących jednostkami objętymi systemem oświaty, żłobkami, klubami dziecięcymi oraz jednostkami instytucjonalnej pieczy zastępczej i placówkami wsparcia dziennego – w świetle obowiązujących regulacji – możliwe jest jedynie w przypadku, gdy te osoby można zaliczyć do katalogu *osób będących pracownikiem administracji rządowej, innego organu państwowego lub samorządu terytorialnego, (...) a także innych osób w zakresie, w którym uprawnione są do wydawania decyzji administracyjnych*, tj. do katalogu osób wymienionych w art. 115 § 13 pkt 4 k.k.

Poniższe zestawienie danych własnych Ministerstwa Sprawiedliwości w latach 2018–2020 obrazuje skalę spraw małoletnich osób pokrzywdzonych i skazań za poszczególne czyny na podstawie przepisów k.k.:

Osoby skazane w I instancji za wybrane przestępstwa i osoby pokrzywdzone w latach 2018–2020						
Wyszczególnienie	Skazani	Pokrzywdzeni ni małoletni	Skazani	Pokrzywdzeni ni małoletni	Skazani	Pokrzywdzeni ni małoletni
	2018		2019		2020	
Art. 148 k.k. Zabójstwo	335	22	364	18	286	39
Art. 156 k.k. Ciężki uszczerbek na zdrowiu	375	26	406	70	324	18
Art. 157 k.k. Inny uszczerbek na zdrowiu	3 472	153	361	55	2690	92
Art. 197 k.k. Zgwałcenie	639	177	690	185	569	174
Art. 198 k.k. Wykorzystanie bezradności, upośledzenia i doprowadzenie do obcowania płciowego	76	13	105	15	84	17
Art. 199 k.k. Nadużycie zależności i doprowadzenie obcowania płciowego	30	19	42	28	23	14
Art. 200 k.k. Obcowanie płciowe z małoletnim	677	714	661	721	595	688
Art. 200a k.k. Zakazane nawiązanie kontaktu z małoletnim	148	91	144	99	116	72
Art. 201 k.k. Kazirodztwo	7	3	11	6	11	3

Art. 202 k.k. Pornografia	235	109	316	76	344	49
Art. 203 k.k. Zmuszanie do prostytucji	14	1	10	1	13	3

Obowiązujące rozwiązania prawne nie pozwalają na pociągnięcie do odpowiedzialności karnej za przekroczenie uprawnień lub niedopełnienie obowiązków osób kierujących jednostkami sprawującymi pieczę nad małoletnimi, niebędącymi funkcjonariuszami publicznymi (tj. na gruncie art. 231 § 1 k.k.), a zatem odpowiedzialność kierowników takich placówek zależy dzisiaj w dużej mierze od statusu prawnego jednostki (publiczna, niepubliczna).

Nadużycie władzy (art. 231) ²⁾		
Rok	Liczba postępowań wszczętych	Liczba przestępstw stwierdzonych
2019	2377	1734
2018	2708	1019
2017	2784	2762
2016	2632	2124
2015	2377	3206
2014	2370	4861
2013	2248	7310
2012	3741	2598
2011	3682	2971
2010	3978	3252
2009	3811	2084
2008	3768	1367
2007	4137	2996
2006	4093	1385
2005	3212	1790
2004	2675	1505
2003	1937	1392
2002	1284	861
2001	1263	554
2000	745	557
1999	600	408

Na podstawie art. 231 k.k. średnio na przestrzeni ostatnich 21 lat stwierdzono ok. 2200 przestępstw rocznie, natomiast nie są gromadzone dane liczbowe dotyczące czynów polegających na nadużyciu uprawnień lub niedopełnieniu obowiązków osób kierujących jednostkami systemu oświaty, opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 i instytucjonalnej pieczy zastępczej.

Należy założyć, że projektowane rozwiązania będą dotyczyły osób kierujących ok. 50 000 jednostek, przy czym średnio 45% tych podmiotów (ok. 22 500 jednostek) stanowią podmioty niepubliczne³⁾. Wskaźnik ten stanowi jedynie potencjalną grupę mogącą podlegać projektowanej odpowiedzialności karnej. Przedstawienie bliższych szacunków, z racji braku możliwości oceny prawdopodobieństwa popełnienia przestępstwa przez osoby zaliczone do grupy potencjalnych sprawców, nie jest możliwe.

2. Rekomendowane rozwiązanie, w tym planowane narzędzia interwencji, i oczekiwany efekt

Projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo oświatowe oraz niektórych innych ustaw przewiduje zmiany w ustawie:

- 1) z dnia 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe;
- 2) z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3;
- 3) z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej.

²⁾ <https://statystyka.policja.pl/st/kodeks-karny/przestepstwa-przeciwko-10/63570,Naduzycie-wladzy-art-231.html>

³⁾ ok. 12% szkół podstawowych i ponadpodstawowych stanowią szkoły niepubliczne (2392 szkoły z 19 991 szkół według danych: „Oświata i wychowanie w roku szkolnym 2019/2020, Urząd Statystyczny w Gdańsku, Ośrodek Statystyki Edukacji i Kapitału Ludzkiego, Pomorski Ośrodek Badań Regionalnych, Warszawa, Gdańsk 2020”); 78% żłobków i klubów dziecięcych należało do sektora prywatnego (3400 z ok. 4400 jednostek według danych „Żłobki i kluby dziecięce w 2019 r.”, opracowanie merytoryczne Urząd Statystyczny w Krakowie, Agnieszka Szlubowska).

Projekt wprowadza nowe czyny zabronione. W przedłożeniu projektuje się przepisy karne, których celem jest pociągnięcie określonych osób do odpowiedzialności karnej za przekroczenie uprawnień lub niedopełnienie obowiązków w zakresie opieki lub nadzoru nad małoletnim, powodujących szkodę tego małoletniego. Przepisy te dotyczyć będą osób kierujących jednostkami objętymi systemem oświaty, żłobkami, klubami dziecięcymi oraz jednostkami instytucjonalnej pieczy zastępczej i placówkami wsparcia dziennego.

W ustawie z dnia 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe projektuje się dodanie art. 188a wskazującego, że kto, kierując jednostką organizacyjną wymienioną w art. 2 pkt 1–8, przekracza swoje uprawnienia lub nie dopełnia obowiązków w zakresie opieki lub nadzoru nad małoletnim, czym działa na szkodę tego małoletniego, podlega karze pozbawienia wolności od 3 miesięcy do lat 5. Projektowany przepis w ust. 2 przewiduje kwalifikowany typ przestępstwa, wskazując, że jeżeli następstwem czynu określonego w ust. 1 jest śmierć małoletniego, ciężki uszczerbek na jego zdrowiu lub doprowadzenie małoletniego do obcowania płciowego lub do poddania się innej czynności seksualnej albo do wykonania takiej czynności, sprawca podlega karze pozbawienia wolności od 6 miesięcy do lat 8.

Dodanie analogicznych przepisów karnych przewiduje się w ustawie z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 oraz ustawie z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej w zakresie osób kierujących żłobkami i klubami dziecięcymi oraz jednostkami organizacyjnymi instytucjonalnej pieczy zastępczej i placówkami wsparcia dziennego.

Celem nowelizacji jest objęcie nowymi przepisami osób kierujących:

- 1) jednostkami organizacyjnymi objętymi systemem oświaty, którymi są: przedszkola, szkoły, placówki oświatowo-wychowawcze, placówki kształcenia ustawicznego, centra kształcenia zawodowego, placówki artystyczne – ogniska artystyczne, poradnie psychologiczno-pedagogiczne, młodzieżowe ośrodki wychowawcze, młodzieżowe ośrodki socjoterapii, specjalne ośrodki szkolno-wychowawcze, specjalne ośrodki wychowawcze dla dzieci i młodzieży wymagających stosowania specjalnej organizacji nauki, metod pracy i wychowania, ośrodki rewalidacyjno-wychowawcze, placówki zapewniające opiekę i wychowanie uczniom w okresie pobierania nauki poza miejscem stałego zamieszkania oraz biblioteki pedagogiczne;
- 2) żłobkami i klubami dziecięcymi;
- 3) placówkami opiekuńczo-wychowawczymi, regionalnymi placówkami opiekuńczo-terapeutycznymi, interwencyjnymi ośrodkami preadopcyjnymi, czyli jednostkami organizacyjnymi instytucjonalnej pieczy zastępczej.

Jako alternatywne rozwiązanie legislacyjne rozważano rozszerzenie definicji funkcjonariusza publicznego, jednakże z przyznaniem tego statusu wiąże się nie tylko zwiększony zakres odpowiedzialności, ale również zwiększona ochrona, co w przypadku osób kierujących placówkami sprawującymi opiekę nad dziećmi i młodzieżą nie znajduje uzasadnienia. O ile ujęcie w katalogu funkcjonariuszy publicznych np. posłów i senatorów jest uzasadnione i wiąże się z ponoszeniem przez nich odpowiedzialności za przekroczenie uprawnień lub nadużycie obowiązków, to tak szeroki zakres odpowiedzialności nie jest już uzasadniony w odniesieniu np. do dyrektora placówki przedszkolnej, którego odpowiedzialność powinna ograniczać się do interesu dziecka (dobra dziecka). Rozwiązanie alternatywne, polegające na rozszerzeniu definicji funkcjonariusza publicznego, uznano zatem za nieadekwatne do założonego w projekcie celu. Umiejscowienie osób kierujących placówkami sprawującymi opiekę nad dziećmi i młodzieżą w katalogu funkcjonariuszy publicznych spowodowałoby, że w katalogu tym znalazłyby się osoby o istotnie zróżnicowanym zakresie i charakterze odpowiedzialności, co nie jest uzasadnione.

Za umieszczeniem przepisów penalizujących nowe czyny zabronione w ustawach szczególnych, nie zaś w Kodeksie karnym przemawia to, iż projektowany czyn będzie mogła popełnić jedynie osoba kierująca jednostką organizacyjną wskazaną w ustawie z dnia 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe, ustawie z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 oraz ustawie z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej. Zakres podmiotowy projektowanej odpowiedzialności jest zatem ograniczony do osób wskazanych w przywołanych ustawach, których przepisy statuują ustawowy obowiązek opieki i nadzoru nad małoletnim. Ponieważ projektowany czyn wymagający zagrożenia karą jest związany z treścią zmienianych projektem ustaw, za uzasadnioną – w świetle § 28 Zasad techniki prawodawczej – uznano przyjętą technikę legislacyjną.

Projekt wprowadza sankcję karną w postaci kary pozbawienia wolności od 3 miesięcy do lat 5. Proponuje się ponadto, aby sprawca czynu zabronionego objętego ust. 2 projektowanych przepisów podlegał karze pozbawienia wolności od 6 miesięcy do lat 8.

3. Jak problem został rozwiązany w innych krajach, w szczególności krajach członkowskich OECD/UE?

Odstąpiono od analizy prawnoporównawczej międzynarodowych regulacji w przedmiotowej kwestii, albowiem projekt ustawy ma na celu zlikwidowanie istniejącej w polskim systemie prawa luki prawnej, w konsekwencji której osoby kierujące jednostkami sprawującymi pieczę nad małoletnimi nie zawsze mogą zostać pociągnięte do odpowiedzialności

karnej za działanie na szkodę małoletnich, bowiem na gruncie obowiązujących przepisów (art. 231 § 1 k.k.) możliwość ta jest uzależniona od statusu prawnego jednostki (publiczna, niepubliczna).

4. Podmioty, na które oddziałuje projekt

Grupa	Wielkość	Źródło danych	Oddziaływanie
Dzieci w Polsce	ok. 6 mln (15% populacji)	GUS Ludność według płci, wieku, województw i powiatów, stan na 31 XII 2014	Zwiększenie ochrony małoletnich.
Osoby kierujące jednostkami objętymi systemem oświaty, żłobkami, klubami dziecięcymi, jednostkami instytucjonalnej pieczy zastępczej i placówkami wsparcia dziennego, które mogą przekroczyć swoje uprawnienia lub nie dopełnić obowiązków w zakresie opieki lub nadzoru nad małoletnim, czym mogą działać na szkodę tego małoletniego	ok. 50 000 jednostek organizacyjnych sprawujących pieczę lub nadzór nad małoletnimi (szkoły podstawowe dla dzieci i młodzieży, szkoły ponadpodstawowe dla młodzieży, placówki wychowania przedszkolnego, żłobki i kluby dziecięce, placówki opiekuńczo-wychowawcze, regionalne placówki opiekuńczo-terapeutyczne, interwencyjne ośrodki preadopcyjne, placówki wsparcia dziennego)	– Oświata i wychowanie w roku szkolnym 2019/2020, Urząd Statystyczny w Gdańsku, Ośrodek Statystyki Edukacji i Kapitału Ludzkiego, Pomorski Ośrodek Badań Regionalnych, Warszawa, Gdańsk 2020 – Żłobki i kluby dziecięce w 2019 r., opracowanie merytoryczne Urząd Statystyczny w Krakowie, Agnieszka Szlubowska – Piecza zastępcza w 2019 r., opracowanie merytoryczne Urząd Statystyczny w Krakowie, Agnieszka Szlubowska – dane MRPiPS z 2015 r.	Zagrożenie karą pozbawienia wolności od 3 miesięcy do lat 5, w typie kwalifikowanym – od 6 miesięcy do lat 8.
Dzieci objęte pieczą zastępczą pozbawione całkowicie lub częściowo opieki rodziny naturalnej	72 100, w tym 16 700 w pieczy instytucjonalnej oraz 55 400 w pieczy rodzinnej	GUS (Piecza zastępcza w 2019 r.).	Zwiększenie ochrony małoletnich.
Dzieci objęte instytucjonalnymi formami opieki nad dziećmi w wieku do lat 3	143 600	GUS (Żłobki i kluby dziecięce w 2019 r.).	Zwiększenie ochrony małoletnich.
Dzieci objęte opieką w przedszkolach	1 127 701	GUS „Oświata i wychowanie w roku szkolnym 2019/2020, Urząd Statystyczny w Gdańsku, Ośrodek Statystyki Edukacji i Kapitału Ludzkiego, Pomorski Ośrodek Badań Regionalnych, Warszawa, Gdańsk 2020”	Zwiększenie ochrony małoletnich.
Dzieci objęte opieką w oddziałach przedszkolnych w szkołach podstawowych	242 254	GUS „Oświata i wychowanie w roku szkolnym 2019/2020, Urząd Statystyczny w Gdańsku, Ośrodek Statystyki Edukacji i Kapitału Ludzkiego, Pomorski	Zwiększenie ochrony małoletnich.

		Ośrodek Badań Regionalnych, Warszawa. Gdańsk 2020”	
Dzieci objęte opieką w zespołach wychowania przedszkolnego i punktach przedszkolnych	31 071, w tym 29 854 w punktach przedszkolnych	GUS „Oświata i wychowanie w roku szkolnym 2019/2020, Urząd Statystyczny w Gdańsku, Ośrodek Statystyki Edukacji i Kapitału Ludzkiego, Pomorski Ośrodek Badań Regionalnych, Warszawa. Gdańsk 2020”	Zwiększenie ochrony małoletnich.
Uczniowie w szkołach podstawowych i w szkołach ponadpodstawowych	4 891 056	GUS „Oświata i wychowanie w roku szkolnym 2019/2020, Urząd Statystyczny w Gdańsku, Ośrodek Statystyki Edukacji i Kapitału Ludzkiego, Pomorski Ośrodek Badań Regionalnych, Warszawa. Gdańsk 2020”	Zwiększenie ochrony małoletnich.
Sądy powszechne	Stan na 2018 r.: Sądy apelacyjne 11 Sądy okręgowe 45 Sądy rejonowe 318	Rocznik statystyczny RP 2019 r.	Zwiększenie wpływu spraw dotyczących odpowiedzialności karnej osób odpowiedzialnych za pracę jednostek organizacyjnych sprawujących pieczę nad małoletnimi – za przekroczenie uprawnień lub niedopełnienie obowiązków w zakresie opieki lub nadzoru nad małoletnimi.
Prokuratura Krajowa prokuratury regionalne prokuratury okręgowe prokuratury rejonowe	1 11 45 357	Rocznik statystyczny RP 2019 r.	Konieczność badania czynu w postępowaniu przygotowawczym.
Służba Więzienna	Stan na 2018 r.: Zakłady karne 81 Areszty śledcze 39	Rocznik statystyczny RP 2019 r.	Zwiększenie liczby osadzonych w związku z penalizacją przekroczenia uprawnień lub niedopełnienia obowiązków w zakresie opieki lub nadzoru nad małoletnimi w określonych jednostkach.

5. Informacje na temat zakresu, czasu trwania i podsumowanie wyników konsultacji

Nie były przeprowadzone konsultacje poprzedzające przygotowanie projektu.

Projekt ustawy był przedmiotem uzgodnień międzyresortowych, w wyniku których uwzględniono lub wyjaśniono uwagi zgłoszone przez Ministra Rodziny i Polityki Społecznej, Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, Ministra Zdrowia, Ministra Sprawiedliwości oraz Rządowe Centrum Legislacji.

Projekt ustawy – na podstawie art. 19 ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych (Dz. U. z 2019 r. poz. 263 oraz z 2021 r. poz. 1666) i art. 16 ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o organizacjach pracodawców (Dz. U. z 2019 r. poz. 1809 oraz z 2021 r. poz. 1579) w celu zaopiniowania został skierowany do poniższych podmiotów:

- 1) Krajowe Forum Oświaty Niepublicznej;
- 2) Ogólnopolskie Stowarzyszenie Kadry Kierowniczej Oświaty;
- 3) Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych;
- 4) Niezależny Samorządny Związek Zawodowy „Solidarność”;
- 5) Forum Związków Zawodowych;
- 6) Konfederacja „Lewiatan”;
- 7) Związek Pracodawców Business Centre Club;
- 8) Związek Rzemiosła Polskiego;
- 9) Związek Pracodawców Rzeczypospolitej Polskiej;
- 10) Komitet Ochrony Praw Dziecka;
- 11) Helsińska Fundacja Praw Człowieka;
- 12) Fundacja Dajemy Dzieciom Siłę;

- 13) Fundacja Mamy i Taty;
- 14) Federacja Inicjatyw Oświatowych;
- 15) Konferencja Rektorów Zawodowych Szkół Polskich;
- 16) Krajowe Forum Oświaty Niepublicznej;
- 17) Ogólnopolskie Stowarzyszenie Kadry Kierowniczej Oświaty;
- 18) Polskie Stowarzyszenie Zarządzania Kadrami;
- 19) Społeczne Towarzystwo Oświatowe;
- 20) Stowarzyszenie Dyrektorów i Nauczycieli Centrów Edukacji Zawodowej;
- 21) Stowarzyszenie Dyrektorów Szkół Średnich.

Uwagi do projektu zgłosili Związek Nauczycielstwa Polskiego, Wolny Związek Zawodowy Forum-Oświata, Ogólnopolskie Stowarzyszenie Kadry Kierowniczej Oświaty, Społeczne Towarzystwo Oświatowe, Fundacja Dajemy Dzieciom Siłę, Fundacja Ewangelickie Centrum Diakonii i Edukacji, Kościół Ewangelicko-Augsburski, Ruch Społeczny Obywatele dla Edukacji i Związek Zawodowy „Rada Poradnictwa”. Stanowisko projektodawcy do uwag zostało udostępnione na stronie Rządowego Centrum Legislacji, w zakładce Rządowy Proces Legislacyjny.

Projekt ustawy został skierowany do zaopiniowania przez Rzecznika Praw Dziecka, Prokuratora Krajowego, Krajową Radę Sądownictwa i Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego.

Prezes Urzędu Ochrony Danych Osobowych, Krajowa Rada Sądownictwa oraz Prokuratura Krajowa nie zgłosili uwag co do założeń i istoty rozwiązań objętych projektem. Uwagi Rzecznika Praw Obywatelskich i Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego nie zostały uwzględnione w projekcie. Stanowisko projektodawcy zostało przekazane wymienionym podmiotom.

Projekt uzyskał pozytywną opinię Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego.

Ponadto projekt został udostępniony w Biuletynie Informacji Publicznej Rządowego Centrum Legislacji, zgodnie z § 52 uchwały nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. z 2016 r. poz. 1006, z późn. zm.).

6. Wpływ na sektor finansów publicznych

(ceny stałe z r.)	Skutki w okresie 10 lat od wejścia w życie zmian [mln zł]											
	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Łącznie (0-10)
Dochody ogółem	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
budżet państwa	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
JST	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
pozostałe jednostki (oddzielnie)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Wydatki ogółem	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
budżet państwa	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
JST	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
pozostałe jednostki (oddzielnie)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Saldo ogółem	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
budżet państwa	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
JST	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
pozostałe jednostki (oddzielnie)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Źródła finansowania												
Dodatkowe informacje, w tym wskazanie źródeł danych i przyjętych do obliczeń założeń	Projekt może skutkować zwiększeniem wpływu do sądów spraw dotyczących odpowiedzialności karnej osób kierujących jednostkami organizacyjnymi sprawującymi pieczę nad małoletnimi – za przekroczenie uprawnień lub niedopełnienie obowiązków w zakresie opieki lub nadzoru nad małoletnimi. Projektowana regulacja wpłynie jednocześnie na pracę Prokuratury Krajowej i prokuratorów. Przedstawienie konkretnych szacunków dotyczących potencjalnego wzrostu wpływu spraw, z racji braku możliwości oceny prawdopodobieństwa popełnienia przestępstwa przez osoby zaliczone do potencjalnej grupy sprawców, nie jest możliwe.											

		Zwiększeniu ulec może także liczba osadzonych w związku z penalizacją przekroczenia uprawnień lub niedopełnienia obowiązków w zakresie opieki lub nadzoru nad małoletnimi w określonych jednostkach.						
7. Wpływ na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym funkcjonowanie przedsiębiorców oraz na rodzinę, obywateli i gospodarstwa domowe								
		Skutki						
Czas w latach od wejścia w życie zmian		0	1	2	3	5	10	Łącznie (0-10)
W ujęciu pieniężnym (w mln zł, ceny stałe z r.)	duże przedsiębiorstwa	0	0	0	0	0	0	0
	sektor mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw	0	0	0	0	0	0	0
	rodzina, obywatele oraz gospodarstwa domowe	0	0	0	0	0	0	0
W ujęciu niepieniężnym	duże przedsiębiorstwa	Brak wpływu na duże przedsiębiorstwa.						
	sektor mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw	Projektowane przepisy będą dotyczyć osób kierujących ok. 50 000 jednostek organizacyjnych sprawujących pieczę lub nadzór nad małoletnimi (szkoły podstawowe dla dzieci i młodzieży, szkoły ponadpodstawowe dla młodzieży, placówki wychowania przedszkolnego, żłobki i kluby dziecięce, placówki opiekuńczo-wychowawcze, regionalne placówki opiekuńczo-terapeutyczne, interwencyjne ośrodki preadopcyjne, placówki wsparcia dziennego), w tym średnio 22 500 jednostkami o charakterze niepublicznym. Projekt nie określa zasad podejmowania, wykonywania lub zakończenia działalności gospodarczej, w związku z czym projektodawca odstąpił od analiz i oceny przewidywanych skutków społeczno-gospodarczych, wskazanych w art. 66 ust. 1 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców (Dz. U. z 2021 r. poz. 162 i 2105).						
	rodzina, obywatele oraz gospodarstwa domowe	Projekt z uwagi na swój charakter nie zawiera regulacji oddziałujących wprost na rodzinę, obywateli oraz gospodarstwa domowe.						
	osoby niepełnosprawne, osoby starsze	Projekt z uwagi na swój charakter nie zawiera regulacji oddziałujących na osoby niepełnosprawne oraz osoby starsze.						
Niemierzalne	bezpieczeństwo i dobrostan małoletnich	Projekt ustawy spowoduje zwiększenie zakresu ochrony prawnej małoletnich przebywających w jednostkach objętych systemem oświaty, żłobkach, klubach dziecięcych oraz jednostkach instytucjonalnej pieczy zastępczej i placówkach wsparcia dziennego (tj. pozostających pod opieką placówek publicznych i niepublicznych). Będzie to miało zasadniczy wpływ na działania dyrektorów jednostek.						
Dodatkowe informacje, w tym wskazanie źródeł danych i przyjętych do obliczeń założeń								
8. Zmiana obciążeń regulacyjnych (w tym obowiązków informacyjnych) wynikających z projektu								
<input type="checkbox"/> nie dotyczy								
Wprowadzane są obciążenia poza bezwzględnie wymaganymi przez UE (szczegóły w odwróconej tabeli zgodności).				<input type="checkbox"/> tak <input type="checkbox"/> nie <input type="checkbox"/> nie dotyczy				
<input type="checkbox"/> zmniejszenie liczby dokumentów <input type="checkbox"/> zmniejszenie liczby procedur <input type="checkbox"/> skrócenie czasu na załatwienie sprawy <input type="checkbox"/> inne: ...				<input type="checkbox"/> zwiększenie liczby dokumentów <input type="checkbox"/> zwiększenie liczby procedur <input type="checkbox"/> wydłużenie czasu na załatwienie sprawy <input type="checkbox"/> inne: ...				
Wprowadzane obciążenia są przystosowane do ich elektroniczności.				<input type="checkbox"/> tak <input type="checkbox"/> nie <input type="checkbox"/> nie dotyczy				

Projektowane rozwiązania mogą spowodować wzrost obciążeń po stronie organów wymiaru sprawiedliwości w związku z rozpatrywaniem spraw dotyczących odpowiedzialności karnej osób kierujących jednostkami organizacyjnymi sprawującymi pieczę nad małoletnimi – za przekroczenie uprawnień lub niedopełnienie obowiązków w zakresie opieki lub nadzoru nad małoletnimi. Projektowana regulacja wpłynie na pracę Prokuratury Krajowej.

9. Wpływ na rynek pracy

Wejście w życie ustawy nie spowoduje skutków związanych z rynkiem pracy.

10. Wpływ na pozostałe obszary

- środowisko naturalne
- sytuacja i rozwój regionalny
- inne: ...

- demografia
- mienie państwowe

- informatyzacja
- zdrowie

Omówienie wpływu

Projekt nie będzie oddziaływał na przedmiotowe obszary.

11. Planowane wykonanie przepisów aktu prawnego

Przewiduje się, że projektowana ustawa wejdzie w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

12. W jaki sposób i kiedy nastąpi ewaluacja efektów projektu oraz jakie mierniki zostaną zastosowane?

Wskaźnikiem efektywności regulacji może być liczba osób skazanych na podstawie projektowanych przepisów.

13. Załączniki (istotne dokumenty źródłowe, badania, analizy itp.)

Brak załączników.

Raport z konsultacji projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo oświatowe oraz niektórych innych ustaw (UD227)

I. KONSULTACJE PUBLICZNE

Projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo oświatowe oraz niektórych innych ustaw (UD227) został skierowany do konsultacji publicznych z następującymi podmiotami: Sekretariat Konferencji Episkopatu Polski, Polska Rada Ekumeniczna, Alians Ewangeliczny w Rzeczypospolitej Polskiej, Krajowe Forum Oświaty Niepublicznej, Ogólnopolskie Stowarzyszenie Kadry Kierowniczej Oświaty, Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych, Niezależny Samorządny Związek Zawodowy „Solidarność”, Forum Związków Zawodowych, Konfederacja „Lewiatan”, Związek Pracodawców Business Centre Club, Związek Rzemiosła Polskiego, Związek Pracodawców Rzeczypospolitej Polskiej, Komitet Ochrony Praw Dziecka, Helsińska Fundacja Praw Człowieka, Fundacja Dajemy Dzieciom Siłę, Fundacja Mamy i Taty, Federacja Inicjatyw Oświatowych, Konferencja Rektorów Zawodowych Szkół Polskich, Krajowe Forum Oświaty Niepublicznej, Ogólnopolskie Stowarzyszenie Kadry Kierowniczej Oświaty, Polskie Stowarzyszenie Zarządzania Kadrami, Społeczne Towarzystwo Oświatowe, Stowarzyszenie Dyrektorów i Nauczycieli Centrów Edukacji Zawodowej, Stowarzyszenie Dyrektorów Szkół Średnich.

Uwagi do projektu zgłosili: Związek Nauczycielstwa Polskiego, Wolny Związek Zawodowy „Forum-Oświata”, Ogólnopolskie Stowarzyszenie Kadry Kierowniczej Oświaty (OSKKO), Społeczne Towarzystwo Oświatowe, Fundacja Dajemy Dzieciom Siłę, Fundacja Ewangelickie Centrum Diakonii i Edukacji, Kościół Ewangelicko – Augsburski, Ruch Społeczny Obywatele dla Edukacji, Związek Zawodowy „Rada Poradnictwa”. Uwagi nie zostały uwzględnione w projekcie.

Szczegółowe zestawienie zgłoszonych uwag oraz wyjaśnienie projektodawcy zawiera poniższa tabela.

lp.	Podmiot/organ zgłaszający	Treść uwagi	Stanowisko wnioskodawcy
1.	Związek Nauczycielstwa Polskiego	<p>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.</p> <p>Zgodnie z treścią § 4 ust. 1 Zasad techniki prawodawczej ustawa nie może powtarzać przepisów zamieszczonych w innych ustawach.</p> <p>Ponadto w myśl § 28 ZTP przepisy karne zamieszcza się tylko w przypadku, gdy naruszenie przepisów ustawy nie kwalifikuje się jako naruszenie przepisów Kodeksu karnego, Kodeksu karnego skarbowego lub Kodeksu wykroczeń, a czyn wymagający zagrożenia karą jest związany tylko z treścią tej ustawy. W nauce prawa podnosi się, że</p>	<p>Uwagi niezasadne.</p> <p>Projekt ustawy nie wprowadza zmian dotyczących edukacji małych dzieci, a zwiększa zakres ochrony małych dzieci poprzez wprowadzenie odpowiedzialności osób kierujących placówkami oświatowymi za niewykonanie obowiązków lub przekroczenie uprawnień w zakresie opieki i nadzoru nad nimi.</p> <p>Obecnie penalizacja czynów zabronionych popełnianych przez nauczycieli czy dyrektorów jednostek oświaty ma swoje odzwierciedlenie w przepisach k.k. Umiejscowienie nowych przepisów karnych m.in. w Prawie oświatowym ma uzasadnienie prawnolegislacyjne. Mianowicie czynny zabroniony, o którym mowa w projekcie ustawy, będą mógł popełnić jedynie osoby kierujące</p>

Raport z konsultacji projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo oświatowe oraz niektórych innych ustaw (UD227)

	<p>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. (...) 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. Niezmiennność zakazów karnych sprzyja utrwalaniu się świadomości ich istnienia i w ten sposób, eliminując spośród naruszeń prawa te, do których doszło w wyniku niezajomości 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).</p>	<p>jednostkami organizacyjnymi wskazanymi m.in. w ustawie – Prawo oświatowe. Zakres podmiotowy jest zatem ograniczony do osób wskazanych w tej ustawie, w związku z powyższym przedmiotowe regulacje nie zostały wprowadzone do k.k.</p>
	<p>Powyzsze 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. Zgodnie z treścią art. 231 § 1 k.k. funkcjonariusz publiczny, który, przekraczając swoje uprawnienia lub</p>	<p>Przewiduje się, że przepisy objęte projektem ustawy stanowiąc będą lex specialis w stosunku do art. 231 k.k. W obowiązującym stanie prawnym odpowiedzialności karnej za przekroczenie uprawnień lub niedopełnienie obowiązków, a tym samym działanie na szkodę</p>

Raport z konsultacji projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo oświatowe oraz niektórych innych ustaw (UD227)

	<p>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 nieумыślnie 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 karną ww. norm Kodeksu karnego i przepisów karnych wprowadzonych w treści niniejszego projektu są identyczne.</p> <p>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 k.k. 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</p>	<p>interesu publicznego lub prywatnego, podlega funkcjonariusz publiczny, a więc osoba wymieniona w art. 115 § 13 k.k. Brak jest przepisu przewidującego możliwość pociągnięcia do odpowiedzialności osoby kierującej niepubliczną jednostką organizacyjną sprawującą pieczę nad małoletnimi. Projektowana regulacja będzie natomiast obejmować zarówno osoby kierujące publicznymi, jak i niepublicznymi jednostkami organizacyjnymi sprawującymi pieczę nad małoletnimi.</p> <p>Obecne rozwiązania prawne nie regulują szczegółowo kwestii odpowiedzialności karnej osób kierujących jednostkami objętymi systemem oświaty, żłobkami, klubami dziecięcymi oraz jednostkami instytucjonalnej pieczy zastępczej i placówkami wsparcia dziennego – za czyny związane z przekroczeniem uprawnień lub niedopełnieniem obowiązków w zakresie opieki i nadzoru nad małoletnimi. W obowiązującym stanie prawnym odpowiedzialności karnej za przekroczenie uprawnień lub niedopełnienie obowiązków, a tym samym działanie na szkodę interesu publicznego lub prywatnego, podlega funkcjonariusz publiczny, którym zgodnie z art. 115 § 13 Kodeksu karnego jest:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej; 2) poseł, senator, radny; 3) poseł do Parlamentu Europejskiego; 4) sędzia, ławnik, prokurator, funkcjonariusz finansowego organu postępowania przygotowawczego lub organu nadzornego nad finansowym organem postępowania przygotowawczego, notariusz, komornik, kurator sądowy, syndyk, nadzorca sądowy i zarządca, osoba orzekająca w organach dyscyplinarnych działających na podstawie ustawy;
--	---	---

Raport z konsultacji projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo oświatowe oraz niektórych innych ustaw (UD227)

	<p>wprowadzenia do treści ustawy Prawo oświatowe art. 188a projekt u.p.o.</p> <p>Odnosnie 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 oskarżonemu 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 zaniechań w zakresie wykonywania funkcji opiekuńczej przez szkoły. W tym miejscu należy zauważyć także, że dyrektorzy szkół podlegają odpowiedzialności dyscyplinarnej na zasadach ogólnych określonych w</p>
<p>5) osoba będąca pracownikiem administracji rządowej, innego organu państwowego lub samorządu terytorialnego, chyba że pełni wyłącznie czynności usługowe, a także inna osoba w zakresie, w którym uprawniona jest do wydawania decyzji administracyjnych;</p> <p>6) osoba będąca pracownikiem organu kontroli państwowej lub organu kontroli samorządu terytorialnego, chyba że pełni wyłącznie czynności usługowe;</p> <p>7) osoba zajmująca kierownicze stanowisko w innej instytucji państwowej;</p> <p>8) funkcjonariusz organu powołanego do ochrony bezpieczeństwa publicznego albo funkcjonariusz Służby Więziennej;</p> <p>9) osoba pełniąca czynną służbę wojskową, z wyjątkiem terytorialnej służby wojskowej pełnionej dyspozycyjnie;</p> <p>10) pracownik międzynarodowego trybunału karnego, chyba że pełni wyłącznie czynności usługowe.</p> <p>Podkreślić należy, że funkcjonariusze publiczni odznaczają się specyficzną pozycją ustrojową i prawną, przejawiającą się w szczególnej ochronie i wzmożonej odpowiedzialności. Termin „funkcjonariusz publiczny” pojawia się bowiem w przepisach k.k. w dwóch kontekstach: nie tylko jako znamię określające podmiot przestępstwa zaliczanego do szczególnego rodzaju przestępstw indywidualnych, nazywanych potocznie „przestępstwami urzędniczymi”, ale też jako przedmiot czynności wykonawczej przestępstw zwróconych przeciw niemu. Tym samym rozważane na etapie prac koncepcyjnych poszerzenie zakresu znaczeniowego terminu „funkcjonariusz publiczny” rzutowałoby na zakres kryminalizacji nie tylko przez włączenie kierowników ww. jednostek do kręgu podmiotów mogących być pokrzywdzonymi przestępstwem z art. 222 (naruszenie nietykalności cielesnej funkcjonariusza publicznego), art. 223 (czynna napaść na funkcjonariusza publicznego) lub art. 226 k.k. (znieważenie funkcjonariusza publicznego), ale też przez uczynienie go podmiotem przestępstwa indywidualnego właściwego określonego w art. 228 (przyjęcie</p>	

Raport z konsultacji projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo oświatowe oraz niektórych innych ustaw (UD227)

<p>art. 75 – 85z ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela. 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 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. 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.</p>	<p>korzyści majątkowej lub osobistej w związku z pełnieniem funkcji publicznej), czy 230a k.k. (udzielenie albo obietnica udzielenia korzyści majątkowej lub osobistej w zamian za pośrednictwo w załatwieniu sprawy w instytucji państwowej, samorządowej, organizacji międzynarodowej albo krajowej lub w zagranicznej jednostce organizacyjnej dysponującej środkami publicznymi, polegającej na bezprawnym wywarciu wpływu na decyzję, działanie lub zaniechanie osoby pełniącej funkcję publiczną, w związku z pełnieniem tej funkcji).</p> <p>Jednocześnie podkreślenia wymaga, że, zważając na konsekwencje, jakie wiąże się z nadaniem statusu funkcjonariusza publicznego, jakiegokolwiek zmiany w obrębie art. 115 § 13 k.k. powinny uwzględniać kryterium, jakie zadecydowało o zaliczeniu przez ustawodawcę poszczególnych podmiotów do tej kategorii. Podejmując próbę określenia elementu tożsamości dla wszystkich funkcjonariuszy publicznych w rozumieniu k.k. wskazuje się, że jest nim publiczny charakter zadań instytucji, w jakiej funkcja jest wykonywana bądź samej funkcji. Zadaniem o takim charakterze jest służba interesom ogółu w państwie lub na jego określonym podziale administracyjnym terytorium wykonywana na podstawie oraz w sposób przewidziany prawem publicznym (B. Jastrzębski, <i>Niektóre zagadnienia funkcji osobowości urzędników administracji publicznej</i> [w:] <i>Prawo. Administracja. Policja. Księga pamiątkowa Profesora Wincentego Bednarka</i>, J. Dobkowski [red.], Olsztyn 2006, s. 94).</p> <p>Pozostałe wypowiedzi spotykane w piśmiennictwie podkreślają, że funkcje, których sprawowanie związane jest ze statusem funkcjonariusza publicznego mają charakter władczy albo, że mieszcza się w obszarze <i>imperium</i> i z tego względu są najbardziej doniosłe dla funkcjonowania państwa, a osoby je sprawujące mają rzeczywisty i istotny wpływ na życie każdego obywatela: w bezpośredni bowiem sposób kształtują uprawnienia i obowiązki każdej jednostki (R. Zawłocki, Błąd funkcjonariusza publicznego jako podstawa jego odpowiedzialności karnej, MoP 2004, Nr 22, s. 1023).</p> <p>Z tych względów Projektodawca nie zdecydował się na poszerzenie</p>
---	--

Raport z konsultacji projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo oświatowe oraz niektórych innych ustaw (UD227)

	<p>zakresu znaczeniowego terminu „funkcjonariusz publiczny” obowiązującego na gruncie art. 231 k.k.</p> <p>Zgodnie z art. 160 § 2 k.k. odpowiedzialności karnej podlega sprawca, na którym ciąży obowiązek opieki nad osobą narażoną na niebezpieczeństwo, który naraża człowieka na bezpośrednie niebezpieczeństwo utraty życia albo ciężkiego uszczerbku na zdrowiu. Przepis ten może być popelnione tylko przez osobę, na której ciąży obowiązek opieki nad osobą narażoną na niebezpieczeństwo. Źródłem obowiązków takiej opieki może być nie tylko przepis prawa, ale również dobrowolne zobowiązanie, w wyniku którego sprawca przyjmuje na siebie obowiązek pieczy nad inną osobą. Konieczne jest jednak rzeczywiste objęcie funkcji gwaranta, tj. osoby sprawującej opiekę nad osobą w danym momencie czasu, a także wykazanie, że zachowanie sprawcy naraziło małoletniego na bezpośrednie niebezpieczeństwo utraty życia albo ciężkiego uszczerbku na zdrowiu. Projektodawca nie neguje zatem, że na gruncie obowiązujących przepisów karnych istnieje możliwość pociągnięcia do odpowiedzialności karnej osób objętych proponowaną regulacją, w tym na podstawie art. 160 § 2 k.k. Przepis ten nie obejmuje jednak wszystkich zachowań, które pozostają w związku przyczynowym z niedopełnieniem obowiązków czy przekroczeniem uprawnień przez dyrektora placówki i skutkują np. znęcaniem się, wykorzystaniem seksualnym, znieważaniem uczniów, itd. Autor uwag podejmuje zatem w tym zakresie polemikę z tezą, której Projektodawca nie kwestionuje, a nie z tezą, którą stawia jako uzasadnienie projektu.</p> <p>Zgodnie z art. 68 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe dyrektor szkoły lub placówki w szczególności sprawuje opiekę nad uczniami oraz stwarza warunki harmonijnego rozwoju psychofizycznego poprzez aktywne działania prozdrowotne. W doktrynie wskazuje się jednoznacznie, że regulacji tej nie należy odczytywać jako nakładającą na dyrektora obowiązek osobistego sprawowania pieczy nad uczniami (wychowankami), a rozstrzygającą o zakresie jego odpowiedzialności. Zwrot „sprawuje opiekę”, którym posłużył się ustawodawca, wymaga wykładni w ścisłym kontekście</p>
--	---

Raport z konsultacji projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo oświatowe oraz niektórych innych ustaw (UD227)

terminologicznym nawiązującym do dziedziny prawa rodzinnego. Dzieci i młodzież korzystające z usług edukacyjnych szkół i placówek nie są bowiem podmiotami w sensie prawnym w pełni samodzielnyimi i odpowiedzialnymi za swój byt. Jak konsekwentnie przyjął doktryna prawa rodzinnego, w zakresie władzy przysługującej rodzicom nad dzieckiem (władzy rodzicielskiej) leży także określenie, gdzie, z kim i w jakim czasie dziecko ma przebywać (vide: J. Ignatowicz [w:] *Kodeks rodzinny i opiekuńczy z komentarzem*, red. J. Pietrzykowski, Warszawa 1993, s. 478–479). (...) Zarazem (...) przepis [art. 68 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe] przyznaje dyrektorowi (gdyż szkoła jako taka nie ma osobowości cywilnoprawnej) prawo „opieki” (tzn. pieczy) nad małoletnimi uczniami w takim zakresie, w jakim jest to konieczne do realizacji przez szkołę jej funkcji dydaktycznej, wychowawczej i opiekuńczej oraz – odpowiednio do tego – kształtuje obowiązki rodziców skorelowane z przysługującą im pieczą rodzicielską. Przez „opiekę”, o której tu mowa, rozumieć należy prawo do decydowania o tym, gdzie dzieci powierzone pieczy dyrektora jako przedstawiciela szkoły lub placówki przebywają w czasie zajęć szkolnych, jakie są porządek i organizacja tych zajęć, a także do rozstrzygnięcia o właściwym sposobie zapewnienia dzieciom możliwości spokojnego i bezpiecznego dowozu na zajęcia oraz przebywania na terenie szkoły. Podobnie też należy, jak się wydaje, rozumieć dalszą część komentowanego przepisu, w którym mowa o stwarzaniu warunków „harmonijnego rozwoju psychofizycznego poprzez aktywne działania prozdrowotne”. Dyrektor powinien więc tak wykonywać swoje obowiązki kierownika oświatowej jednostki organizacyjnej, aby zabezpieczyć dzieci i młodzież przed szkodliwym wpływem otoczenia społecznego oraz przez to stworzyć im możliwości właściwego rozwoju w sferze psychicznej i fizycznej. Regulację komentowanego przepisu uzupełnia pkt 6, zgodnie z którym dyrektor szkoły „wykonuje zadania związane z zapewnieniem bezpieczeństwa uczniom i nauczycielom w czasie zajęć organizowanych przez szkołę lub placówkę”. W tym ostatnim

Raport z konsultacji projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo oświatowe oraz niektórych innych ustaw (UD227)

	<p>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.</p>	<p>przypadku chodzą jednak bardziej o bezpieczeństwo fizyczne oraz o dbałość o bezpieczeństwo i higienę pracy i nauki (vide: Piliński Mateusz (red.), <i>Prawo oświatowe. Komentarz</i>, wyd. II, WKP 2021, LEX). Jak wynika z powyższego zakres obowiązku opieki sprawowanej przez kierującego placówką jest szeroki i uwzględnia nie tylko bezpośrednio sprawowaną przez dyrektora pieczę nad małoletnim, ale również np. kwestie decydowania o tym, z którymi osobami podopieczni przebywa i pod których bezpośrednią opieką pozostaje.</p> <p>Kwestie dot. m.in. kontroli nad wyborem dyrektorów szkół, możliwości ich odwoływania, kontroli nad szkołami niepublicznymi, kontroli zajęć pozalekcyjnych prowadzonych przez organizacje społeczne nie są objęte zakresem przedmiotowym projektu ustawy UD 227.</p>
<p>2. Wolny Związek Zawodowy „Forum-Oświata”</p>	<p>Uwagi niezasadne.</p> <p>Po pierwsze podkreślić należy, że obecne rozwiązania prawne nie regulują szczegółowo kwestii odpowiedzialności karnej osób kierujących jednostkami objętymi systemem oświaty, złobkami, klubami dziecięcymi oraz jednostkami instytucjonalnej pieczy zastępczej i placówkami wsparcia dziennego – za czynny związane z przekroczeniem uprawnień lub niedopełnieniem obowiązków w zakresie opieki i nadzoru nad małoletnimi. W obowiązującym stanie prawnym odpowiedzialności karnej za przekroczenie uprawnień lub niedopełnienie obowiązków, a tym samym działanie na szkodę interesu publicznego lub prywatnego, podlega funkcjonariusz publiczny, którym zgodnie z art. 115 § 13 Kodeksu karnego jest:</p> <p>1) Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej;</p>	

Raport z konsultacji projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo oświatowe oraz niektórych innych ustaw (UD227)

<p>2) poseł, senator, radny;</p> <p>3) poseł do Parlamentu Europejskiego;</p> <p>4) sędzia, ławnik, prokurator, funkcjonariusz finansowego organu postępowania przygotowawczego lub organu nadzrędnego nad finansowym organem postępowania przygotowawczego, notariusz, komornik, kurator sądowy, syndyk, nadzorca sądowy i zarządca, osoba orzekająca w organach dyscyplinarnych działających na podstawie ustawy;</p> <p>5) osoba będąca pracownikiem administracji rządowej, innego organu państwowego lub samorządu terytorialnego, chyba że pełni wyłącznie czynności usługowe, a także inna osoba w zakresie, w którym uprawniona jest do wydawania decyzji administracyjnych;</p> <p>6) osoba będąca pracownikiem organu kontroli państwowej lub organu kontroli samorządu terytorialnego, chyba że pełni wyłącznie czynności usługowe;</p> <p>7) osoba zajmująca kierownicze stanowisko w innej instytucji państwowej;</p> <p>8) funkcjonariusz organu powołanego do ochrony bezpieczeństwa publicznego albo funkcjonariusz Służby Więziennej;</p> <p>9) osoba pełniąca czynną służbę wojskową, z wyjątkiem terytorialnej służby wojskowej pełnionej dyspozycyjnie;</p> <p>10) pracownik międzynarodowego trybunału karnego, chyba że pełni wyłącznie czynności usługowe.</p> <p>Zatem odpowiedzialność karną przewidzianą w art. 231 Kodeksu karnego ponosić może dyrektor publicznej jednostki organizacyjnej sprawującej pieczęć lub nadzór nad małoletnimi. Projektowane rozwiązania stanowiąc mają natomiast <i>lex specialis</i> w stosunku do objętych art. 231 Kodeksu karnego.</p> <p>Należy wskazać, że obowiązek opieki i nadzoru nad małoletnimi objętymi pieczęcią danej jednostki nie ogranicza się do osób sprawujących bezpośrednią opiekę i nadzór (nauczycieli, wychowawców), ale dotyczy również osób kierujących działalnością danej jednostki, tj. dyrektorów szkół, dyrektorów przedszkoli,</p>	
---	--

Raport z konsultacji projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo oświatowe oraz niektórych innych ustaw (UD227)

	<p>dyrektorów żłobków, osób kierujących pracą klubu dziecięcego czy kierowników placówek wsparcia dziennego i dyrektorów placówek i ośrodków instytucjonalnej pieczy zastępczej, w tym placówek niepublicznych. Obowiązek ten statuuje art. 68 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe (Dz. U. z 2020 r. poz. 910 i 1378 oraz z 2021 r. poz. 4), art. 10 i art. 13 ustawy dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 (Dz. U. z 2021 r. poz. 75) oraz art. 18 ust. 1, art. 24 ust. 2 pkt 1, art. 25 ust. 1 i art. 93 ust. 4 pkt 1, art. 97 ust. 1, art. 109 ust. 1, art. 111 ust. 1, art. 113 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (Dz. U. z 2020 r. poz. 821 oraz z 2021 r. poz. 159).</p> <p>Projekt ustawy ma na celu zwiększenie ochrony małoletnich przebywających w ww. placówkach. W obowiązującym stanie prawnym brakuje bowiem przepisu dającego możliwość pociągnięcia do odpowiedzialności osoby kierującej niepubliczną jednostką organizacyjną sprawującą pieczę nad małoletnimi. Projektowana regulacja będzie obejmować zarówno osoby kierujące publicznymi, jak i niepublicznymi jednostkami organizacyjnymi sprawującymi pieczę nad małoletnimi, wypełniając tym samym wyżej opisaną lukę prawną. Podkreślenia wymaga, że zakres opieki i nadzoru nad małoletnimi nie powinien podlegać różnicowaniu w zależności od statusu prawnego jednostki organizacyjnej sprawującej pieczę nad małoletnimi, zaś obowiązek nadzoru i opieki w równym stopniu powinien obciążać zarówno osoby kierujące jednostkami publicznymi, jak i osoby kierujące jednostkami niepublicznymi.</p>	<p>Kwestie związane z nadzorem pedagogicznym nie są objęte zakresem przedmiotowym projektu ustawy UD 227.</p> <p>Projekt, z uwagi na to, że kierujący placówkami mają określone obowiązki powiązane z piastowanym przez nich stanowiskiem związanym z dobrem dziecka, penalizuje przekroczenie uprawnień lub niedopełnienie obowiązków w tym zakresie. Zawarta w projekcie</p>
	<p>Wskazujemy, że przedszkola, szkoły i placówki oświatowe podlegają stalemu nadzorowi ze strony administracji rządowej (kuratoria oświaty).</p> <p>Ponadto, każdy dyrektor przedszkola, szkoły lub placówki oświatowej podlega odpowiedzialności dyscyplinarnej przewidzianej w Karcie Nauczyciela.</p>	

Raport z konsultacji projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo oświatowe oraz niektórych innych ustaw (UD227)

		<p>koncepcja odpowiedzialności karnej wpisuje się w ogólnie funkcjonujące założenia w prawie polskim dotyczące stosowania przepisów o szczególnej odpowiedzialności i ochronie. Projektowane rozwiązania przewidują możliwość przypisania odpowiedzialności dyrektorowi jednostki za jego własny (objęty świadomością sprawy) czyn polegający na przekroczeniu uprawnień lub niedopełnieniu obowiązków w zakresie opieki lub nadzoru, powodujący szkodę dla małoletniego. Projekt wprowadza odpowiedzialność karną kierownika placówki za czyn pozostający w związku przyczynowym ze szkodą małoletniego. Celem przypisania projektowanej odpowiedzialności karnej niezbędne będzie wykazanie, że zachowanie dyrektora (działanie lub zaniechanie) stworzyło realne niebezpieczeństwo powstania szkody małoletniego, a nie tylko zagrożenie potencjalne lub ogólne. <i>Ocena</i> tego, czy nadzór i opieka nad małoletnimi sprawowane są prawidłowo, dokonywana będzie w każdym przypadku indywidualnie, w odniesieniu do konkretnych okoliczności, przez organy prowadzące postępowanie przygotowawcze.</p> <p>Projektowane przepisy karne mają na celu egzekwowanie przez prawo karne – na zasadzie <i>ultima ratio</i> – istniejących obowiązków ustawowych ciążyących na tych osobach (chodzi o działanie lub zaniechanie ze szkodą dla dziecka). Nie oznacza to w żadnym razie, że intencją Projektodawcy jest uczynienie z prawa karnego elementu wyżej wspomnianego nadzoru pedagogicznego. Kwestie dotyczące m.in. kontroli nad wyborem dyrektorów szkół, możliwości ich odwoływania, kontroli nad szkołami niepublicznymi, czy kontroli zajęć pozalekcyjnych prowadzonych przez organizacje społeczne nie są objęte zakresem przedmiotowym niniejszego projektu ustawy.</p>
<p>3. Ogólnopolskiego</p>	<p>Interesy dzieci i młodzieży zabezpieczone są także przez działalność Rzecznika Praw Dziecka.</p> <p>Reasumując, przedłożony do zaopiniowania projekt ustawy jest całkowicie zbędny i ma za zadanie wyłącznie zastraszanie dyrektorów przedszkoli, szkół i placówek oświatowych.</p>	<p>Uwaga niezasadna.</p>

Projektowana nowelizacja wprowadza przepisy karne, których celem

Raport z konsultacji projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo oświatowe oraz niektórych innych ustaw (UD227)

<p>Stowarzyszenia Kadry Kierowniczej Oświaty (OSKKO)</p>	<p>jest pociągnięcie osób kierujących szkołami/placówkami do „odpowiedzialności karnej za przekroczenie uprawnień lub niedopełnienie obowiązków w zakresie opieki lub nadzoru nad małoletnim, powodujących szkodę tego małoletniego”. OSSKO zwraca uwagę, że odpowiedzialność karna stosowana jest dziś przez organa do tego powołane i wszelkie czyny zagrażające uczniom lub naruszające prawo w innych dziedzinach są obecnie zagrożone interwencją prokuratury, policji i sądu. Jednocześnie za uchybienia zawodowej natury dyrektorzy i nauczyciele podlegają odpowiedzialności zawodowej, tj m.in. postępowaniom dyscyplinarnym, ocenie pracy, a także usuwaniu ze stanowiska dyrektora ze „szczególnie uzasadnionych powodów”.</p> <p>W związku z powyższym przekazywanie urzędnikom oświatowym, zajmującym się odpowiedzialnością zawodową dodatkowych uprawnień i zadań zbliżonych do prokuratorskich jest niezgodne z jakkolwiek praktyką prawa oświatowego. OSSKO odbiera to jako sztywny i gest natury politycznej, a nie profesjonalnej. To pomyślnieznany w polskiej oświacie w całej jej historii, szkodzi on jakości prawa i psuje obyczaj w edukacji – wprowadzając rodzaj „zarządzania strachem” zamiast systemu zapewniania jakości edukacji. OSSKO apeluje o wycofanie się z omawianego projektu w całości.</p>	<p>Vide stanowisko do uwag Wolnego Związku Zawodowego Forum-Oświata (pkt 2 tabeli).</p> <p>Uwaga nie dotyczy zakresu przedmiotowego projektu ustawy. Projektowane przepisy karne mają na celu egzekwowanie przez prawo karne – na zasadzie <i>ultima ratio</i> – istniejących obowiązków ustawowych ciążących na tych osobach (chodzi o działanie lub zaniechanie ze szkodą dla dziecka). Nie oznacza to w żadnym razie, że intencją Projektodawcy jest uczynienie z prawa karnego elementu wyżej wspomnianego nadzoru pedagogicznego. Kwestie dotyczące m.in. kontroli nad wyborem dyrektorów szkół, możliwości ich odwoływania, kontroli nad szkołami niepublicznymi, czy kontroli zajęć pozalekcyjnych prowadzonych przez organizacje społeczne nie są objęte zakresem przedmiotowym niniejszego projektu ustawy.</p>
<p>4. Społeczne Towarzystwo Oświatowe</p>	<p>Dobro dziecka, jako wartość nadrzędna w działalności szkół i placówek oświatowych, wymaga należytej ochrony. Ochrona każdego dobra powinna być jednak realizowana w taki sposób, by była skuteczna, ale zarazem by nie prowadziła do naruszeń praw i wolności innych osób. Zwłaszcza przy projektowaniu przepisów karnych należy zachować daleko idącą ostrożność.</p> <p>W obecnym porządku prawnym zostały już przewidziane kary za przekroczenie uprawnień lub niedopełnienie obowiązków w zakresie</p>	<p>Uwaga niezasadna.</p> <p>Vide stanowisko do uwag Wolnego Związku Zawodowego Forum-Oświata (pkt 2 tabeli).</p>

Raport z konsultacji projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo oświatowe oraz niektórych innych ustaw (UD227)

	<p>opieki lub nadzoru nad małoletnimi. Nie docierają do nas sygnały, by wspomniane przepisy były niewystarczające do ochrony dobra dzieci. Uważamy w związku z tym, że tworzenie nowych przepisów jest bezprzedmiotowe - nie zapewni dzieciom większej ochrony i doprowadzi do orzekania kar nieadekwatnych do stopnia przewinienia.</p> <p>STO stoi ponadto na stanowisku, że przedmiotowy projekt - wraz z projektami zmian ustawowych, przewidujących wzmocnienie pozycji kuratorów - stanowi próbę powrotu do autokratycznej oświaty i standardów z lat 50. ubiegłego wieku. Społeczne Towarzystwo Oświatowe nie godzi się na to, by przyszłość polskiej szkoły była budowana na strachu, dlatego wyraża stanowczy sprzeciw wobec propozycji zmian ustawowych i wnioskuje o zaniechanie dalszych prac nad projektem.</p>	<p>Uwaga nie dotyczy zakresu przedmiotowego projektu ustawy.</p> <p>Projektowane przepisy karne mają na celu egzekwowanie przez prawo karne – na zasadzie <i>ultima ratio</i> – istniejących obowiązków ustawowych ciążących na tych osobach (chodzi o działanie lub zaniechanie ze szkodą dla dziecka). Nie oznacza to w żadnym razie, że intencją Projektodawcy jest uczynienie z prawa karnego elementu wyżej wspomnianego nadzoru pedagogicznego. Kwestie dotyczące m.in. kontroli nad wyborem dyrektorów szkół, możliwości ich odwoływania, kontroli nad szkołami niepublicznymi, czy kontroli zajęć pozalekcyjnych prowadzonych przez organizacje społeczne nie są objęte zakresem przedmiotowym niniejszego projektu ustawy.</p>
<p>5. Fundacja Dajemy Dzieciom Siłę</p>	<p>O ile Fundacja Dajemy Dzieciom Siłę rozumie racje przyświecające Projektodawcy, który zauważa czynniki wpływające na bezpieczeństwo dzieci i ich ochronę przed krzywdzeniem, to nie podziela przyjętych do rozwiązania tego problemu metod.</p> <p>Zauważyć należy, że zwiększanie kar, tudzież powiększanie katalogu przestępstw nie jest działaniem prewencyjnym w rozumieniu systemu prawa gotowego na wyzwania XXI wieku. Co więcej, wielu zagrożeniom kształtującym się współcześnie dyrektor placówki oświatowej/opiekuńczej nie jest w stanie samodzielnie zapobiec (tytułem przykładu czyn zabroniony tzw. groomingu) – z powodu braku środków, czy wiedzy.</p> <p>Bardziej pożądaną reakcją prawną powinno być ustanowienie mechanizmów efektywnej prewencji i szybkiego reagowania na krzywdę dzieci. Do takich należy koncepcja Polityk/Standardów Ochrony Dzieci – czyli kompleksowego dokumentu, który w danej</p>	<p>Uwaga niezasadna.</p> <p>Projektodawca przeanalizował inne rozwiązania, w tym rozwiązania pozalegisłacyjne, pod kątem tego, czy mogłyby zrealizować cel projektu i podjął decyzję o konieczności wszczęcia prac legislacyjnych, polegających na zmianie ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe, ustawy z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 i ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej.</p> <p>Inne metody osiągnięcia celu, którym jest wprowadzenie przepisów typizujących, statuujących nowe czyny zabronione, skutkujące wypełnieniem luki prawnej polegającej na braku podstawy prawnej do pociągnięcia do odpowiedzialności karnej osób odpowiedzialnych za</p>

Raport z konsultacji projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo oświatowe oraz niektórych innych ustaw (UD227)

	<p>placówce ustala mechanizmy ochrony dzieci przed krzywdzeniem, w tym zamedaniem – ze strony personelu, zleceniobiorców, usługodawców, odwiedzających, jak i sposoby reagowania na oznaki krzywdzenia dziecka, niezależnie od ich źródła.</p> <p>Ideą Polityk/Standardów jest ustalenie, że dyrektor/kierownik placówki jest odpowiedzialny za prowadzenie wewnętrznego postępowania wyjaśniającego lub kontakt ze służbami, jeżeli tego wymaga sytuacja i to do niej/niego uwrażliwieni i przeszkoleni pracownicy kierują swoje kroki w przypadku zaistnienia potrzeby interwencji. Polityki/Standardy pomagają też prowadzić rekrutację pracowników w sposób wykluczający zatrudnienie osoby, która popełniła czyn zabroniony przeciwko dzieciom lub popiera popełnianie takich czynów. Dokument tego typu wspiera podmiotowe traktowanie dzieci (np. zakładając zakaz rozpowszechniania ich wizerunku do jakichkolwiek celów).</p> <p>Opiniowana regulacja zakłada nałożenie sankcji karnej na dyrektorów placówek oświatowych/opiekunów, nie dając im jednak narzędzi do skutecznego zapewnienia bezpieczeństwa dzieciom przebywającym w placówce. Postulowany przez Fundację system polityk stanowi realną pomoc w tym zakresie. Nie będzie się jednocześnie wiązać z kosztami po stronie placówek (Fundacja udostępni bezpłatnie materiały niezbędne do przygotowania dokumentu przez placówkę oświatową/opiekunów dostosowanego do jej potrzeb). System polityk jest oparty na filozofii przyswiewającej przepisom o ochronie danych osobowych, czy też tzw. due diligence praw człowieka, które niebawem znajdzie swoje miejsce w unijnej regulacji prawnej – zakłada reagowanie zanim dojdzie do naruszenia prawa, zaatakowania dobra prawnego kogokolwiek, a w przypadku krzywdzonych dzieci - do tragedii.</p>	<p>pracę jednostek organizacyjnych sprawujących pieczę nad małoletnimi – za przekroczenie uprawnień lub niedopełnienie obowiązków w zakresie opieki lub nadzoru nad małoletnimi - oceniono jako niewystarczające, w tym zaproponowana w stanowisku metoda wzmocnienia ochrony dobra młodocianych polegająca na ustanowieniu mechanizmów efektywnej prewencji i szybkiego reagowania na krzywdę dzieci w postaci Polityki/Standardów Ochrony Dzieci.</p>
6.	<p>Fundacja Ewangelickie Centrum Diakonii i Edukacji</p> <p>Do postulowanej nowelizacji ustawy prawo oświatowe oraz niektórych innych ustaw wskazać należy trzy podstawowe uwagi.</p> <p>Przed wszystkim trzeba się zastanowić nad celem umieszczenia przepisów karnych poza kodeksem karnym. W nauce prawa karnego coraz częściej pojawia się uzasadniony pogląd, że pozakodeksowe</p>	<p>Uwaga niezasadna. Zgodnie z § 28 Zasad Techniki Prawodawczej, przepisy karne zamieszcza się tylko w przypadku, gdy naruszenie przepisów ustawy</p>

Raport z konsultacji projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo oświatowe oraz niektórych innych ustaw (UD227)

<p>prawo karne powinno zostać wcielone do ustawy karnej, a nie rozbudowywane w szeregu szczególnych aktów prawnych. Zjawisko poszerzania pozakodeksowej regulacji karnej wpływa bardzo negatywnie na wartość prawa karnego w Polsce, a co za tym idzie budzi poczucie niepewności obywateli wobec prawa.</p> <p>Kolejnym istotnym zarzutem jest nieprecyzyjne użycie pojęć zawartych w przepisach. „Działanie na szkodę małoletniego”, ale także „przekroczenie uprawnień” oraz „niedopełnienie obowiązków” to pojęcia nieostre, które mogą być bardzo szeroko interpretowane, na niekorzyść osób kierujących określonymi jednostkami. Prawo w ogóle, prawo karne zaś w szczególności winna cechować precyzja. Omawianym propozycjom nie można niestety tego przypisać.</p>	<p>nie kwalifikuje się jako naruszenie przepisów Kodeksu karnego, Kodeksu karnego skarbowego lub Kodeksu wykroczeń, a czyn wymagający zagrożenia karą jest związany tylko z treścią tej ustawy. Czyny zabronione, o których mowa w projekcie ustawy, będą mogły popełnić jedynie osoby kierujące jednostkami organizacyjnymi wskazanymi w ustawie z dnia 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe, ustawie z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 oraz ustawie z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, tj. przede wszystkim dyrektorzy szkół, dyrektorzy przedszkoli, dyrektorzy żłobków, osoby kierujące pracą klubu dziecięcego czy kierownicy placówek wsparcia dziennego. Zakres podmiotowy jest zatem ograniczony do osób wskazanych w tych ustawach, w związku z powyższym przedmiotowe regulacje nie znalazły się w k.k.</p> <p>Uwaga niezasadna. Przywołane w uwadze pojęcia „przekroczenie uprawnień” i „niedopełnienie obowiązków” są powszechnie stosowane w polskim porządku prawnym (w tym w doktrymie i orzecznictwie) i ich użycie w projektowanych przepisach nie powinno budzić wątpliwości (np. art. 296 Kodeksu karnego, art. 132 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji, art. 3 ustawy z dnia 28 października 2002 r. o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary, art. 30 ustawy z dnia 9 października 2009 r. o dyscyplinie wojskowej, art. 106 ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. o służbie funkcjonariuszy Służby Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służby Wywiadu Wojskowego).</p> <p>W orzecznictwie wskazuje się, że przekroczenie uprawnień oznacza, że „podjęte przez sprawcę zachowanie nie wchodziło w zakres jego kompetencji i równocześnie wskazania na powiązanie formalne i merytoryczne z tymi kompetencjami, a może to z reguły zachodzić tylko w dziedzinie tej działalności służbowej i obejmować tylko te czynności, które mają charakter służbowy i dotyczą osób lub dóbr, w</p>
---	---

Raport z konsultacji projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo oświatowe oraz niektórych innych ustaw (UD227)

		<p>Trzecim ważnym aspektem, wymagającym zwrócenia uwagi, jest nierówność podmiotów wobec prawa. Postulowane w projekcie nowelizacji przepisy obciążają dyrektorów określonych placówek taką samą odpowiedzialnością, jak funkcjonariuszy publicznych, nie nadając im przy tym stosownych uprawnień.</p>	<p>stosunku do których sprawca występuje jako funkcjonariusz publiczny, jednak przekroczenie uprawnień może także polegać na podjęciu działania wprawdzie w ramach kompetencji, lecz niezgodnie z prawnymi warunkami podjętej przez funkcjonariusza publicznego czynności” (wyrok SN z 8.05.2007 r., IV KK 93/07). Niedopełnieniem obowiązków będzie niedokonanie czynności, która należy do kompetencji danej osoby i której dokonanie w danej sytuacji było obligatoryjne.</p> <p>Uwaga niezasadna. Vide stanowisko do uwag Wolnego Związku Zawodowego Forum-Oświata (pkt 2 tabeli).</p>
7.	<p>Kościół – Ewangelicko – Augsburgski</p> <p>Generalny Wizytator Nauczania Kościelnego</p>	<p>Do zaproponowanej nowelizacji ustawy Prawo oświatowe poprzez dodanie „artykułu 10” jest wiele wątpliwości w środowisku dyrektorów szkół i placówek oraz nauczycieli. Zgodnie z Kartą Nauczyciela dyrektor placówki oświatowej jest również nauczycielem i obowiązuje go <i>Karta Nauczyciela</i>, której zapisy wyraźnie precyzują obowiązki nauczycieli czyli również dyrektorów placówek oświatowych.</p> <p>„ Rozdział 2 Obowiązki nauczycieli</p> <p>Art. 6. Nauczyciel obowiązany jest:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) rzetelnie realizować zadania związane z powierzonym mu stanowiskiem oraz podstawowymi funkcjami szkoły: dydaktyczną, wychowawczą i opiekuńczą, w tym zadania związane z zapewnieniem bezpieczeństwa uczniom w czasie zajęć organizowanych przez szkołę; 2) wspierać każdego ucznia w jego rozwoju; 3) dążyć do pełni własnego rozwoju osobowego; 3a) doskonalić się zawodowo, zgodnie z potrzebami szkoły; 4) kształcić i wychowywać młodzież w umiłowaniu Ojczyzny, w poszanowaniu Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, w atmosferze wolności sumienia i szacunku dla każdego człowieka; 5) dbać o kształtowanie u uczniów postaw moralnych i obywatelskich zgodnie z ideą demokracji, pokoju i przyjaźni między ludźmi różnych 	<p>Uwagi niezasadne.</p>

Raport z konsultacji projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo oświatowe oraz niektórych innych ustaw (UD227)

	<p>narodów, ras i światopoglądów.”</p> <p>Ponadto <i>Karta Nauczyciela</i> dokładnie określa w rozdziale 10 odpowiedzialność dyscyplinarną nauczycieli i dyrektorów, gdzie w artykułach od 75 do 85 dokładnie podane są zasady wyciągania konsekwencji w sprawach dyscyplinarnych.</p> <p>Każdy pełniący funkcję dyrektora ma określone zadania i je wykonuje, bo inaczej nie może być dyrektorem lub nauczycielem w placówce oświatowej.</p> <p>Powstają zatem pytania:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Skąd wzięła się potrzeba nowego zapisu w Ustawie prawo oświatowe? 	<p>Vide stanowisko do uwag Wolnego Związku Zawodowego Forum-Oświata (pkt 2 tabeli).</p> <p>Należy wskazać, że projektowana zmiana ustawy będzie miała charakter komplementarny w stosunku do obecnie obowiązujących podstaw odpowiedzialności dyscyplinarnej, porządkowej, kodeksowej osób kierujących jednostkami organizacyjnymi sprawującymi pieczę nad małoletnimi. Projekt, z uwagi na to, że kierujący placówkami mają określone obowiązki powiązane z piastowanym przez nich stanowiskiem związanym z dobrem dziecka, penalizuje przekroczenie uprawnień lub niedopełnienie obowiązków w tym zakresie.</p> <p>Minister Edukacji i Nauki nie jest autorem opiniowanego projektu ustawy (UD227).</p> <p>Co do pojęć budzących wątpliwości należy wskazać, że w orzecznictwie wskazuje się, że przekroczenie uprawnień oznacza, że „podjęte przez sprawcę zachowanie nie wchodziło w zakres jego kompetencji i równocześnie wskazania na powiązanie formalne i merytoryczne z tymi kompetencjami”(wyrok SN z 8.05.2007 r., IV KK 93/07). Przekroczenie uprawnień może przejawiać się jako działanie w ramach uprawnień, lecz niezgodne z prawnymi warunkami</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Dlaczego MEN i N zakłada, że dyrektorzy i nauczyciele krzywdzą uczniów i nie dopełniają obowiązków w zakresie opieki? • Co oznaczają nieprecyzyjne słowa użyte w nowym zapisie artykułu 10: „przekracza swoje uprawnienia lub nie dopełnia obowiązków w zakresie opieki lub nadzoru nad małoletnim, czym działa na szkodę tego małoletniego.”? 		

Raport z konsultacji projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo oświatowe oraz niektórych innych ustaw (UD227)

	<p>czynności, bądź też jako działanie nieleżące w ramach uprawnień, lecz pozostające w związku z pełnioną funkcją publiczną i stanowiące wykorzystanie wynikających z niej uprawnień (vide: wyrok SA w Rzeszowie z 5.09.2002 r., II AKa 74/02, OSA 2003/9, poz. 93; wyrok SN z 28.11.2006 r., III KK 152/06, OSNKW 2007/2, poz. 15). Za przekroczenie kompetencji uznać należy ponadto takie zachowanie, które stanowi „wykorzystanie”, „nadużycie” przysługujących kompetencji, a nie ich realizację. Będą to najczęściej zachowania, które charakteryzuje jedynie pozór legalności, pozorna zgodność z literą prawa, uzasadniana najczęściej przez odwołanie jedynie do wykładni językowej wybranego fragmentu aktu normatywnego, z całkowitym pominięciem zarówno innych metod wykładni, jak też tzw. kontekstu normatywnego, w jakim funkcjonuje wykładany przepis.</p> <p>Przekroczeniem uprawnień jest również czynność mieszcząca się wprawdzie w zakresie uprawnień funkcjonariusza, ale do podjęcia której nie było podstawy faktycznej lub prawnej. Jest nim także wykonanie czynności, które stanowiło wyrazne nadużycie tych uprawnień.</p> <p>Ocena, czy w konkretnym przypadku doszło do popełnienia przestępstwa, będzie należała do organów ścigania.</p>
<p>• Kto będzie oceniał kiedy nastąpi przekroczenie uprawnień i nakładał karę?</p> <p>Proponowane zapisy są bardzo nieprecyzyjne oraz rygorystyczne i utrudnią pracę dyrektorom oraz nauczycielom. Takie przepisy spowodują odchodzenie z zawodu najbardziej zaangażowanych dyrektorów i nauczycieli, co będzie działaniem na szkodę uczniów.</p> <p>Projekt ustawy uważamy za szkodliwy dla prawidłowego funkcjonowania oświaty i dobra uczniów i uczennic.</p> <p>1. W szczególności należy zauważyć, że sformułowanie w Uzasadnieniu potrzeby „niezwłocznych działań legislacyjnych zmierzających do zlikwidowania luki prawnej” jest bezzasadne. Luka taka nie istnieje, gdyż o odpowiedzialności zarówno dyrektorów, jak i personelu pedagogicznego traktują co najmniej trzy odrębne artykuły -</p>	<p>Uwaga niezasadna. Vide stanowisko do uwag Wolnego Związku Zawodowego Forum-Oświata (pkt 2 tabeli).</p>
<p>8. Ruch Społeczny Obywatelski dla Edukacji Organizacje popierające uwagi: Akcja Demokracja - Fundacja</p>	

Raport z konsultacji projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo oświatowe oraz niektórych innych ustaw (UD227)

<p>Centrum im. prof. Bronisława Gieremka, Fundacja im. Stefana Batorego, Fundacja na rzecz Praw Ucznia, Fundacja Ośrodka KARTA Fundacja Szkoła z Klasą, Fundacja Wspomagania Wsi, Instytut Spraw Publicznych, Komitet Obrony Demokracji, Niezależny Związek Zawodowy Oświata Polska, Otwartą Rzeczpospolitą</p> <p>Stowarzyszenie przeciw Antysemityzmowi i Ksenofobii, Polska Fundacja</p>	<p>Kodeks Karny art. 231 § 1 i 3 oraz art. 160 § 1 i 2, jak i art. 75 – 85 Karta Nauczyciela;</p> <p>2. Zastosowane w art. 188 p 1 projektu sformułowanie „działania na szkodę małoletniego” („Kto [...] przekracza swoje uprawnienia lub nie dopełnia obowiązków w zakresie opieki lub nadzoru nad małoletnim, czym działa na szkodę tego małoletniego”) jest bardzo pojemne, a jednocześnie rozmyte. Można obawiać się nadinterpretacji prowadzącej do efektu mrożącego. Groźba zastosowania tego artykułu wobec osób zarządzających placówką oświatową z powodów niejasnych i niezdefiniowanych w prawie, sparaliżuje inicjatywę dyrektorów i nauczycieli pozostających pod ich zwierzchnictwem, skutkując obniżeniem jakości działalności edukacyjnej szkoły.</p> <p>3. Wbrew treści uzasadnienia, żadna luka prawna dotycząca oceny tego, kto jest a kto nie jest funkcjonariuszem publicznym, nie istnieje. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Białymstoku w wyroku z dnia 26 maja 2020 r., sygn. II SA/Bk 191/20 orzekł, że „pojęcie osoby pełniącej funkcję publiczną jest ujmowane szeroko i nie ogranicza się tylko do funkcjonariuszy publicznych, lecz obejmuje każdą osobę mającą związek z realizacją zadań publicznych, a nawet dopiero ubiegającą się do ich wypełniania”. Wpisanie sankcji karnych dla nauczycieli w prawie oświatowym, prawie o pieczy zastępczej i opiece nad dziećmi do lat trzech, wydaje się mieć zatem cel nie tyle porządkujący stan prawny, co dyscyplinujący i zastraszający osoby zatrudnione w sektorze oświaty i wychowania.</p> <p>4. Treść Uzasadnienia zawiera liczne uproszczenia i pominięcia:</p> <ul style="list-style-type: none"> nie można porównywać zakresu opieki sprawowanej przez szkołę 	<p>Uwaga niezasadna.</p> <p>Termin „działanie na szkodę małoletniego” jest powszechnie stosowany w polskim prawie, w tym w Kodeksie karnym (np. art. 181, 187, 231, 233 k.k.), szeroko omawiany w doktrynie i orzecznictwie sądów (np. orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego do art. 231 k.k.) i jako taki nie budzi wątpliwości.</p> <p>Uwaga niezasadna.</p> <p>Zgodnie z § 28 Zasad Techniki Prawodawczej, przepisy karne zamieszcza się tylko w przypadku, gdy naruszenie przepisów ustawy nie kwalifikuje się jako naruszenie przepisów Kodeksu karnego, Kodeksu karnego skarbowego lub Kodeksu wykroczeń, a czyn wymagający zagrożenia karą jest związany tylko z treścią tej ustawy. Czyny zabronione, o których mowa w projekcie ustawy, będą mogły popełnić jedynie osoby kierujące jednostkami organizacyjnymi wskazanymi w ustawie z dnia 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe, ustawie z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 oraz ustawie z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, tj. przede wszystkim dyrektorzy szkół, dyrektorzy przedszkoli, dyrektorzy żłobków, osoby kierujące pracą klubu dziecięcego czy kierownicy placówek wsparcia dziennego. Zakres podmiotowy jest zatem ograniczony do osób wskazanych w tych ustawach, w związku z powyższym przedmiotowe regulacje nie zostały wprowadzone do k.k.</p> <p>Uwaga niezasadna.</p> <p>Przepisy prawa określają obowiązki kierujących poszczególnymi</p>
---	---	--

Raport z konsultacji projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo oświatowe oraz niektórych innych ustaw (UD227)

<p>im. Roberta Schumana, Polski Klub Ekologiczny Okręg Mazowiecki, Ruch Społeczny Obywatele dla Edukacji, Sieć Obywatelska Watchdog Polska, Stowarzyszenie Amnesty International, Stowarzyszenie Interwencji Prawnej, Stowarzyszenie Umarłych Statutów.</p>	<p>(w interpretacji przyjętej w projekcie ustawy przez dyrektora/dyrektorkę jako osobę „wykonującą obowiązki kierownika oświatowej jednostki organizacyjnej”), do „sfery prawa rodzinnego”. Zakres działania personelu pedagogicznego i opiekuńczego jest określany aktami prawnymi i kierunkami polityki oświatowej, nie jest więc analogiczny do opieki sprawowanej przez rodziców/opiekunów prawnych;</p> <ul style="list-style-type: none"> • jest naduzyciem zawężenie obowiązków spoczywających na dyrektorach do „zabezpieczenia dzieci i młodzieży przed szkodliwym wpływem otoczenia”, a tym bardziej sugerowanie, że przez to stwarza „im się możliwości właściwego rozwoju w sferze psychicznej i fizycznej”. Misja szkoły, jak i placówki opiekuńczo-wychowawczej, polega przede wszystkim na stwarzaniu środowiska sprzyjającego rozwojowi we wszystkich aspektach – poznawczym, emocjonalnym i społecznym. Dotyczy to również, chociaż w innych proporcjach, placówek instytucjonalnej pieczy zastępczej. Nie można mówić o konstruktywnym oddziaływaniu wychowawczym, które miałyby się realizować wyłącznie poprzez eliminowanie z otoczenia dziecka czy młodej osoby „szkodliwych wpływów”. Dużo ważniejsze jest uczenie, jak dziecko/młody człowiek może się przeciwstawić „szkodliwym wpływom”, z którymi po opuszczeniu placówki i tak będzie się spotykał; • jest nieuprawnioną manipulacją użycie w Uzasadnieniu jednego zaledwie przykładu placówki, w której opieka nie była sprawowana odpowiednio, jako dowodu na konieczność wprowadzenia proponowanych zmian w przepisach, przy jednoczesnym sugerowaniu - poprzez zestawienie ze sformułowaniem „szeroko dyskutowane w mediach” - iż mowa o licznych przypadkach. <p>W świetle powyższego – postulujemy odrzucenie projektu w całości.</p>	<p>placówkami wychowawczo-oświatowymi. Z art. 68 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe wynika wprost, iż dyrektor szkoły lub placówki sprawuje opiekę nad uczniami oraz stwarza warunki harmonijnego rozwoju psychofizycznego poprzez aktywne działania prozdrowotne. W odniesieniu do ww. przepisu w doktrynie wskazuje się jednoznacznie, że regulacji tej nie należy odczytywać jako nakładającej na dyrektora obowiązek osobistego sprawowania pieczy nad uczniami (wychowankami), a rozstrzygającą o zakresie jego odpowiedzialności. Zwrot „sprawuje opiekę”, którym posłużył się ustawodawca, wymaga wykładni w ścisłym kontekście terminologicznym nawiązującym do dziedziny prawa rodzinnego. Dzieci i młodzież korzystające z usług edukacyjnych szkół i placówek nie są bowiem podmiotami w sensie prawnym w pełni samodzielny i odpowiedzialnymi za swój byt. Jak konsekwentnie przyjmuje doktryna prawa rodzinnego, w zakresie władzy przysługującej rodzicom nad dzieckiem (władzy rodzicielskiej) leży także określenie, gdzie, z kim i w jakim czasie dziecko ma przebywać (vide: J. Ignatowicz [w:] Kodeks rodzinny i opiekuńczy z komentarzem, red. J. Pietrzykowski, Warszawa 1993, s. 478–479). (...) Zarazem (...) przepis [art. 68 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe] przyznaje dyrektorowi (gdyż szkoła jako taka nie ma osobowości cywilnoprawnej) prawo „opieki” (tzn. pieczy) nad małoletnimi uczniami w takim zakresie, w jakim jest to konieczne do realizacji przez szkołę jej funkcji dydaktycznej, wychowawczej i opiekuńczej oraz – odpowiednio do tego – kształtuje obowiązki rodziców skorelowane z przysługującą im pieczę rodzicielską. Przez „opiekę”, o której tu mowa, rozumieć należy prawo do decydowania o tym, gdzie dzieci powierzone pieczy dyrektora jako przedstawiciela szkoły lub placówki przebywają w czasie zajęć szkolnych, jakie są porządek i organizacja tych zajęć, a także do rozstrzygnięcia o właściwym sposobie zapewnienia dzieciom możliwości spokojnego i bezpiecznego dowozu na zajęcia oraz przebywania na terenie szkoły.</p> <p>Niestety nie są gromadzone dane liczbowe dotyczące czynów</p>
---	---	---

Raport z konsultacji projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo oświatowe oraz niektórych innych ustaw (UD227)

		<p>polegających na nadzyciu uprawnień lub niedopełnieniu obowiązków osób kierujących jednostkami systemu oświaty, opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 i pieczy zastępczej instytucjonalnej. Przy tym należy wskazać, że na podstawie art. 231 k.k. średnio na przestrzeni ostatnich 21 lat stwierdzono ok. 2200 przestępstw rocznie (w tym przestępstw popełnionych przez kierujących placówkami wychowawczo-oświatowymi).</p>
<p>9.</p> <p>Związek Zawodowy „Rada Poradnictwa”</p>	<p>ZZ „Rada Poradnictwa” negatywnie opiniuje przedłożony projekt ustawy o zmianie ustawy - Prawo oświatowe oraz niektórych innych ustaw.</p> <p>Uzasadnienie:</p> <ol style="list-style-type: none"> Nie podzielamy poglądu, że osoby kierujące placówkami oświatowymi i będące odpowiedzialne za opiekę nad dziećmi są bezkarne na gruncie obowiązujących regulacji prawnych. <ol style="list-style-type: none"> Zwracamy uwagę, że praca dyrektorów szkół i placówek podlega systematycznej kontroli ze strony nadzoru pedagogicznego i organów prowadzących, a co za tym idzie - w każdym momencie mogą oni ponieść konsekwencje wynikające z przekroczenia uprawnień lub niedopełnienia obowiązków W przypadku popełnienia przez dyrektora czynu naruszającego prawa i dobro dziecka, podlega on odpowiedzialności dyscyplinarnej, zgodnie z art. 75 Karty Nauczyciela Dyrektorzy mogą ponosić także odpowiedzialność cywilną: kontraktową i deliktową - np. w związku z winą w nadzorze, z art. 427 kodeksu cywilnego. Nie zgadzamy się ze stwierdzeniem, zawartym w uzasadnieniu do 	<p>1. Vide stanowisko do uwag Wolnego Związku Zawodowego Forum-Oświata (pkt 2 tabeli).</p> <p>Obecne rozwiązania prawne nie regulują szczegółowo kwestii odpowiedzialności karnej osób kierujących jednostkami objętymi systemem oświaty, żłobkami, klubami dziecięcymi oraz jednostkami instytucjonalnej pieczy zastępczej i placówkami wsparcia dziennego – za czyny związane z przekroczeniem uprawnień lub niedopełnieniem obowiązków w zakresie opieki i nadzoru nad małoletnimi.</p> <p>2./3./4.</p> <p>Projektowana zmiana ustawy będzie miała charakter komplementarny w stosunku do obecnie obowiązujących podstaw odpowiedzialności dyscyplinarnej, porządkowej, kodeksowej osób kierujących jednostkami organizacyjnymi sprawującymi pieczę nad małoletnimi. Projekt, z uwagi na to, że kierujący placówkami mają określone obowiązki powiązane z piastowanym przez nich stanowiskiem związanym z dobrem dziecka, penalizuje przekroczenie uprawnień lub niedopełnienie obowiązków w tym zakresie.</p> <p>5./6. Vide stanowisko do uwag Wolnego Związku Zawodowego</p>

Raport z konsultacji projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo oświatowe oraz niektórych innych ustaw (UD227)

	<p>Forum-Oświata (pkt 2 tabeli).</p> <p>przedłożonego projektu, że osoba kierująca jednostką organizacyjną wymienioną w art. 2 pkt 1-8 Prawa oświatowego nie jest funkcjonariuszem publicznym. Nauka prawa opowiada się za szerokim rozumieniem pojęcia "osoby pełniące funkcję publiczną", podkreślając, iż katalog z art. 115 § 13 kodeksu karnego ma charakter jedynie podstawowy i niewyczerpujący.</p> <p>Warto dodać, że osoby kierujące placówkami systemu oświaty, które są nauczycielami, korzystają, na podstawie art. 63 ust. 1 ustawy Karta Nauczyciela, z ochrony przewidzianej dla funkcjonariuszy publicznych na zasadach określonych w ustawie z dnia 6 czerwca 1997 r. - Kodeks karny (Dz. U. z 2018 r. poz. 1600, z późn. zm.)</p> <p>6. Uważamy, że wprowadzenie proponowanych sankcji karnych wywoła efekt mrozący, prowadzący do sytuacji, że w obawie przed karą, dyrektorzy będą powstrzymywać się przed pełnym wykorzystywaniem przysługujących im prerogatyw lub staną się biurokratycznie nadgorliwi. Obie sytuacje będą wpływały negatywnie na funkcjonowanie szkół i placówek, ich progresywność, atmosferę pracy oraz na proces tworzenia optymalnych warunków do rozwoju dzieci.</p>
--	---

II. OPINIOWANIE

Projekt został przekazany do zaopiniowania następującym podmiotom: Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego, Krajowa Rada Sądownictwa, Krajowa Rada Radców Prawnych, Krajowa Rada Adwokacka, Rzecznik Praw Obywatelskich, Rzecznik Praw Dziecka, Rzecznik Matych i Średnich Przedsiębiorców, Prezes Urzędu Ochrony Danych Osobowych, Prokuratura Krajowa.

Prezes Urzędu Ochrony Danych Osobowych i Krajowa Rada Sądownictwa nie zgłosili uwag do projektu.

Zastrzeżenia przedstawili: Prokuratura Krajowa, Rzecznik Praw Obywatelskich i Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego. Nie zostały one uwzględnione w projekcie.

Szczegółowe zestawienie zgłoszonych uwag oraz wyjaśnienie projektodawcy zawiera poniższa tabela.

Raport z konsultacji projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo oświatowe oraz niektórych innych ustaw (UD227)

lp.	Podmiot/organ zgłaszający	Treść uwagi	Stanowisko wnioskodawcy
1.	Prokuratura Krajowa	<p>Brak zastrzeżeń co do założeń i istoty rozwiązań objętych projektem.</p> <p>Pod rozwagę poddaje się uzupełnienie następstw, o których mowa w projektowanym art. 188a ust. 2 Prawa oświatowego (i odpowiednich projektowanych przepisach pozostałych ustaw) o skutek w postaci bezprawnego pozbawienia wolności małoletniego.</p>	<p>Przyjęcie proponowanego rozwiązania wprowadzającego surowszą odpowiedzialność karną również w przypadku, gdy następstwem przekroczenia uprawnień lub niedopełnienia obowiązków w zakresie opieki lub nadzoru nad małoletnim będzie bezprawne pozbawienie małoletniego wolności skutkowałoby rozszerzeniem odpowiedzialności karnej osób kierujących szkołami lub placówkami oświatowymi, placówkami wymiennymi w ustawie z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (Dz. U. z 2020 r. poz. 821 oraz z 2021 r. poz. 159) oraz żłobkami i klubami dziecięcymi, nieuzasadnionym celem projektu. Projektodawca w typie kwalifikowanym przestępstwa przewiduje skutek w postaci śmierci małoletniego, ciężkiego uszczerbku na jego zdrowiu lub doprowadzenia małoletniego do obcowania płciowego lub do poddania się innej czynności seksualnej albo do wykonania takiej czynności. Dla bytu tego przestępstwa, podobnie jak i w odniesieniu do innych przestępstw kwalifikowanych przez następstwo, nie jest konieczne wyczerpanie znamion konkretnego czynu zabronionego odnoszącego się do tego następstwa (np. śmierć małoletniego – art. 148 § 1, 2, 3 lub 4 k.k.), lecz zaistnienie konkretnego faktu określonego przez ustawodawcę jako następstwo, z którego wystąpieniem łączy się zwiększony stopień społecznej szkodliwości przestępstwa. Przewidziane obecnie następstwa spełniają w wystarczającym stopniu cele przedłożenia.</p>
2.	Rzecznik Praw Obywatelskich	<p>Przede wszystkim, nie można zgodzić się z twierdzeniami ujętymi w opiniowanym projekcie, a odnoszącymi się do istnienia luki w prawie skutkującej całkowitą bezradnością aparatu państwowego i wymiaru sprawiedliwości w kwestii ochrony małoletnich przed czynami zasługującymi na społeczne potępienie i jednoczesną represję karną. Dyrektorzy szkół i innych placówek wychowawczo-oświatowych, za</p>	<p>Po pierwsze podkreślić należy, że obecne rozwiązania prawne nie regulują szczegółowo kwestii odpowiedzialności karnej osób kierujących jednostkami objętymi systemem oświaty, żłobkami, klubami dziecięcymi oraz jednostkami instytucjonalnej pieczy zastępczej i placówkami wsparcia dziennego – za czyny związane z przekroczeniem uprawnień lub niedopełnieniem obowiązków</p>

Raport z konsultacji projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo oświatowe oraz niektórych innych ustaw (UD227)

<p>czyny zabronione popełnione z pokrzywdzeniem małoletnich podlegają już bowiem odpowiedzialności karnej na zasadach ogólnych, wynikających z kodeksu karnego. Przykładem penalizacji wzmiarkowanego w treści wszystkich projektowanych przepisów karnych „działania na szkodę małoletniego” niech będzie art. 160 § 1 i 2 k.k. statujący odpowiedzialność karną za narażenie człowieka (zatem także małoletniego) na bezpośrednie niebezpieczeństwo utraty życia albo ciężkiego uszczerbku na zdrowiu, gdyż niebezpieczeństwo takie niewątpliwie można zaklasyfikować jako „szkodę na osobie”. Jak zauważyła się w doktrynie prawa: [p]rzepisy art. 160 k.k. penalizują narażenie człowieka na bezpośrednie niebezpieczeństwo utraty życia albo ciężkiego uszczerbku na zdrowiu. Statują one typ i odmiany typu przestępstwa konkretnego narażenia na niebezpieczeństwo. Zachowaniem naganym jest narażenie w jakikolwiek sposób (bliżej przez ustawę nieokreślony) drugiego człowieka na skutek w postaci bezpośredniego niebezpieczeństwa utraty życia albo doznania ciężkiego uszczerbku na zdrowiu, o jakim mowa w art. 156 § 1 k.k. Narażenie dóbr chronionych na niebezpieczeństwo może przybrać postać działania (zachowania aktywnego), a w przypadku sprawców o statucie gwaranta bezpieczeństwa danego człowieka, który ma prawny, szczególnie obowiązek niedopuszczenia do zaistnienia ujemnego skutku – również postać zaniechania (zob. art. 2 k.k.). Narażenie na bezpośrednie niebezpieczeństwo utraty życia albo zdrowia, o jakim mowa w art. 160 k.k. „może zostać zrealizowane w jeden z trzech sposobów: przez spowodowanie zagrożenia, jego znaczące zwiększenie, a także – w przypadku gwaranta nienastąpienia skutku (którym niewątpliwie może być dyrektor szkoły lub placówki oświatowo-wychowawczej nieprzekraczający swoich uprawnień lub dopełniający obowiązków w zakresie opieki lub nadzoru” – przyp. własny) przy przestępstwach z zaniechania – przez niespodowodowanie jego ustąpienia albo zmniejszenia. Innymi przykładami przepisów statujących odpowiedzialność karną na zasadach ogólnych, której podlegać mogą tak dyrektorzy szkół, jak i innych placówek oświatowo-wychowawczych, które mogą znaleźć, w zależności od konkretnego</p>	<p>w zakresie opieki i nadzoru nad małoletnimi. W obowiązującym stanie prawnym odpowiedzialności karnej za przekroczenie uprawnień lub niedopełnienie obowiązków, a tym samym działanie na szkodę interesu publicznego lub prywatnego, podlega funkcjonariusz publiczny, którym zgodnie z art. 115 § 13 Kodeksu karnego jest:</p> <ol style="list-style-type: none"> 11) Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej; 12) poseł, senator, radny; 13) poseł do Parlamentu Europejskiego; 14) sędzia, ławnik, prokurator, funkcjonariusz finansowego organu postępowania przygotowawczego lub organu nadzrędnego nad finansowym organem postępowania przygotowawczego, notariusz, komornik, kurator sądowy, syndyk, nadzorca sądowy i zarządca, osoba orzekająca w organach dyscyplinarnych działających na podstawie ustawy; 15) osoba będąca pracownikiem administracji rządowej, innego organu państwowego lub samorządu terytorialnego, chyba że pełni wyłącznie czynności usługowe, a także inna osoba w zakresie, w którym uprawniona jest do wydawania decyzji administracyjnych; 16) osoba będąca pracownikiem organu kontroli państwowej lub organu kontroli samorządu terytorialnego, chyba że pełni wyłącznie czynności usługowe; 17) osoba zajmująca kierownicze stanowisko w innej instytucji państwowej; 18) funkcjonariusz organu powołanego do ochrony bezpieczeństwa publicznego albo funkcjonariusz Służby Więziennej; 19) osoba pełniąca czynną służbę wojskową, z wyjątkiem terytorialnej służby wojskowej pełnionej dyspozycyjnie; 20) pracownik międzynarodowego trybunału karnego, chyba że pełni wyłącznie czynności usługowe. <p>Podkreślić należy, że funkcjonariusze publiczni odznaczają się specyficzną pozycją ustrojową i prawną, przejawiającą się w szczególnej ochronie i wzmożonej odpowiedzialności. Termin „funkcjonariusz publiczny” pojawia się bowiem w przepisach k.k. w</p>
--	---

Raport z konsultacji projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo oświatowe oraz niektórych innych ustaw (UD227)

<p>przypadku, zastosowanie, są art. 156 - 157 k.k. (spowodowanie uszczerbku na zdrowiu), czy art. 217 k.k. (naruszenie nietykalności cielesnej).</p> <p>Wątpliwości budzi także obszerne odniesienie się w uzasadnieniu projektu ustawy do normy prawnej z art. 231 k.k. i akcentowanie rozbieżności orzeczniczych (co szczególnie istotne – przez pryzmat orzeczeń sądów administracyjnych) w materii statusu funkcjonariusza publicznego, czy rozbieżności pojęciowej funkcjonariusza publicznego i osoby wykonującej funkcje publiczne – dla uzasadnienia nieadekwatności tego przepisu karnego do kwestii ujętej w projekcie. W tym kontekście za „niedostatek” prawa uznaje projektodawca niemożność zastosowania art. 231 k. k. do dyrektorów placówek innych niż publiczne. Oznacza to, iż w stosunku do większości osób kierujących placówkami oświatowymi, przepis art. 231 k.k. może znaleźć zastosowanie, a projektowana regulacja w prawie oświatowym ma stanowić względem niego <i>lex specialis</i>.</p> <p>Tym samym, bardziej wnikliwego rozważenia wymaga racjonalność ustawowego regulowania kwestii odnoszącej się stricte do marginalnej liczby podmiotów mogących w ogóle podlegać odpowiedzialności karnej z przepisu pozakodeksowego, tj. dyrektorów placówek niepublicznych, tylko dlatego, że ewentualna ich odpowiedzialność karna na zasadach ogólnych i w oparciu o przepisy już w opinii przykładowo wskazane, wydaje się projektodawcy niewystarczająca. Jeżeli, na co zwraca uwagę projektodawca, przy rozważaniu odpowiedzialności karnej z art. 231 k.k., w praktyce orzeczniczej sądów karnych występują rozbieżności co do tego, czy i w jakim zakresie dyrektor publicznej placówki oświatowej jest funkcjonariuszem publicznym, to rozbieżności te uprzednio należałoby usunąć w drodze środków do tego przewidzianych – np. poprzez pochodzący od Prokuratora Generalnego wniosek o rozstrzygnięcie rozbieżności w wykładni prawa przez Sąd Najwyższy.</p>	<p>dwóch kontekstach: nie tylko jako zmięć określane podmiot przestępstwa zaliczanego do szczególnego rodzaju przestępstw indywidualnych, nazywanych potocznie „przestępstwami urzędniczymi”, ale też jako przedmiot czynności wykonawczej przestępstw zwróconych przeciw niemu. Tym samym rozważane na etapie prac koncepcyjnych poszerzenie zakresu znaczeniowego terminu „funkcjonariusz publiczny” rzutowałoby na zakres kryminalizacji nie tylko przez włączenie kierowników ww. jednostek do kręgu podmiotów mogących być pokrzywdzonymi przestępstwem z art. 222 (naruszenie nietykalności cielesnej funkcjonariusza publicznego), art. 223 (czynna napaść na funkcjonariusza publicznego) lub art. 226 k.k. (znieważenie funkcjonariusza publicznego), ale też przez uczynienie go podmiotem przestępstwa indywidualnego właściwego określonego w art. 228 (przyjęcie korzyści majątkowej lub osobistej w związku z pełnieniem funkcji publicznej), czy 230a k.k. (udzielenie albo obietnica udzielenia korzyści majątkowej lub osobistej w zamian za pośrednictwo w załatwieniu sprawy w instytucji państwowej, samorządowej, organizacji międzynarodowej albo krajowej lub w zagranicznej jednostce organizacyjnej dysponującej środkami publicznymi, polegającej na bezprawnym wywarciu wpływu na decyzję, działanie lub zaniechanie osoby pełniącej funkcję publiczną, w związku z pełnieniem tej funkcji).</p> <p>Jednocześnie podkreślenia wymaga, że, zważając na konsekwencje, jakie wiąże się z nadaniem statusu funkcjonariusza publicznego, jakiegokolwiek zmiany w obrębie art. 115 § 13 k.k. powinny uwzględnić kryterium, jakie zdecydowało o zaliczeniu przez ustawodawcę poszczególnych podmiotów do tej kategorii. Podejmując próbę określenia elementu tożsamości dla wszystkich funkcjonariuszy publicznych w rozumieniu k.k. wskazuje się, że jest nim publiczny charakter zadań instytucji, w jakiej funkcja jest wykonywana bądź samej funkcji. Zadaniem o takim charakterze jest służba interesom ogółu w państwie lub na jego określonym podziale administracyjnym terytorium wykonywana na podstawie oraz w</p>
--	--

Raport z konsultacji projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo oświatowe oraz niektórych innych ustaw (UD227)

sposób przewidziany prawem publicznym (B. Jastrzębski, *Niektóre zagadnienia funkcji osobowości urzędników administracji publicznej* [w:] *Prawo. Administracja. Policja. Księga pamiątkowa Profesora Wincentego Bednarka*, J. Dobkowski [red.], Olsztyn 2006, s. 94). Pozostałe wypowiedzi spotykane w piśmiennictwie podkreślają, że funkcje, których sprawowanie związane jest ze statusem funkcjonariusza publicznego mają charakter władczy albo, że mieszczą się w obszarze *imperium* i z tego względu są najbardziej doniosłe dla funkcjonowania państwa, a osoby je sprawujące mają rzeczywisty i istotny wpływ na życie każdego obywatela: w bezpośredni bowiem sposób kształtują uprawnienia i obowiązki każdej jednostki (R. Zawłocki, *Błąd funkcjonariusza publicznego jako podstawa jego odpowiedzialności karnej*, MoP 2004, Nr 22, s. 1023). Z tych względów Projektodawca nie zdecydował się na poszerzenie zakresu znaczeniowego terminu „funkcjonariusz publiczny” obowiązującego na gruncie art. 231 k.k.

Zgodnie z art. 160 § 2 k.k. odpowiedzialności karnej podlega sprawca, na którym ciąży obowiązek opieki nad osobą narażoną na niebezpieczeństwo, który naraża człowieka na bezpośrednie niebezpieczeństwo utraty życia albo ciężkiego uszczerbku na zdrowiu. Przepięstwo może być popełnione tylko przez osobę, na której ciąży obowiązek opieki nad osobą narażoną na niebezpieczeństwo. Źródłem obowiązku takiej opieki może być nie tylko przepis prawa, ale również dobrowolne zobowiązanie, w wyniku którego sprawca przyjmuje na siebie obowiązek pieczy nad inną osobą. Konieczne jest jednak rzeczywiste objęcie funkcji gwaranta, tj. osoby sprawującej opiekę nad osobą w danym momencie czasu, a także wykazanie, że zachowanie sprawcy naraziło małoletniego na bezpośrednie niebezpieczeństwo utraty życia albo ciężkiego uszczerbku na zdrowiu. Projektodawca nie neguje zatem, że na gruncie obowiązujących przepisów karnych istnieje możliwość pociągnięcia do odpowiedzialności karnej osób objętych proponowaną regulacją, w tym na podstawie art. 160 § 2 k.k. Przepis ten nie obejmuje jednak wszystkich zachowań, które pozostają w związku przyczynowym z niedopełnieniem obowiązków czy

Raport z konsultacji projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo oświatowe oraz niektórych innych ustaw (UD227)

<p>przekroczeniem uprawnień przez dyrektora placówki i skutkują np. znęcaniem się, wykorzystaniem seksualnym, znieważaniem uczniów, itd. Autor uwag podejmuje zatem w tym zakresie polemikę z tezą, której Projektodawca nie kwestionuje, a nie z tezą, którą stawia jako uzasadnienie projektu.</p> <p>Zgodnie z art. 68 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe dyrektor szkoły lub placówki w szczególności sprawuje opiekę nad uczniami oraz stwarza warunki harmonijnego rozwoju psychofizycznego poprzez aktywne działania prozdrowotne. W doktrynie wskazuje się jednoznacznie, że regulacji tej nie należy odczytywać jako nakładającą na dyrektora obowiązek osobistego sprawowania pieczy nad uczniami (wychowankami), a rozstrzygającą o zakresie jego odpowiedzialności. Zwrot „sprawuje opiekę”, którym posłużył się ustawodawca, wymaga wykładni w ścisłym kontekście terminologicznym nawiązującym do dziedziny prawa rodzinnego. Dzieci i młodzież korzystające z usług edukacyjnych szkół i placówek nie są bowiem podmiotami w sensie prawnym w pełni samodzielny i odpowiedzialnymi za swój byt. Jak konsekwentnie przyjmuje doktryna prawa rodzinnego, w zakresie władzy przysługującej rodzicom nad dzieckiem (władzy rodzicielskiej) leży także określenie, gdzie, z kim i w jakim czasie dziecko ma przebywać (vide: J. Ignatowicz [w:] <i>Kodeks rodzinny i opiekuńczy z komentarzem</i>, red. J. Pietrzykowski, Warszawa 1993, s. 478–479). (...) Zarazem (...) przepis [art. 68 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe] przyznaje dyrektorowi (gdyż szkoła jako taka nie ma osobowości cywilnoprawnej) prawo „opieki” (tzn. pieczy) nad małoletnimi uczniami w takim zakresie, w jakim jest to konieczne do realizacji przez szkołę jej funkcji dydaktycznej, wychowawczej i opiekuńczej oraz – odpowiednio do tego – kształtuje obowiązki rodziców skorelowane z przysługującą im pieczą rodzicielską. Przez „opiekę”, o której tu mowa, rozumieć należy prawo do decydowania o tym, gdzie dzieci powierzone pieczy dyrektora jako przedstawiciela szkoły lub placówki przebywają w czasie zajęć szkolnych, jakie są porządki i organizacja tych zajęć, a także do</p>		
--	--	--

Raport z konsultacji projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo oświatowe oraz niektórych innych ustaw (UD227)

	<p>rozszerzenia o właściwym sposobie zapewnienia dzieciom możliwości spokojnego i bezpiecznego dowozu na zajęcia oraz przebywania na terenie szkoły. Podobnie też należy, jak się wydaje, rozumieć dalszą część komentowanego przepisu, w którym mowa o stwarzaniu warunków „harmonijnego rozwoju psychofizycznego poprzez aktywne działania prozdrowotne”. Dyrektor powinien więc tak wykonywać swoje obowiązki kierownika oświatowej jednostki organizacyjnej, aby zabezpieczyć dzieci i młodzież przed szkodliwym wpływem otoczenia społecznego oraz przez to stworzyć im możliwości właściwego rozwoju w sferze psychicznej i fizycznej. Regulację komentowanego przepisu uzupełnia pkt 6, zgodnie z którym dyrektor szkoły „wykonuje zadania związane z zapewnieniem bezpieczeństwa uczniom i nauczycielom w czasie zajęć organizowanych przez szkołę lub placówkę”. W tym ostatnim przypadku chodzi jednak bardziej o bezpieczeństwo fizyczne oraz o dbałość o bezpieczeństwo i higienę pracy i nauki (vide: Piłich Mateusz (red.), <i>Prawo oświatowe. Komentarz</i>, wyd. II, WKP 2021, LEX). Jak wynika z powyższego zakres obowiązku opieki sprawowanej przez kierującego placówką jest szeroki i uwzględnia nie tylko bezpośrednio sprawowaną przez dyrektora pieczę nad małoletnim, ale również np. kwestie decydowania o tym, z którymi osobami podopieczny przebywa i pod których bezpośrednią opieką pozostaje. Odnosząc się zaś do uwagi, zgodnie z którą wnikliwego rozważenia wymaga racjonalność ustawowego regulowania kwestii odnoszącej się do marginalnej liczby podmiotów mogących podlegać odpowiedzialności karnej z projektowanych przepisów, tj. dyrektorów placówek niepublicznych, należy wskazać, że nie może ona uzyskać aprobaty. Jak wskazano w Ocenie Skutków Regulacji przedmiotowego projektu należy założyć, że projektowane rozwiązania będą dotyczyły osób kierujących ok. 50 000 jednostek, przy czym średnio 45% tych podmiotów (ok. 22 500 jednostek) stanowią podmioty niepubliczne (ok. 12% szkół podstawowych i ponadpodstawowych stanowią szkoły niepubliczne (2392 szkoły z 19 991 szkół według danych: „Oświata i wychowanie w roku szkolnym 2019/2020, Urząd Statystyczny w</p>
--	---

Raport z konsultacji projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo oświatowe oraz niektórych innych ustaw (UD227)

	<p>Gdańsku, Ośrodek Statystyki Edukacji i Kapitału Ludzkiego, Pomorski Ośrodek Badań Regionalnych, Warszawa, Gdańsk 2020”); 78% placówek opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 stanowią podmioty prywatne (3400 z ok. 4400 jednostek wg danych „Złobki i kluby dziecięce w 2019 r., opracowanie merytoryczne Urząd Statystyczny w Krakowie, Agnieszka Szlubowska”). Ww. wskaźnik stanowi jedynie potencjalną grupę mogącą podlegać projektowanej odpowiedzialności karnej. Jednocześnie podkreślenia wymaga, że projekt kreuje odpowiedzialność karną szczególnej grupy osób na gruncie zmienianych projektem ustaw. Obejmie on zarówno osoby kierujące publicznymi, jak i niepublicznymi jednostkami organizacyjnymi sprawującymi pieczę nad małoletnimi. Podkreślenia bowiem wymaga, że zakres opieki i nadzoru nad małoletnimi nie powinien podlegać różnicowaniu w zależności od statusu prawnego jednostki organizacyjnej sprawującej pieczę nad małoletnimi, zaś obowiązek nadzoru i opieki w równym stopniu powinien obciążać zarówno osoby kierujące jednostkami publicznymi, jak i osoby kierujące jednostkami niepublicznymi. Projektowane rozwiązania przewidują możliwość przypisania odpowiedzialności dyrektorowi jednostki za jego własny (objęty świadomością sprawcy) czyn polegający na przekroczeniu uprawnień lub niedopełnieniu obowiązków w zakresie opieki lub nadzoru, powodujący szkodę dla małoletniego. Projekt wprowadza odpowiedzialność karną kierownika placówki za czyn pozostający w związku przyczynowym ze szkodą małoletniego. Celem przypisania projektowanej odpowiedzialności karnej niezbędne będzie wykazanie, że zachowanie dyrektora (działanie lub zaniechanie) stworzyło realne niebezpieczeństwo powstania szkody małoletniego, a nie tylko zagrożenie potencjalne lub ogólne.</p>
	<p>Uwaga dotycząca rzekomego niedookreślenia terminu „działania na szkodę małoletniego” nie zasługuje na uwzględnienie i budzi wręcz zdziwienie nie tylko w świetle obowiązujących przepisów Kodeksu karnego, które postępują się tym pojęciem (np. art. 181, 187, 231, 233</p>
	<p>Ponadto za mankament projektowanych przepisów można uznać użycie zwrotów nieostrzych i niejednoznacznych. O ile zwrot „przekracza swoje uprawnienia lub nie dopełnia obowiązków w zakresie opieki lub nadzoru nad małoletnim” pojawiający się w każdym z projektowanych przepisów wydaje się kalką z art. 231 k.k., to już zwrot „działanie na</p>

Raport z konsultacji projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo oświatowe oraz niektórych innych ustaw (UD227)

	<p>szkodę małoletniego” rodzi obawy o zbyt duże pole do interpretacji. W przepisach części szczególnej kodeksu karnego zwrot ten odnajdziemy w art. 199 k.k. traktującym o seksualnym wykorzystanie stosunku zależności lub krytycznego położenia. Jednak nie tylko ten kontekst projektodawca ma na myśli używając tego zwrotu w projektowanych przepisach. Jeśli na kwestię tę spojrzeć przez pryzmat uprawnień i obowiązków dyrektora placówki oświatowej, których ten może nadużyć lub niedopełnić, to jego prawa i powinności rozważać należy bardzo szeroko, począwszy od konstytucyjnej zasady poszanowania godności każdego człowieka (art. 30 ustawy zasadniczej), a skończywszy na rozporządzeniu Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 31 grudnia 2002 r. w sprawie bezpieczeństwa i higieny w publicznych i niepublicznych szkołach i placówkach (Dz. U. z 2020 r., poz. 1604). W świetle powyższego, mało klarowne jest uzasadnienie projektu, z którego wynika, że: „Przekroczenie uprawnień oznacza podjęcie czynności wykraczającej poza zakres kompetencji danej osoby albo czynności bez podstawy faktycznej lub prawnej, natomiast zarzut niedopełnienia obowiązków będzie można postawić osobie kierującej jednostką organizacyjną w przypadku zaniechania wykonania obowiązku związanego z opieką i nadzorem nad małoletnim albo jego nienależytego wykonania, sprzecznego z istotą lub charakterem tego obowiązku.”</p>	<p>k.k.), ale również orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego do ww. art. 231 k.k.</p> <p>W zakresie wątpliwości dotyczących użycia w projektowanych rozwiązaniach ocenionego jako nieostry i niejednoznaczny zwrotu „działanie na szkodę małoletniego”, należy wskazać, że przepisy karne zawarte w projekcie ustawy precyzyjne definiują przesłanki odpowiedzialności karnej. Podkreślenia wymaga, że pojęcie „szkody małoletniego” jest powszechnie stosowane w polskim porządku prawnym i jego użycie w projektowanych przepisach nie powinno budzić zastrzeżeń (np. art. 40, 41a, 43c ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny, Dz. U. z 2020 r. poz. 1444, 1517 oraz z 2021 r. poz. 1023; art. 2, 6 ustawy z dnia 13 maja 2016 r. o przeciwdziałaniu zagrożeniom przestępczością na tle seksualnym, Dz. U. z 2020 r. poz. 152; art. 41 ustawy z dnia 30 sierpnia 2019 r. o Państwowej Komisji do spraw wyjaśniania przypadków czynności skierowanych przeciwko wolności seksualnej i obyczajności wobec małoletniego poniżej lat 15, Dz. U. z 2020 r. poz. 2219); art. 85o ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. – Karta Nauczyciela, Dz. U. z 2019 r. poz. 2215 oraz z 2021 r. poz. 4).</p>
<p>Wziąwszy pod uwagę już wyrażane przez Rzecznika Praw Obywatelskich w piśmie do Ministra Edukacji i Nauki z dnia 22 czerwca 2021 r. krytyczne uwagi do projektu nowelizacji ustawy Prawo oświatowe oraz niektórych innych ustaw, który zwiększa uprawnienia kuratorów oświaty, trudno oprzeć się wrażeniu, iż opiniowane przepisy karne nie usuwają wcale „luki w prawie”, a stanowić mają dodatkowe narzędzie do dyscyplinowania dyrektorów szkół i placówek oświatowo-wychowawczych, mimo że ci już w obecnym stanie prawnym mogą ponieść odpowiedzialność karną na zasadach ogólnych statuowanych przez Kodeks karny oraz podlegają odpowiedzialności dyscyplinarnej</p>	<p>Co do zarzutu wskazującego na to, że projekt zmian ma stanowić dodatkowe narzędzie do dyscyplinowania dyrektorów szkół i placówek oświatowo-wychowawczych, należy stanowczo zaznaczyć, że projektowane przepisy karne mają na celu egzekwowanie przez prawo karne – na zasadzie <i>ultima ratio</i> – istniejących obowiązków ustawowych ciążących na ww. osobach. Nie oznacza to w żadnym razie, że intencją Projektodawcy jest uczynienie z prawa karnego elementu nadzoru pedagogicznego. Kwestie dotyczące m.in. kontroli nad wyborem dyrektorów szkół, możliwości ich odwoływania, kontroli nad szkołami niepublicznymi, czy kontroli zajęć pozalekcyjnych prowadzonych przez organizacje społeczne nie są</p>	

Raport z konsultacji projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo oświatowe oraz niektórych innych ustaw (UD227)

	<p>na zasadach ogólnych określonych w ustawie z dnia 26 stycznia 1982 r. - Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2019 r. poz. 2215 ze zm.).</p> <p>Zgodzić się należy z Autorami projektu, że dobro dziecka jest wartością chronioną konstytucyjnie, a obowiązek ochrony dziecka., spoczywa w tym zakresie również na władzy publicznej. Niewątpliwie przepis art. 72 ust. 1.zdanie pierwsze Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, ustanawia, ogólny obowiązek „ochrony, praw dziecka” i nakłada go na wszystkie władze publiczne. Obowiązkiem ustawodawcy zwykłego jest stworzenie szczegółowym unormowań pozwalających na urzeczywistnienie, dobrą dziecka, a proces wykładni i stosowania wszelkich przepisów prawa musi, tym samym, uwzględniać obowiązek realizacji tej wartości konstytucyjnej.</p> <p>Analizę opiniowanego projektu należy rozpocząć od ogólnego pytania, czy rzeczywiście istnieje konieczność, wprowadzenia nowych rozwiązań, gdyż w obowiązującym stanie prawnym są one nieprawidłowe, niewystarczające lub w ogóle zachodzi, ich brak, W teorii prawa, przyjmuje się bowiem, że zachowanie ludzkie jest racjonalne wówczas, gdy jest działaniem celowym, a zatem takim., w którym wybiera się: środki do założonego celu na podstawie wiedzy o powiązaniach wiedzy między zjawiskami rzeczywistości i przy przyjęciu określonych kryteriów wyboru. Na tej podstawie tworzy się model racjonalnego tworzenia prawa składający się z (1) założenia celu, (2) ustalenia prawidłowości potencjalnych środków do celu, (3) ustalenia, jakie ze środków potencjalnych, mogą być środkami prawnymi realizacji celu, (4) wyboru określonego środka prawnego oraz (5) ustanowienia określonych przepisów prawnych (por. W. Lang, J. Wróblewski, S. Zawadzki, Teoria państwa i prawa, Warszawa 19.86, s. 421-422). Wszak bowiem racjonalna polityka kryminalna, która miałaby w sposób celowy kształtować rzeczywistość, musi się bowiem opierać na wiedzy dotyczącej zjawisk i prawidłowości, które miałyby regulować (por, K. Lipiński, Ochrona małoletnich a populizm penalny, Uwagi na marginesie prezydenckiego projektu nowelizacji Kodeksu</p>	<p>objęte zakresem przedmiotowym niniejszego projektu ustawy (UD 227).</p>
--	---	--

Raport z konsultacji projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo oświatowe oraz niektórych innych ustaw (UD227)

	<p>karnego oraz finalnego brzmienia ustawy, „Monitor Prawniczy” 2017, nr 10, s. 541 i n.).</p> <p>Faktem jest, że ustawodawca zwykle dysponuje relatywnie szeroką swobodą w zakresie kształtowania polityki karnej oraz, sposobów jej wdrażania za pomocą regulacji prawnej. Spostrzeżenie to nie zwalnia jednak od racjonalnego wyboru realizowanych w tym przedmiocie celów. Próbując, zracjonalizować zaproponowane zmiany Projektodawca powinien przede wszystkim zdać sobie sprawę, że po to, by wytyczyć jakiś ich kierunek, trzeba zdiagnozować stan obowiązujący oraz wskazać występujące w nim braki lub niedoskonałości. Łatwo zauważyć, że przedstawione przez Projektodawcę, uzasadnienie warunku tego nie spełnia.</p> <p>Stwierdzenie, że odpowiedzialność karną oparta na typie czynu zabronionego, określonym w art. 231 k.k. nie jest wystarczająca, stanowi uproszczenie. To, że status osób kierujących placówkami opiekuńczymi i edukacyjnym, jako funkcjonariuszy publicznych, jest ściśle limitowany i przysługuje jedynie w takim zakresie, w jakim uprawieni są do wydawania decyzji administracyjnych (por. P. Duksa. M. Tomkiewicz, Nauczyciel funkcjonariuszem publicznym? Zakres ochrony i odpowiedzialności nauczycieli w polskim prawie karnym, Studia Warmińskie 2011, nr 48, s. 227-248), nie oznacza, że wyłączona jest odpowiedzialność karna za nadzór i opiekę nad małoletnimi w tego rodzaju placówkach. Niemożność zastosowania art. 231 k.k. do dyrektorów placówek innych niż publiczne wynika z tego, że przedmiotem ochrony w przypadku tego typu czynu zabronionego jest prawidłowe funkcjonowanie instytucji państwowych i samorządu terytorialnego, a także wynikający z tego ich autorytet (por. A. Zoll, (w:) A. Zoll (red.), Kodeks karny. Komentarz, Warszawa 1999, s. 776; M. Kulik (w:) M. Mózgawa (red.), Kodeks karny. Komentarz, Warszawa 2021, Lex, komentarz do art. 231, poz. 1). Dyrektorzy szkół i innych placówek wychowawczo-oświatowych, za czyny zabronione, popełnione z pokrzywdzeniem małoletnich, podlegają jednak odpowiedzialności karnej na zasadach ogólnych, wynikających z</p>
--	---

Raport z konsultacji projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo oświatowe oraz niektórych innych ustaw (UD227)

<p>kodeksu karnego, I nie ma przy tym znaczenia status prawny jednostki organizacyjnej sprawującej pieczę nad małoletnim. W przypadku przestępstw skutkowych odpowiedzialność ta będzie realizowana w oparciu o art. 2 k.k.</p>	<p>Zgodnie z brzmieniem art. 2 k.k. odpowiedzialności karnej za przestępstwo skutkowe popełnione przez zaniechanie podlega tylko ten, na kim ciążył prawny szczególny obowiązek zapobiegnięcia skutkowi. Przepis ten - określając warunki odpowiedzialności karnej za przestępstwo materialne popełnione przez zaniechanie - odnosi się zarówno do przestępstw, które zgodnie z określeniem czynności wykonawczej (np. nie dopełnia obowiązku, uchyla się) nastawione są wyłącznie na zaniechanie (tzw. właściwe przestępstwa z zaniechania), jak i do takich przestępstw, w których czynność wykonawcza ujęta jest tak szeroko, że jej realizacja możliwa jest nie tylko przez działanie, lecz także przez zaniechanie (tzw. niewłaściwe przestępstwa z zaniechania) (por. J. Giezek, (w:) J. Giezek (red.), Kodeks karny. Część ogólna. Komentarz, Warszawa 2021, Lex, komentarz do art. 2, poz. 4). Przepis art. 2 k.k. do odpowiedzialności karnej za przestępstwo skutkowe popełnione przez zaniechanie wymaga, aby sprawca znajdował się w stosunku do dobra chronionego normą w pozycji gwaranta zapobiegnięcia skutkowi. Istotą tego warunku klarownie określił Sąd Apelacyjny w Krakowie w wyroku z dnia 10 maja 2012 r. (II AKa 48/12, KZS 2012 z. 7-8, poz. 49) wskazując, że „art. 2 k.k. uzależnia odpowiedzialność za przestępstwo skutkowe popełnione przez zaniechanie od szczególnego obowiązku prawnego ciążącego na sprawcy niedopuszczenia do tego skutku. Oznacza to, że za przestępstwo skutkowe z zaniechania nie może odpowiadać każdy, jak to zachodzi przy działaniu, ale tylko ten, kto pełni funkcje gwaranta ochrony danego: dobra, kogo obciąża obowiązek prawny, a nie tylko obowiązek: społeczny czy moralno-obyczajowy, więc ten kto ma pozycję gwaranta zapobiegnięcia skutkowi”.</p> <p>Zgodnie z art. 2 k.k. obowiązek statujący pozycję gwaranta musi mieć charakter prawny oraz szczególny, tzn. norma prawna nakłada go nie na</p>
	<p>Zupełnie niezrozumiała, również w świetle uzasadnienia projektu, jest uwaga dotycząca niemożności zastosowania do dyrektorów placówek innych niż publiczne art. 231 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. z 2020 r. poz. 1444 i 1517 oraz z 2021 r. poz. 1023, dalej „k.k.” lub „Kodeks karny”). Założenie to przyswiewca bowiem Projektodawcy, który nie zdecydował się na poszerzenie zakresu znaczeniowego terminu „funkcjonariusz publiczny” obowiązującego na gruncie art. 231 k.k. Funkcjonariusze publiczni odznaczają się specyficzną pozycją ustrojową i prawną, przejawiającą się w szczególnej ochronie i wzmoczonej odpowiedzialności. Termin „funkcjonariusz publiczny” pojawia się bowiem w przepisach k.k. w dwóch kontekstach: nie tylko jako znamię określające podmiot przestępstwa zaliczanego do szczególnego rodzaju przestępstw indywidualnych, nazywanych potocznie „przestępstwami urzędniczymi”, ale też jako przedmiot czynności wykonawczej przestępstw zwróconych przeciw niemu. Tym samym poszerzenie zakresu terminu „funkcjonariusz publiczny” rzutowałoby na zakres kryminalizacji nie tylko przez włączenie kierowników ww. jednostek do kręgu podmiotów mogących być pokrzywdzonymi przestępstwem z art. 222 (naruszenie nietykalności cielesnej funkcjonariusza publicznego), art. 223 (czynna napaść na funkcjonariusza publicznego) lub art. 226 k.k. (znieważenie funkcjonariusza publicznego), ale też przez uczynienie go podmiotem przestępstwa indywidualnego właściwego określonego w art. 228 (przyjęcie korzyści majątkowej lub osobistej w związku z pełnieniem funkcji publicznej), czy 230a k.k. (udzielenie albo obietnica udzielenia korzyści majątkowej lub osobistej w zamian za pośrednictwo w</p>

Raport z konsultacji projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo oświatowe oraz niektórych innych ustaw (UD227)

każdego, lecz na osoby charakteryzujące się wskazanymi przez nią cechami, wyróżniającymi je z uwagi na stosunek do dobra chronionego normą prawną, jak wskazał Sąd Najwyższy, obowiązek ten musi bowiem wynikać z reguł prawnych, których źródłem - w odniesieniu do określonej osoby - jest treść aktu normatywnego, orzeczenie sądu, umowa czy też skonkretyzowana sytuacja faktyczna, w której w sposób jednoznaczny urzeczywistnia się powstanie po stronie tej osoby wymagania zapobieżenia powstaniu skutku stanowiącego znamię określonego czynu zabronionego (zob. wyrok SN z 4.03.2015 r., IV KK32/15, LEX nr 1650300). Mimo, że katalog źródeł obowiązków gwaranta nie został uregulowany kodeksowo, to nie ma wątpliwości, że może on wynikać z aktu normatywnego (np. ustawy czy rozporządzenia). Ma to istotne znaczenie z punktu niniejszej opinii, gdyż na podstawie rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 31 grudnia 2002 r. w sprawie bezpieczeństwa i higieny w publicznych i niepublicznych szkołach i placówkach (Dz. U. 2003 r. nr 6, poz. 69), osoby kierujące niepublicznymi szkołami i placówkami opieki mają obowiązek zapewnić bezpieczeństwo w trakcie pobytu w szkole lub placówce oraz bezpieczeństwo w zajęciach organizowanych przez szkołę lub placówkę poza obiektami należącymi do tych jednostek (§ 2 ww. rozporządzenia). Nie ma zatem najmniejszej wątpliwości, że dyrektor placówki niepublicznej może zostać, uznany za gwaranta, czy i osobę odpowiedzialną za zapobieżenie naruszeniu dóbr prawnych małoletniego w trakcie jego pobytu w szkole lub innej placówce. Przy wykorzystaniu konstrukcji art. 2 kk. dyrektor mógłby ponieść odpowiedzialność karną, gdyby np. nie zorganizował opieki nad małoletnimi w trakcie przerwy między zajęciami, a w jej trakcie doszło do narażenia ucznia na niebezpieczeństwo (art. 160 §2 k.k.). Narażenie małoletniego na niebezpieczeństwo, o którym jest mowa w art. 160 § 2 k.k. zachodzić będzie w wypadku naruszenia przez dyrektora opartych na naszej wiedzy i doświadczeniu reguł postępowania w stosunku do małoletniego, reguł wykształconych dla określenia tolerowanego, ze względu na wagę podejmowanej czynności, stopnia zagrożenia. Sprawca musi naruszyć tę regułę postępowania, która chroni

złatwieniu sprawy w instytucji państwowej, samorządowej, organizacji międzynarodowej albo krajowej lub w zagranicznej jednostce organizacyjnej dysponującej środkami publicznymi, polegającej na bezprawnym wywarciu wpływu na decyzję, działanie lub zaniechanie osoby pełniącej funkcję publiczną, w związku z pełnieniem tej funkcji).

Ponadto zaznaczyć trzeba, że jeżeli kierujący każdą placówką oświatową miałby być funkcjonariuszem publicznym to jego odpowiedzialność byłaby większa niż proponowana w przedmiotowym projekcie ustawy. Odpowiadałby on bowiem z art. 231 k.k. za przekroczenie każdego uprawnienia lub niedopełnienie każdego obowiązku, jeżeli działałby na szkodę jakiegokolwiek interesu publicznego lub prywatnego (nie tylko na szkodę dziecka). Czyli np. kierujący prywatną szkołą odpowiadałby karnie za każde naruszenie przepisów w zakresie oceny nauczycieli, ochrony przeciwpożarowej, niewłaściwą rekrutację uczniów (niezgodnie ze statutem lub regulaminem), nieudzielanie wymaganych informacji przedstawicielom ustawowym (rodzicom) – tak więc bardzo szeroko. Odpowiadałby ponadto za nieumyślne przekroczenie uprawnień lub niedopełnienie obowiązków, jeżeli wyrządziłby istotną szkodę (z art. 231 § 3 k.k.), np. majątkową wobec kontrahentów prowadzonej placówki. Podkreślenia bowiem wymaga, że uprawnienia i obowiązki regulowane są nie tylko przepisami powszechnie obowiązującymi, ale np. również statutem szkoły. Wyróżnić należy zaznaczyć, że proponowane przedłożenie ogranicza odpowiedzialność tylko do umyślnego przekroczenia uprawnień lub niedopełnienia obowiązków na szkodę małoletniego, czyli jedynie naruszając lub zagrażając dobrom prawnym małoletnich chronionym przez prawo karne, np. zdrowiu, życiu, czci, nietykalności cielesnej, wolności seksualnej.

Jednocześnie, zważając na konsekwencje, jakie wiążą się z nadaniem statusu funkcjonariusza publicznego, jakiegokolwiek zmiany w obrębie

Raport z konsultacji projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo oświatowe oraz niektórych innych ustaw (UD227)

	<p>bezpieczeństwo życia lub zdrowia ludzkiego przed zagrożeniem na tej drodze, na której sprawca je w rzeczywistości sprowadził. Warto dodać, że przestępstwo określone w art. 160 § 2 charakteryzuje się umyślnością. Mogą być popełnione zarówno z zamiarem bezpośrednim, jak i z zamiarem wynikowym. Sprawca swoją świadomością obejmuje przynajmniej możliwość narażenia człowieka na bezpośrednie niebezpieczeństwo utraty życia lub ciężkiego uszczerbku na zdrowiu i chce tego albo, przewidując możliwość narażenia człowieka na określone w ustawie skutki, godzi się na takie narażenie. Nie można jednak pominąć tego, że dyrektor szkoły lub placówki opiekuńczej, bez względu na jej status prawny, może również ponosić odpowiedzialność karną za czyn nieumyślny, w znaczeniu art. 9 § 2 k.k. Będzie, miało to miejsce, gdy dyrektor ww. placówek nie ma zamiaru narażenia człowieka na bezpośrednie niebezpieczeństwo utraty życia lub ciężkiego uszczerbku na zdrowiu, naraza go jednak w wyniku niezachowania wymaganej w danych okolicznościach ostrożności, w sytuacji, w której sprawca narażenia człowieka przewidywał lub, obiektywnie biorąc, mógł przewidzieć.</p>	<p>art. 115 § 13 k.k. powinny uwzględniać kryterium, jakie zadecydowało o zaliczeniu przez ustawodawcę poszczególnych podmiotów do tej kategorii. Podejmując próbę określenia elementu tożsamości dla wszystkich funkcjonariuszy publicznych w rozumieniu k.k. wskazuje się, że jest nim publiczny charakter zadań instytucji, w jakiej funkcja jest wykonywana bądź samej funkcji. Zadaniem o takim charakterze jest służba interesom ogółu w państwie lub na jego określonym podziale administracyjnym terytorium wykonywana na podstawie oraz w sposób przewidziany prawem publicznym (B. Jastrzębski, Niektóre zagadnienia funkcji osobowości urzędników administracji publicznej [w:] Prawo. Administracja. Policja. Księga pamiątkowa Profesora Wincentego Bednarka, J. Dobkowski [red.], Olsztyn 2006, s.94). Pozostałe wypowiedzi spotykane w piśmiennictwie podkreślają, że funkcje, których sprawowanie związane jest ze statusem funkcjonariusza publicznego mają charakter władczy albo, że mieszczą się w obszarze imperium i z tego względu są najbardziej doniosłe dla funkcjonowania państwa, a osoby je sprawujące mają rzeczywisty i istotny wpływ na życie każdego obywatela: w bezpośredni bowiem sposób kształtują uprawnienia i obowiązki każdej jednostki (R. Zawłocki, Błąd funkcjonariusza publicznego jako podstawa jego odpowiedzialności karnej, MoP 2004, Nr 22, s. 1023). Przyjmując, że kryterium decydującym o nadaniu przymiotu funkcjonariusza publicznego jest pełnienie władzy publicznej, należy wskazać, iż uzupełnieni art. 115 § 13 k.k. doprowadziłoby do zakłócenia homogeniczności przesłanki, służącej wyróżnieniu prawnej kategorii funkcjonariuszy publicznych.</p> <p>Odnosząc się natomiast do uwagi, zgodnie z którą dyrektorzy szkół i innych placówek wychowawczo-oświatowych za czyny zabronione popełnione z pokrzywdzeniem małoletnich podlegają już odpowiedzialności karnej na zasadach ogólnych, wynikających z kodeksu karnego, bowiem istnieje możliwość zastosowania przepisów art. 160 § 2 k.k. oraz art. 156-157 k.k. należy wskazać, iż uwaga ta świadczy o nieuzasadnionym zawężeniu potrzeby odpowiedzialności</p>
<p>Możliwość odpowiedzialności karnej dyrektora szkoły lub placówki opiekuńczej, bez względu na jej status prawny, nie tylko wiąże się z art. 16.0 k.k. W zależności od układu faktycznego może nastąpić zastosowanie przepisów art. 156-157 k.k. (spowodowanie uszczerbku na zdrowiu), art. 155 k.k. (nieumyślnego spowodowania śmierci) czy art. 217 k.k. (naruszenie nietykalności cielesnej) (por. szerzej M. Przybylski, Odpowiedzialność karna dyrektora i nauczyciela w zakresie</p>		

Raport z konsultacji projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo oświatowe oraz niektórych innych ustaw (UD227)

<p>naruszenia przepisów BHP w szkole, Poznań 2012, passim). Nie jest zatem prawdziwa teza, że niemożność zastosowania art. 231 k. k. do dyrektorów placówek innych niż publiczne wyklucza odpowiedzialność karną za czyny zabronione popełnione z pokrzywdzeniem małoletnich.</p>	<p>karnej dyrektorów placówek do narażenia na bezpośrednie niebezpieczeństwo utraty życia albo ciężkiego uszczerbku na zdrowiu czy spowodowania śmierci. Oczywiście jest, że projektodawca nie neguje, iż na gruncie obowiązujących przepisów karnych istnieje możliwość pociągnięcia do odpowiedzialności karnej osób objętych proponowaną regulacją. Przywołane przepisy Kodeksu karnego nie obejmują jednak wszystkich zachowań, które pozostają w związku przyczynowym z niedopełnieniem obowiązków czy przekroczeniem uprawnień przez dyrektora placówki i skutkują np. znęcaniem się, wykorzystaniem seksualnym, znieważaniem uczniów, itd. Przedmiotowa uwaga stanowi tym samym polemikę z tezą, której projektodawca nie kwestionuje, a nie z tezą, którą stawia jako uzasadnienie projektu.</p>
	<p>Ponieważ zatem odpowiedzialność karna przewidziana w przepisach ogólnych nie realizuje w sposób wystarczający postulatów należytej ochrony dobra dziecka, projekt – z uwagi na to, że kierujący placówkami mają określone obowiązki powiązane z piastowanym przez nich stanowiskiem związanym z dobrem dziecka – penalizuje przekroczenie przez nich uprawnień lub niedopełnienie obowiązków w zakresie opieki lub nadzoru nad małoletnim.</p>
	<p>Obowiązek ten w odniesieniu do dyrektorów szkół, dyrektorów przedszkoli, dyrektorów żłobków, osób kierujących pracą klubu dziecięcego oraz kierowników placówek wsparcia dziennego i dyrektorów placówek i ośrodków instytucjonalnej pieczy zastępczej statuuje w sposób wyraźny następujące przepisy ustawowe:</p>
	<ol style="list-style-type: none"> 1) art. 68 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe (Dz. U. z 2020 r. poz. 910 i 1378 oraz z 2021 r. poz. 4); 2) art. 10 i art. 13 ustawy z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 (Dz. U. z 2021 r. poz. 75); 3) art. 18 ust. 1, art. 24 ust. 2 pkt 1, art. 25 ust. 1, art. 93 ust. 4 pkt 1, art. 97 ust. 1, art. 109 ust. 1, art. 111 ust. 1 i art. 113 ustawy z dnia

Raport z konsultacji projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo oświatowe oraz niektórych innych ustaw (UD227)

<p>9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (Dz. U. z 2020 r. poz. 821 oraz z 2021 r. poz. 159). Z art. 68 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe wynika wprost, iż dyrektor szkoły lub placówki sprawuje opiekę nad uczniami oraz stwarza warunki harmonijnego rozwoju psychofizycznego poprzez aktywne działania prozdrowotne. Art. 10 i art. 13 ustawy z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 wskazuje natomiast, że do zadań żłobka i klubu dziecięcego należy zapewnienie dziecku opieki w warunkach bytowych zbliżonych do warunków domowych, zagwarantowanie dziecku właściwej opieki pielęgnacyjnej oraz edukacyjnej oraz prowadzenie zajęć opiekuńczo-wychowawczych i edukacyjnych, uwzględniających rozwój psychomotoryczny dziecka, a pracą żłobka kieruje dyrektor. Stosownie do art. 18 ust. 1, art. 24 ust. 2 pkt 1 i art. 25 ust. 1 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, w celu wsparcia rodziny dziecko może zostać objęte opieką i wychowaniem w placówce wsparcia dziennego, która jest obowiązana zapewnić dziecku tę opiekę i wychowanie, natomiast placówką wsparcia dziennego kieruje kierownik. Zgodnie z art. 93 ust. 4 pkt 1 i art. 97 ust. 1 tej ustawy placówka opiekuńczo-wychowawcza zapewnia dziecku całodobową opiekę i wychowanie oraz zaspokaja jego niezbędne potrzeby, w szczególności emocjonalne, rozwojowe, zdrowotne, bytowe, społeczne i religijne, a placówką tą kieruje dyrektor. Art. 109 ust. 1 i art. 111 ust. 1 ww. ustawy wskazują natomiast, iż w regionalnej placówce opiekuńczo-terapeutycznej są umieszczane dzieci wymagające szczególnej opieki, które ze względu na stan zdrowia wymagający stosowania specjalistycznej opieki i rehabilitacji nie mogą zostać umieszczone w rodzinnej pieczy zastępczej lub w placówce opiekuńczo-wychowawczej, a w interwencyjnym ośrodku preadopcyjnym umieszcza się dzieci, które wymagają specjalistycznej opieki i w okresie oczekiwania na przysposobienie nie mogą zostać umieszczone w rodzinnej pieczy</p>		
---	--	--

Raport z konsultacji projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo oświatowe oraz niektórych innych ustaw (UD227)

zastępczej. Stosownie do art. 113 tej ustawy do regionalnej placówki opiekuńczo-terapeutycznej i interwencyjnego ośrodka preadopcyjnego zastosowanie mają ww. przepisy art. 93 ust. 4 pkt 1 i art. 97 ust. 1 ustawy nakładające obowiązek zapewnienia dziecku całodobowej opieki oraz uprawnienie do kierowania tymi jednostkami organizacyjnymi przez dyrektora.

W odniesieniu do art. 68 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe w doktrynie wskazuje się jednoznacznie, że regulacji tej nie należy odczytywać jako nakładającej na dyrektora obowiązek osobistego sprawowania pieczy nad uczniami (wychowanekami), a rozstrzygającą o zakresie jego odpowiedzialności. Zwrot „sprawuje opiekę”, którym posłużył się ustawodawca, wymaga wykładni w ścisłym kontekście terminologicznym nawiązującym do dziedziny prawa rodzinnego. Dzieci i młodzież korzystające z usług edukacyjnych szkół i placówek nie są bowiem podmiotami w sensie prawnym w pełni samodzielny i odpowiedzialnymi za swój byt. Jak konsekwentnie przyjmuje doktryna prawa rodzinnego, w zakresie władzy przysługującej rodzicom nad dzieckiem (władzy rodzicielskiej) leży także określenie, gdzie, z kim i w jakim czasie dziecko ma przebywać (vide: J. Ignatowicz [w:] Kodeks rodzinny i opiekuńczy z komentarzem, red. J. Pietrzykowski, Warszawa 1993, s. 478–479). (...) Zarazem (...) przepis [art. 68 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe] przyznaje dyrektorowi (gdzysz szkoła jako taka nie ma osobowości cywilnoprawnej) prawo „opieki” (tzn. pieczy) nad małoletnimi uczniami w takim zakresie, w jakim jest to konieczne do realizacji przez szkołę jej funkcji dydaktycznej, wychowawczej i opiekuńczej oraz – odpowiednio do tego – kształtuje obowiązki rodziców skorelowane z przysługującą im pieczą rodzicielską. Przez „opiekę”, o której tu mowa, rozumieć należy prawo do decydowania o tym, gdzie dzieci powierzone pieczy dyrektora jako przedstawiciela szkoły lub placówki przebywają w czasie zajęć szkolnych, jakie są porządek i organizacja tych zajęć, a także do rozstrzygnięcia o właściwym sposobie zapewnienia dzieciom

Raport z konsultacji projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo oświatowe oraz niektórych innych ustaw (UD227)

	<p>możliwości spokojnego i bezpiecznego dowozu na zajęcia oraz przebywania na terenie szkoły. Podobnie też należy, jak się wydaje, rozumieć dalszą część komentowanego przepisu, w którym mowa o stwarzaniu warunków „harmonijnego rozwoju psychofizycznego poprzez aktywne działania prozdrowotne”. Dyrektor powinien więc tak wykonywać swoje obowiązki kierownika oświatowej jednostki organizacyjnej, aby zabezpieczyć dzieci i młodzież przed szkodliwym wpływem otoczenia społecznego oraz przez to stworzyć im możliwości właściwego rozwoju w sferze psychicznej i fizycznej. Regulację komentowanego przepisu uzupełnia pkt 6, zgodnie z którym dyrektor szkoły „wykonuje zadania związane z zapewnieniem bezpieczeństwa uczniom i nauczycielom w czasie zajęć organizowanych przez szkołę lub placówkę”. W tym ostatnim przypadku chodzi jednak bardziej o bezpieczeństwo fizyczne oraz o dbałość o bezpieczeństwo i higienę pracy i nauki (vide: Pilich Mateusz (red.), Prawo oświatowe. Komentarz, wyd. II, WKP 2021, LEX). Jak wynika z powyższego zakres obowiązku opieki sprawowanej przez kierującego placówką jest szeroki i uwzględnia nie tylko bezpośrednio sprawowaną przez dyrektora pieczę nad małoletnim, ale również np. kwestie decydowania o tym, z którymi osobami podopieczny przebywa i pod których bezpośrednią opieką pozostaje.</p>
<p>Propozycja wprowadzenia nowego typu czynu zabronionego do trzech aktów prawnych: ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. - Prawo oświatowe; ustawy z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 oraz ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej budzi także wątpliwości z perspektywy konstytucyjnej zasady określoności. O ile opis czynności sprawczej polegającej na „przekraczaniu swoich uprawnień lub nie dopełnieniu obowiązków w zakresie opieki lub nadzoru nad małoletnim” nie budzi wątpliwości, o tyle zwrot „działanie na szkodę małoletniego” jest terminem niedookreślonym. Warto w tym miejscu, za Trybunałem Konstytucyjnym, stwierdzić, że „znaczenie zwrotów niedookreślonych - szczególnie w wypadku prawa karnego – nie może być ustalane</p>	<p>Odnosząc się natomiast do uwagi, zgodnie z którą użyte w projekcie określenie „działanie na szkodę małoletniego” jest terminem niedookreślonym, należy wskazać, iż uwaga ta nie zasługuje na uwzględnienie i budzi wręcz zdziwienie nie tylko w świetle obowiązujących przepisów Kodeksu karnego, które posługują się tym pojęciem (np. art. 181, 187, 231, 233 k.k.), ale również orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego do ww. art. 231 k.k., potwierdzającego zgodność ww. zwrotu z konstytucyjną zasadą określoności przepisu karnego.</p>

Raport z konsultacji projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo oświatowe oraz niektórych innych ustaw (UD227)

arbitralnie ad casu przez organy państwa, a użycie zwrotu niedookreślonego wymaga istnienia szczególnych gwarancji proceduralnych, zapewniających przejrzystość i ocenność praktyki wypełniania nieostrego zwrotu konkretną treścią przez organ decydujący o tym wypełnieniu (zob. wyrok z 16 stycznia 2006 r., sygn. SK 30/05, OTK ZU nr 1/A/2006, poz. 2, cz. III, pkt 5). W wyroku z 9 czerwca 2010 r. (sygn. SK 52/08, OTK ZU nr 5/A/2010, poz. 50, cz. III, pkt 5.3.) Trybunał Konstytucyjny, podsumowując doktrynę orzeczniczą, stwierdził również, że „nakazu określoności (nullum crimen sine lege) nie spełnia przepis ustawy karnej wówczas, gdy adresat normy prawnokarnej nie jest w stanie zrekonstruować, jedynie na jego podstawie, zasadniczych znamion czynu zabronionego. Przepis ustawy karnej musi stwarzać podmiotowi odpowiedzialności karnej, realną możliwość takiej rekonstrukcji prawnokarnej konsekwencji zachowania, jeśli wynik tego testu jest pozytywny, to dany przepis prawa represyjnego jest zgodny z zasadami nullum crimen sine lege scripta oraz nullum crimen sine lege certa”. Ponadto, Trybunał wskazał wprost, że „zasada nullum crimen, nulla poena sine lege kreuje jedno z podstawowych praw człowieka. Z konstytucyjnego wymogu zachowania odpowiedniej precyzji przepisów karnych wynika zatem nie tylko wiążąca ustawodawcę zasada o charakterze dyrektywnym, lecz także swoiste konstytucyjne prawo podmiotowe jednostek, którego ochrona może być dochodzona w trybie skargi konstytucyjnej. Co więcej, gdyby w toku kontroli konstytucyjności okazało się, że ustawodawca odstąpił od standardów wynikających z art. 42 ust. 1 Konstytucji, to takie stwierdzenie mogłoby prowadzić do konieczności rozważenia proporcjonalności tego odstąpienia w kontekście art. 31 ust. 3 Konstytucji, który określa przesłanki dopuszczalności wprowadzenia przez ustawodawcę ograniczeń korzystania z konstytucyjnych praw i wolności (zob. wyrok z 17 lipca 2014 r., sygn. SK 35/12, OTK ZU nr 7/A/2014, poz. 74).

Należy również wskazać, że projektowany nowy typ czynu zabronionego, wzorowany na przepisie art. 231 k.k., przewiduje szersze pole penalizacji od swojego pierwowzoru. W przypadku typu czynu

Wyjaśnienia wymaga ponadto zawarta w końcowej części stanowiska SN teza, zgodnie z którą w przedłożonej projektem propozycji – inaczej niż na gruncie obowiązującego art. 231 Kodeksu karnego –

Raport z konsultacji projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo oświatowe oraz niektórych innych ustaw (UD227)

zabronionego, z art. 231 k.k. nie każde przekroczenie uprawnień i niedopełnienie obowiązków realizuje znamiona czynności wykonawczej, lecz tylko takie, które w konkretnej sytuacji niesie ze sobą możliwość powstania szkody dla interesu publicznego lub prywatnego. Rzecz wygląda inaczej w przypadku typu projektowanego. Tu bowiem każde przekraczanie uprawnień lub nie dopełnienie obowiązków w zakresie opieki lub nadzoru nad małoletnim przez osobą kierującą szkołą lub placówką opiekuńczą stanowi działanie na szkodę tego małoletniego. Projektowany typ czynu zabronionego jest zatem przestępstwem formalnym, jego dokonanie następuje już z chwilą każdego przekroczenia uprawnień lub nie dopełnienie obowiązków w zakresie opieki lub nadzoru nad małoletnim. Projektodawca nie wykazał jednak, że stan przestępczości w szkołach oraz placówkach opiekuńczych jest na tyle alarmujący oraz że dotychczasowy stan prawny jest co najmniej niewystarczający, iż wymaga sięgania po tak punitywne rozwiązania prawne. Budzi to wątpliwości w świetle zasady proporcjonalności, która wymaga należytego wyważenia celu legislacyjnego i środka użytego do jego realizacji, jak wskazuje Trybunał Konstytucyjny, środki zgodne z zasadą proporcjonalności, to przy tym środki niezbędne. Chodzi, tu o takie środki, które chronią określone wartości w sposób niemożliwy do osiągnięcia za pomocą innych środków. Przesłanka niezbędności wymaga skorzystania ze środków możliwie najmniej uciążliwych dla podmiotów, których prawa lub wolności ulegną ograniczeniu w wyniku ustanowienia danego uregulowania (por. wyrok TK z 16 lipca 2009 r. sygn. Kp 4/08, OTK ZU nr 7/A/2009. poz. 112).

W podsumowaniu wskazać należy, że przedłożony do zaopiniowania projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo oświatowe oraz niektórych innych ustaw wymaga dalszych, pogłębionych prac legislacyjnych. W obecnym kształcie proponowane rozwiązania budzą wątpliwości co do potrzeby ich wprowadzenia, z perspektywy zasady określoności oraz zasady proporcjonalności.

„każde przekroczenie uprawnień lub niedopełnienie obowiązków w zakresie opieki lub nadzoru nad małoletnim przez osobę kierującą szkołą lub placówką opiekuńczą stanowi działanie na szkodę małoletniego”, co prowadzić ma do wniosku, iż projektowany typ czynu zabronionego jest przestępstwem formalnym. Propozycja zawarta w projektowanym art. 188a ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe, art. 64c ustawy z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 oraz art. 201a ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej wyraża przecież normę prawną, nie zaś opis rzeczywistości. Z projektowanych przepisów wprost wynika, że przypisanie odpowiedzialności za popełnienie przestępstwa będzie możliwe tylko wtedy, gdy konkretne przekroczenie uprawnień lub niedopełnienie obowiązków będzie skutkowało działaniem na szkodę małoletniego (projekt postuluje się doprecyzowaniem „czym działa na szkodę małoletniego”). Jeżeli przekroczenie uprawnień lub niedopełnienie obowiązków skutku takiego nie wywoła, do popełnienia przestępstwa nie dojdzie. Odmierna od przedstawionej wykładnia nie wynika z zastosowania żadnej z przyjętych reguł interpretacyjnych i jawi się jako wręcz zaskakująca.

Należy zaznaczyć, że przedłożona interwencja legislacyjna stanowi zadość zasadzie proporcjonalności, o której mowa w stanowisku SN. W opinii projektodawcy środek zastosowany w projekcie ustawy dla osiągnięcia zamierzonego celu, którym jest wzmocnienie ochrony małoletnich, jest właściwy i niezbędny, a także związana z nim ingerencja nie jest nadmierna w stosunku do wagi sprawy (zob. m. in. wyrok TK z dnia 10 lipca 2007 r., sygn. akt SK 50/06).

Raport z konsultacji projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo oświatowe oraz niektórych innych ustaw (UD227)

III. OPINIOWANIE PRZEZ KWRIST

Projekt ustawy był przedmiotem opiniowania Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego. Komisja w dniu 10 sierpnia 2021 r. wydała opinię pozytywną z uwagą dotyczącą konieczności podjęcia dalszych prac legislacyjnych w kierunku rozszerzenia odpowiedzialności karnej na inne podmioty niepubliczne, które świadczą usługi na rzecz dzieci.

IV. STAŁY KOMITET RADY MINISTRÓW

W dniu 14 października 2021 r. projekt ustawy został przyjęty przez Stały Komitet Rady Ministrów i rekomendowany Radzie Ministrów (bez rozbieżności).

V. OBOWIĄZEK PRZEDSTAWIENIA WŁAŚCIWYM INSTYTUCJOM UE

Projekt ustawy nie podlega obowiązkowi przedstawienia właściwym instytucjom Unii Europejskiej, w tym Europejskiemu Bankowi Centralnemu, w celu uzyskania opinii, dokonania powiadomienia, konsultacji albo uzgodnienia

VI. LOBBING

Zgodnie z art. 5 ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. z 2017 r. poz. 248) projekt został zamieszczony na stronie podmiotowej Rządowego Centrum Legislacji, w serwisie Rządowy Proces Legislacyjny. Żaden podmiot nie zgłosił zainteresowania pracami nad projektem w trybie ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa.

