



RZECZPOSPOLITA POLSKA  
Rzecznik Praw Obywatelskich

Janusz KOCHANOWSKI

RPO - 601293 - I/08/AB

00-090 Warszawa Tel. centr. 0-22 551 77 00  
Al. Solidarności 77 Fax 0-22 827 64 53

Warszawa, dnia 23 lipca 2009 r.

Pani Katarzyna Hall

Minister Edukacji Narodowej

al. Szucha 25

00 - 918 WARSZAWA

*Licze Lavona Pani Minister, w.*

W ostatnim czasie otrzymuję skargi dotyczące zasad regulujących postępowanie dyscyplinarne wobec nauczycieli. Jedną z podstawowych gwarancji, jakie ustawodawca winien zapewnić uczestnikom postępowania dyscyplinarnego jest niewątpliwie zasada instancyjności procesu decyzyjnego oraz prawo dostępu do sądu. Gwarancje te wynikają bezpośrednio z treści art. 45 ust. 1 oraz art. 78 Konstytucji RP. Analiza przepisów ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. *Karta Nauczyciela* (Dz. U. z 2006 r. Nr 97, poz. 674 ze zm., dalej: ustawa *Karta Nauczyciela*) oraz rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 22 stycznia 1998 r. w *sprawie komisji dyscyplinarnych dla nauczycieli i trybu postępowania dyscyplinarnego* (Dz. U. Nr 15, poz. 64, dalej: rozporządzenie) wskazuje, że standardy te nie zostały w sposób należyty dochowane w postępowaniu dyscyplinarnym prowadzonym wobec nauczycieli.

Kierowane do mnie skargi zostały sformułowane na tle następującego stanu faktycznego. W jednej ze stołecznych szkół integracyjnych doszło do incydentu, w następstwie którego dyrektor szkoły skierował do Kuratorium Oświaty w Warszawie wniosek o wszczęcie postępowania dyscyplinarnego wobec nauczycielki podejrzewanej o stosowanie przemocy fizycznej wobec niepełnosprawnych uczniów. Nauczycielka ta była w przeszłości upominana przez dyrektora szkoły za agresywne zachowanie wobec dzieci z upośledzeniem umysłowym. Rzecznik dyscyplinarny przy Mazowieckim Kuratorium Oświaty wszczął postępowanie wyjaśniające, a następnie - wobec braku wystarczających dowodów - umorzył postępowanie w przedmiotowej sprawie.

Postanowienie o umorzeniu postępowania wyjaśniającego zostało zatwierdzone przez Mazowieckiego Kuratora Oświaty. Analiza dokumentacji przeprowadzonego postępowania budzi jednak wątpliwości odnośnie do trafności sformułowanych w jego następstwie wniosków (w uzasadnieniu do postanowienia o umorzeniu postępowania można przeczytać m.in., że użycie siły fizycznej wobec małoletniego, niepełnosprawnego ucznia nie było działaniem poniżającym, ani ubliżającym, a służyło jedynie jako doraźny środek zapobiegający oddaleniu się dziecka i umożliwiający udzielenie mu słownej reprimendy). Pomimo tych zastrzeżeń postępowanie zostało zakończone już na wstępnym jego etapie, a strony nie miały możliwości wzruszenia postanowienia o umorzeniu postępowania - w swej istocie „przeddyscyplinarnego”.

Na tle ustawy Karta Nauczyciela oraz przywołanego powyżej rozporządzenia rysuje się następujący tryb postępowania dyscyplinarnego wobec nauczycieli. Do orzekania w sprawach dyscyplinarnych nauczycieli właściwe są komisje dyscyplinarne pierwszej i drugiej instancji (§ 2 rozporządzenia). W celu przeprowadzenia czynności mających ustalić zasadność zarzutu uchybienia godności zawodu lub obowiązkom nauczyciela oraz okoliczności przewinienia, organ, przy którym działa komisja, wyznacza rzecznika dyscyplinarnego (§ 13 ust. 1 rozporządzenia). Jeżeli wyniki postępowania wyjaśniającego nie potwierdzą popełnienia przez obwinionego zarzucanego mu przewinienia albo okaże się, że zachodzą inne negatywne przesłanki dla prowadzenia postępowania, rzecznik dyscyplinarny umarza postępowanie wyjaśniające (§ 21 ust. 1 rozporządzenia). Postanowienie rzecznika dyscyplinarnego o umorzeniu postępowania wyjaśniającego wymaga zatwierdzenia przez organ, który wyznaczył rzecznika dyscyplinarnego w sprawie - w praktyce postanowienie zatwierdza właściwy kurator oświaty (§ 15 ust. 1 rozporządzenia). Jednocześnie ani przepisy ustawy Karta Nauczyciela ani przywołane powyżej rozporządzenie nie przyznają uczestnikom postępowania dyscyplinarnego prawa do zaskarżenia postanowienia rzecznika dyscyplinarnego o umorzeniu postępowania wyjaśniającego. Normodawca, regulując zatem kształt postępowania dyscyplinarnego, nie wprowadził dla jego uczestników, na etapie postępowania przed rzecznikiem dyscyplinarnym, środka odwoławczego od pierwszoinstancyjnego orzeczenia tego rzecznika, a także nie przewidział sądowej kontroli takiego orzeczenia. Z przedstawionych unormowań

w sposób wyraźny wynika więc ograniczenie zasady instancyjności procesu decyzyjnego, a także ograniczenie drogi sądowej w sprawach dyscyplinarnych wobec nauczycieli.

Zasady prowadzenia postępowań dyscyplinarnych wobec osób wykonujących zawody zaufania publicznego były wielokrotnie przedmiotem oceny ze strony Trybunału Konstytucyjnego. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału przepisy art. 42 - 45, a także art. 78 Konstytucji znajdują zastosowanie do oceny nie tylko regulacji o *stricte* karnym charakterze, ale też odpowiednio do innych regulacji o charakterze represyjnym. Niewątpliwie znajdują one zastosowanie do podstaw i procedury odpowiedzialności dyscyplinarnej (zob. min. wyrok TK z dnia 27 lutego 2001 r. sygn. akt K 22/00, wyrok TK z dnia 11 września 2001 r. sygn. akt SK 17/00, wyrok TK z dnia 4 marca 2008 r. sygn. akt SK 3/07). Nie ulega wątpliwości, że spór o prawidłowość podstaw prawnych dokonanego przez rzecznika dyscyplinarnego umorzenia postępowania wyjaśniającego prowadzonego przeciwko obwinionemu nauczycielowi stanowi sprawę w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji, która powinna podlegać kontroli sądowej. Prawo do sądu wzmacnia natomiast wyrażona w art. 78 Konstytucji gwarancja instancyjności jako proceduralna zasada postępowania sądowego i administracyjnego. W przywołanym powyżej orzeczeniu Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 marca 2008 r. (sygn. akt SK 3/07) czytamy m.in.: *o ile przedmiotem roszczenia na podstawie art. 45 ust. 1 jest „rozpatrzenie sprawy”, o tyle zasada instancyjności dotyczy procesu decyzyjnego, a więc pierwszego rozstrzygnięcia w tej sprawie (...). Podniesiona do konstytucyjnej rangi kontrola ma zapobiegać pomyłkom i arbitralności w pierwszej instancji.* W efekcie tych rozważań Trybunał Konstytucyjny zakwestionował przepisy ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. *Prawo o ustroju sądów powszechnych* (Dz. U. Nr 98, poz. 1070 ze zm.) w zakresie, w jakim pozbawiały obwinionego sędziego prawa wniesienia do sądu dyscyplinarnego zażalenia na postanowienie rzecznika dyscyplinarnego o umorzeniu postępowania dyscyplinarnego.

Przyjęty przez normodawcę model postępowania dyscyplinarnego przewiduje wprowadzenie instytucję zatwierdzenia wniosków i postanowień rzecznika dyscyplinarnego przez organ, który powołał rzecznik w sprawie (§ 15 ust. 1 rozporządzenia), jednak charakter tej instytucji budzi liczne wątpliwości i w praktyce

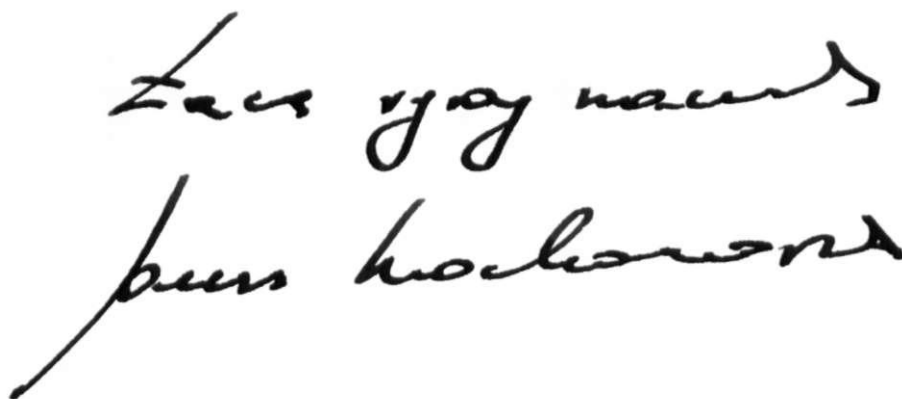
nie gwarantuje uczestnikom postępowania właściwej ochrony ich konstytucyjnych wolności i praw. Po pierwsze, procedury zatwierdzenia dokonuje organ, który powołał i zgodnie z § 14 ust. 1 rozporządzenia, może odwołać rzecznika dyscyplinarnego w każdym czasie. Taka relacja pomiędzy rzecznikiem dyscyplinarnym, a organem, który zatwierdza wnioski i postanowienia rzecznika rodzi zastrzeżenia odnośnie do niezależności i obiektywności działań rzecznika, a także gwarancyjnej funkcji instytucji zatwierdzenia. Po drugie obowiązujące przepisy prawa nie regulują trybu i procedury dokonania zatwierdzenia przez wskazany w rozporządzeniu organ. Analiza dokumentacji przywołanego na wstępie postępowania wyjaśniającego prowadzonego wobec warszawskiej nauczycielki nie dostarcza dowodów, że organ zatwierdzający przeprowadził postępowanie mające na celu weryfikację czynności podjętych przez rzecznika dyscyplinarnego. W szczególności brak jest jakiegokolwiek wzmianki o przesłankach, którymi kierował się organ dokonując zatwierdzenia postanowienia o umorzeniu postępowania wyjaśniającego przez rzecznika dyscyplinarnego. Wreszcie po trzecie, procedura zatwierdzenia wniosków i postanowień rzecznika dyscyplinarnego, nie przewiduje możliwości ustosunkowania się do tych wniosków i postanowień przez uczestników postępowania wyjaśniającego.

W świetle przywołanego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, odstępstwo od zasady, którą jest prawo do zaskarżania orzeczeń wydanych w pierwszej instancji, powinno być podyktowane szczególnymi okolicznościami, a tego wymogu kwestionowane przepisy nie spełniają. Biorąc nawet pod uwagę specyfikę spraw dyscyplinarnych osób wykonujących zawód zaufania publicznego, trudno dopatrzeć się szczególnych okoliczności, które usprawiedliwiałyby pozbawienie uczestników postępowania dyscyplinarnego środka odwoławczego od orzeczenia dotyczącego istoty oraz przedmiotu tego postępowania (por. wyrok TK z dnia 4 marca 2008 r., sygn. akt SK 3/07). Zgodnie z art. 77 ust. 5 ustawy Karta Nauczyciela, od prawomocnych orzeczeń odwoławczych komisji dyscyplinarnych stronom przysługuje wprawdzie odwołanie do właściwego sądu apelacyjnego, przepis ten nie pozwala jednak na kontrolę postanowienia kończącego sprawę już na etapie postępowania wyjaśniającego.

Na zakończenie warto podkreślić, że zasadą wielu postępowań dyscyplinarnych jest prawo zaskarżania przez uczestników bądź strony postępowania dyscyplinarnego

orzeczenia o umorzeniu postępowania na wstępnym etapie postępowania wyjaśniającego. Regulacje takie przewidują rozporządzenie Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej z dnia 26 września 1990 r. w sprawie postępowania w przedmiocie odpowiedzialności zawodowej lekarzy (Dz. U. Nr 69, poz. 406), ustawa z dnia 26 maja 1982 r. *Prawo o adwokaturze* (Dz. U. z 2002 r. Nr 123, poz. 1058 ze zm.), a także ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. *Prawo o ustroju sądów powszechnych* (Dz. U. Nr 98, poz. 1070 ze zm.) w brzmieniu nadanym jej przez art. 1 pkt 35 ustawy z dnia 29 czerwca 2007 r. o zmianie ustawy - *Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw* (Dz. U. Nr 136, poz. 959).

Mając powyższe na uwadze, działając w oparciu o art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o *Rzeczniku Praw Obywatelskich* (Dz. U. z 2001 r. Nr 14 poz. 147 ze zm.), zwracam się do Pani Minister z uprzejmą prośbą o rozważenie możliwości zmiany przywołanego na wstępie rozporządzenia w zakresie w jakim pozbawia uczestników postępowania dyscyplinarnego możliwości wzruszenia postanowienia rzecznika dyscyplinarnego o umorzeniu postępowania wyjaśniającego. Ponadto będę zobowiązany za poinformowanie mnie o zajętych w tej sprawie stanowisku.



Leszek Gajkowski  
purs hochowand