



Warszawa, 12-06-2023 r.

RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Marcin Wiącek

VII.7037.30.2023.AT

Pan

Przemysław Czarnek

Minister Edukacji i Nauki

Ministerstwo Edukacji i Nauki

ePUAP

Szanowny Panie Ministrze,

istotna część wniosków kierowanych do Rzecznika Praw Obywatelskich przez nauczycieli i dyrektorów szkół dotyczy sposobu prowadzenia postępowań wyjaśniających i dyscyplinarnych. W toku rozpatrywania tych spraw wyłoniło się pytanie, czy art. 20 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz. U. z 2023 r. poz. 190) może być podstawą do powierzenia kuratorowi oświaty zadań organu, przy którym działa komisja dyscyplinarna dla nauczycieli, wskazanych w rozdziale 10 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. – Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2023 r. poz. 984) oraz w rozporządzeniu Ministra Edukacji Narodowej z dnia 25 maja 2016 r. w sprawie szczegółowego trybu prowadzenia postępowania wyjaśniającego i dyscyplinarnego wobec nauczycieli oraz wznawiania postępowania dyscyplinarnego (Dz. U. poz. 741).

Jak stanowi art. 20 ust. 1 i 3 ustawy o wojewodzie i administracji rządowej w województwie, wojewoda może powierzyć prowadzenie, w jego imieniu, niektórych spraw z zakresu swojej właściwości jednostkom samorządu terytorialnego lub organom innych samorządów działających na obszarze województwa, kierownikom

państwowych i samorządowych osób prawnych oraz innych państwowych jednostek organizacyjnych funkcjonujących w województwie. W zawierającym porozumieniu określa się zasady sprawowania przez wojewodę kontroli nad prawidłowym wykonywaniem powierzonych zadań.

Z informacji zgromadzonych przez RPO wynika, że w wielu województwach doszło do powierzenia kuratorom oświaty zadań związanych z prowadzeniem postępowań wyjaśniających i dyscyplinarnych wobec nauczycieli, w tym uprawnień do powołania rzeczników dyscyplinarnych i członków komisji (województwo śląskie, małopolskie, podlaskie, kujawsko-pomorskie, lubelskie, podkarpackie, dolnośląskie, opolskie, świętokrzyskie, pomorskie, lubuskie)¹. Kurator oświaty, w imieniu wojewody, wykonuje zadania i kompetencje w zakresie oświaty określone w ustawie i przepisach odrębnych na obszarze województwa². Wśród tych zadań i kompetencji nie wymieniono jednak spraw z zakresu odpowiedzialności dyscyplinarnej nauczycieli.

Przepisy ustawy Karta Nauczyciela (dalej jako: KN) wprost stwierdzają, że w sprawach dyscyplinarnych nauczycieli orzeka w pierwszej instancji komisja dyscyplinarna przy wojewodzie właściwa dla nauczycieli wszystkich szkół funkcjonujących na terenie województwa oraz komisja dyscyplinarna przy ministrze właściwym do spraw oświaty i wychowania (art. 77 ust. 1 pkt 1 lit. a i b). Zgodnie z art. 78 ust. 2 KN **członków komisji dyscyplinarnej pierwszej instancji oraz członków odwoławczej komisji dyscyplinarnej powołuje, odwołuje oraz ustala ich liczbę, w drodze zarządzenia, odpowiednio wojewoda**, minister właściwy do spraw oświaty i wychowania lub minister właściwy do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego. Dalsze przepisy stanowią, że powołanie przewodniczącego komisji dyscyplinarnej i jego zastępców, a także rzecznika dyscyplinarnego i co najmniej dwóch jego zastępców jest obowiązkiem organu, przy którym działa komisja dyscyplinarna (art. 80 ust. 1 i art. 83. ust. 1 KN). Powołanie rzecznika dyscyplinarnego i co najmniej dwóch jego zastępców powinno nastąpić **spośród pracowników urzędu obsługującego ten organ**.

W doktrynie prawa wskazuje się, że rzecznicy dyscyplinarni i ich zastępcy mogą być wyznaczeni – w zależności od rodzaju komisji dyscyplinarnej, przy której działają –

¹ Odpowiedź Wojewody Śląskiego do RPO z dnia 9 czerwca 2022 r. (znak KOI.002.12.2022).

² Art. 51 ust. 1 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe (Dz. U. z 2023 r. poz. 900).

spośród pracowników zatrudnionych w urzędach wojewódzkich, ministerstwach właściwych do spraw oświaty i wychowania lub do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego lub jednostkach im podległych (np. w przypadku komisji dla nauczycieli zatrudnionych w publicznych szkołach i szkolnych punktach konsultacyjnych przy przedstawicielstwach dyplomatycznych, urzędach konsularnych i przedstawicielstwach wojskowych Rzeczypospolitej Polskiej)³. Jak jednak podnoszą Skarżący we wnioskach kierowanych do RPO, częstą praktyką jest wybór na wymienione stanowiska osób zatrudnionych w kuratoriach oświaty, co jest wątpliwe pod względem zgodności z prawem. Sytuacja ta, pomimo zapewnień o niezależności organów, może rodzić podejrzenia związane z podległością służbową między kuratorem oświaty a rzecznikiem dyscyplinarnym.

Jest to szczególnie istotne wobec faktu, iż w świetle ustawy istnieje duża zależność między rzecznikiem dyscyplinarnym i jego zastępcami a organem, który ich powołał. Rzecznik dyscyplinarny i jego zastępcy są **związani poleceniami organu, który ich powołał** (art. 83 ust. 3 KN). Rzecznik dyscyplinarny powołany przy komisji dyscyplinarnej pierwszej instancji wszczyna postępowanie wyjaśniające **na polecenie organu, który go powołał** (art. 85 ust. 1 KN). Po przeprowadzeniu postępowania wyjaśniającego, nie później niż w terminie 3 miesięcy od dnia wszczęcia tego postępowania, rzecznik dyscyplinarny, **za zgodą organu, który go powołał**, kieruje do komisji dyscyplinarnej pierwszej instancji wnioski o wszczęcie postępowania dyscyplinarnego albo wydaje postanowienie o umorzeniu postępowania wyjaśniającego (art. 85 ust. 3 KN). Rolę rzecznika dyscyplinarnego w toku postępowania porównuje się do roli prokuratora w toku postępowania karnego z jego podziałem na etapy postępowania przygotowawczego oraz sądowego⁴. Umocowanie rzecznika dyscyplinarnego w systemie oraz jego relacja z organem, który go powołał (wojewodą lub kuratorem oświaty), może mieć znaczenie dla oceny postępowania.

Zawarcie porozumienia z kuratorem oświaty jest uzasadniane m. in. tym, że w strukturze urzędów wojewódzkich nie ma żadnej komórki organizacyjnej, która

³ M. Szymańska [w:] A. Barański, J. Rozwadowska-Skrzeczyńska, M. Szymańska, *Karta Nauczyciela. Komentarz*, wyd. X, WKP 2018, art. 83.

⁴ A. Olszewski [w:] *Karta Nauczyciela. Komentarz*, red. K. Gawroński, Warszawa 2023, art. 83.

zajmowałyby się oświatą, a tym samym nie ma również odpowiednich pracowników⁵. W przeszłości, do dnia 31 grudnia 1996 r., komisje dyscyplinarne działały przy kuratorach oświaty⁶. Wydaje się jednak, że w późniejszym okresie zamysłem ustawodawcy było rozdzielenie funkcji nadzoru pedagogicznego od funkcji represyjnej, stąd też usytuowano komisje dyscyplinarne dla nauczycieli przy wojewodzie. Istnieją zatem podstawy by uznać, że przekazanie całości kompetencji określonych w rozdziale 10 ustawy Karta Nauczyciela na mocy porozumienia między wojewodą a kuratorem oświaty może stanowić przekroczenie kompetencji zawartych w art. 20 ust. 3 ustawy o wojewodzie i administracji rządowej w województwie oraz niezgodne z prawem przyznanie dodatkowych kompetencji kuratorowi oświaty.

W doktrynie nie ma pełnej zgody co do charakteru porozumienia zawartego na mocy art. 20 ust. 1 ustawy o wojewodzie i administracji rządowej w województwie⁷. Nie ulega jednak wątpliwości, że przekazanie do prowadzenia wybranej sprawy lub spraw nie może naruszać praw jednostki, np. uczestnika postępowania administracyjnego. Osoby, których dotyczy postępowanie wyjaśniające, bądź obwinione w postępowaniu dyscyplinarnym mają prawo oczekiwać, że organy, które będą prowadziły w jego sprawie czynności opisane w przepisach prawa, będą powołane w sposób zgodny z ustawą.

Przy rozpatrywaniu przedmiotowej kwestii należy dokonać analizy pojęcia „spraw”, które mogą zostać przekazane na mocy porozumienia. Określenie „sprawa administracyjna” nie jest wprost zdefiniowane w obowiązujących przepisach prawa, ale było rozważane w doktrynie i orzecznictwie⁸. Jak wskazuje prof. Zimmermann, w sprawie administracyjnej trzeba wyróżnić dwa najistotniejsze elementy: prawo i fakt. Prawo, jako element sprawy administracyjnej, obejmuje przynajmniej dwie normy. Pierwsza to norma kompetencyjna, upoważniająca organ administracji publicznej do

⁵ Odpowiedź Wojewody Śląskiego do RPO z dnia 9 czerwca 2022 r. (znak KOI.002.12.2022).

⁶ M. Szymańska [w:] A. Barański, J. Rozwadowska-Skrzeczyńska, M. Szymańska, *Karta Nauczyciela. Komentarz*, wyd. X, WKP 2018, art. 77.

⁷ M. Pacak, K. Zmorek [w:] M. Pacak, K. Zmorek, *Ustawa o wojewodzie i administracji rządowej w województwie. Komentarz*, Warszawa 2013, art. 20.

⁸ Np. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 19 stycznia 2017 r. I FSK 925/15, LEX nr 2258580.

załatwienia (rozstrzygnięcia) sprawy. Druga norma to norma prawa materialnego, która ma zostać skonkretyzowana. Jej treść podlega wykładni i powinna być przy jej pomocy dostosowywana do faktów, pojawiających się w miarę postępów w postępowaniu dowodowym. Fakty to fakty konkretne, jednostkowe, proste zdarzenia lub stany rzeczy, a nie klasy czy kategorie faktów. Następnym elementem sprawy są podmioty, których sprawa dotyczy. Jest ona zawsze indywidualna – dotyczy tego podmiotu, którego dotyczą fakty i zdarzenia faktyczne sprawy. Zasada ta koresponduje z założeniem, że sprawa jest załatwiana w drodze aktu indywidualnego. W przypadku wydawania aktów generalnych nie można więc mówić o sprawie i wobec nich nie toczy się postępowanie jurysdykcyjne⁹.

W odniesieniu do powyższego można postawić tezę, że **pojęcie „sprawy” w znaczeniu prawa administracyjnego nie obejmuje swoim zakresem znaczeniowym np. powołania rzecznika dyscyplinarnego**. W art. 20 ust. 3 ustawy o wojewodzie i administracji rządowej w województwie jest co prawda mowa o zadaniach, jednak podstawą porozumienia jest art. 20 ust. 1 odwołujący się do pojęcia sprawy.

Skarżący informowali RPO, że ich zdaniem doszło do zrzeczenia się przez wojewodów także roli kontrolnej w sprawach postępowań wyjaśniających i dyscyplinarnych, mimo że art. 20 ust. 3 ustawy o wojewodzie i administracji rządowej w województwie nakłada obowiązek określenia zasad sprawowania przez wojewodę kontroli nad prawidłowym wykonywaniem powierzonych zadań. Zdarza się, że wojewoda odmawia Wnioskodawcom udzielenia informacji na temat postępowań wyjaśniających i dyscyplinarnych z uwagi na niewłaściwość organu oraz brak danych. Jednocześnie Skarżący zwracają uwagę na utrudnienia w dostępie do informacji o osobach pełniących funkcję rzeczników dyscyplinarnych oraz składzie komisji dyscyplinarnych dla nauczycieli.

Powyższe problemy prowadzą do powstania zarzutów o braku jawności działań organów publicznych. Inne zastrzeżenia związane z postępowaniami wyjaśniającymi i dyscyplinarnymi, które pojawiają się we wnioskach do RPO, to naruszanie praw obwinionych, w szczególności prawa do poznania dokładnego określenia zarzucanego czynu uchybiającego godności zawodu nauczyciela lub obowiązkowi określonym w

⁹ J. Zimmermann, Rozdział 3, *O sprawie administracyjnej* [w:] *Aksjomaty postępowania administracyjnego*, Warszawa 2017, <https://sip.lex.pl/#/monograph/369423220/7?tocHit=1> (dostęp: 31.05.2023).

ustawie, prawa do złożenia wyjaśnień, prawa do zapoznania się z aktami sprawy, prawa do wypowiedzania się co do każdego zeznania świadka, opinii biegłego lub innego dowodu, prawa do zgłaszania wniosków o dopuszczenie nowych dowodów, prawa do rozstrzygania wątpliwości na korzyść obwinionego. Skargi do RPO dotyczą także przewlekłego sposobu prowadzenia postępowań dyscyplinarnych¹⁰.

Delegacja ustawowa dla ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania w sprawie określenia szczegółowego trybu prowadzenia postępowania wyjaśniającego i dyscyplinarnego, zawarta w art. 85v KN, podkreśla konieczność zapewnienia rzetelności, obiektywności i sprawności rozpatrywania spraw dyscyplinarnych nauczycieli. Stan, w którym istnieją wątpliwości co do legalności powołania rzecznika dyscyplinarnego i jego zastępców oraz członków komisji dyscyplinarnej, jest wysoce niepożądany. Nie daje bowiem gwarancji rzetelnego i obiektywnego zbadania sprawy oraz może prowadzić do zarzutów braku niezależności i bezstronności osób sprawujących kluczowe funkcje. Należy podkreślić, że prawo do dobrej administracji oraz prawo do sądu zaliczane są do podstawowych praw obywatela.

Mając na uwadze powyższe, działając na podstawie art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2023 r. poz. 1058) przedstawiam Panu Ministrowi powyższe uwagi z prośbą o zajęcie stanowiska dotyczącego przedstawionego problemu.

Z poważaniem

Marcin Wiącek

Rzecznik Praw Obywatelskich

/-podpisano elektronicznie/

¹⁰ Wystąpienie RPO do MEiN z 10.02.2023, znak VII.7037.68.2021, <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-dyscyplinarki-nauczyciele-dyrektorzy-szkol-przewleklosc-mein-odpowiedz> (dostęp: 30.05.2023).