

Gródek, 14 czerwca 2022 roku

Stowarzyszenie na rzecz Praworządności w Szkołach „Stowarzyszenie Umarłych Statutów”
ul. Aleksandra i Grzegorza Chodkiewiczów 45
16-040 Gródek
KRS: 0000830651

KANCELARIA SENATU



03980200633085
RPW/14201/2022 P zał
2022-06-15 rej. Kamela Iwona

Senat Rzeczypospolitej Polskiej
Komisja Praw Człowieka, Praworządności i
Petycji
Komisja Ustawodawcza
Komisja Rodziny, Polityki Senioralnej i
Społecznej
ul. Wiejska 6/8
00-902 Warszawa

dotyczy: ustawy o wspieraniu i resocjalizacji nieletnich (druk senacki nr 741)

STANOWISKO

Stowarzyszenia na rzecz Praworządności w Szkołach "Stowarzyszenia Umarłych Statutów" do ustawy o wspieraniu i resocjalizacji nieletnich (druk senacki nr 741)

Stowarzyszenie na rzecz Praworządności w Szkołach "Stowarzyszenie Umarłych Statutów" (dalej: Stowarzyszenie) przedstawia stanowisko do treści art. 4 ust. 4 ustawy o wspieraniu i resocjalizacji nieletnich (druk senacki nr 741).

W dniu 9 czerwca 2022 roku Sejm RP uchwalił ustawę o wspieraniu i resocjalizacji nieletnich (druk senacki nr 741, dalej: Ustawa). W dniu 10 czerwca 2022 roku Marszałek Sejmu RP przekazała Ustawę do rozpatrzenia Senatowi RP. Ustawa dotyczy kompleksowego uregulowania problematyki nieletnich i w konsekwencji zastąpienia obecnie obowiązującej ustawy z dnia 26 października 1982 r. o postępowaniu w sprawach nieletnich nowymi przepisami. Przed wszystkim jednak Ustawa przewiduje wprowadzenie możliwości pozasądowego reagowania na niewłaściwe zachowanie nieletnich. Kwestii tej dotyczy art. 4 ust. 4 i 5 Ustawy.

Stowarzyszenie zwraca uwagę na konieczność zapewnienia nieletnim w trakcie stosowania wobec nich środków o charakterze podobnym do środków stosowanych w postępowaniu karnym równego z osobami dorosłymi prawa do sądu.

W art. 4 ust. 4 Ustawa zakłada, że dyrektorzy szkół będą mogli stosować wobec nieletnich uczniów „środki oddziaływania wychowawczego”, wśród których znajdzie się m.in. obowiązek wykonania przez nieletniego ucznia prac porządkowych na rzecz szkoły czy obowiązek przywrócenia przez nieletniego stanu sprzed wyrządzonej przez siebie szkody. „Środki oddziaływania wychowawczego” wobec nieletnich, zgodnie z art. 4 ust. 5 Ustawy, będzie mogła stosować także Policja, jednak katalog tych środków ma być w założeniu Ustawodawcy węższy niż w przypadku dyrektorów szkół.

Art. 4 ust. 4 Ustawy prowadzi do nierównego traktowania dzieci względem dorosłych.

Stowarzyszenie nie sprzeciwia się konsensualnemu rozwiązywaniu problemów wychowawczych powstałych na terenie szkoły, jednak zupełnie niezrozumiałe jest dlaczego w przypadku osób dorosłych kary uzgodnione przez podejrzanego z prokuratorem obowiązkowo i tak musi każdorazowo zaakceptować sąd, gdyż zgodnie z art. 335 § 1 *in fine* Kodeksu postępowania karnego „Prokurator, zamiast z aktem oskarżenia, występuje **do sądu** w wnioskiem o wydanie na posiedzeniu wyroku skazującego i orzeczenie uzgodnionych z oskarżonym kar lub innych środków przewidzianych za zarzucany mu występki, uwzględniających również prawnie chronione interesy

pokrzywdzonego. Uzgodnienie może obejmować także wydanie określonego rozstrzygnięcia w przedmiocie poniesienia kosztów procesu”, zaś w przypadku nieletnich dzieci taka kontrola ze strony sądu nie będzie obowiązkowo przewidziana. Sąd bowiem nie jest związany wnioskiem prokuratora o wydanie wyroku skazującego o treści uzgodnionej z oskarżonym i może tego wniosku – zgodnie z art. 343 § 3 i 7 Kodeksu postępowania karnego – nie uwzględnić (i to mimo wyrażenia przez oskarżonego zgody na zastosowanie wobec niego określonych kar i środków!). Ten kontrast w traktowaniu osób dorosłych i nieletnich jest widoczny tym bardziej, gdy uwzględniony zostanie fakt, że dyrektor szkoły jest osobą bez wykształcenia prawniczego, która nie ma kompetencji merytorycznych do sprawowania wymiaru sprawiedliwości. Prokurator zaś jest prawnikiem, który oprócz ukończenia wyższych studiów prawnych musi legitymować się dodatkowymi kwalifikacjami zawodowymi w postaci ukończenia odpowiedniej aplikacji lub posiadania stażu pracy w wykonywaniu innego zawodu prawniczego. Jeżeli zatem nawet uzgodnienia dokonane przez wykwalifikowanego specjalistę z zakresu prawa karnego, jakim z założenia jest prokurator, muszą zostać zaakceptowane przez sąd, to tym bardziej taka akceptacja jest konieczna w przypadku obowiązków o w istocie karnym charakterze nakładanych przez podmiot nieprofesjonalny (tj. dyrektora szkoły). Ponadto, zgodnie z art. 4 ust. 4 Ustawy dyrektor szkoły nie będzie uprawniony do stosowania „środków oddziaływania wychowawczego” „w przypadku, gdy nieletni dopuścił się czynu zabronionego wyczerpującego znamiona przestępstwa ściganego z urzędu lub przestępstwa skarbowego”. W konsekwencji przyjęć należy, że dyrektor szkoły będzie uprawniony do nakładania środka w postaci m.in. obowiązku wykonywania prac porządkowych na terenie szkoły oraz obowiązku naprawienia wyrządzonej szkody za czyny niestanowiące przestępstw ściganych z urzędu lub przestępstw skarbowych. Jeżeli zatem środki te mają być nakładane za czyny mające – w ocenie ustawodawcy – mniejszą wagę niż przestępstwa ścigane z urzędu i przestępstwa skarbowe, to tym bardziej nieletnim uczniom obowiązkowo powinna zostać zapewniona ochrona sądu. Ryzyko, że środki oddziaływania wychowawczego w postaci obowiązku wykonywania prac porządkowych na terenie szkoły oraz obowiązku naprawienia wyrządzonej szkody będą cechować się rażącą niewspółmiernością drastycznie bowiem wzrasta w przypadku, gdy środki te dotyczyć będą czynów niestanowiących przestępstw ściganych z urzędu.

Argumentem uzasadniającym zróżnicowane traktowanie nieletnich uczniów i dorosłych sprawców przestępstw nie może być fakt, że „środki oddziaływania wychowawczego” stanowią rzekomo mniejszą dolegliwość niż kary, środki karne i środki kompensacyjne przewidziane w Kodeksie karnym. „Środek oddziaływania wychowawczego” w postaci obowiązku wykonywania prac porządkowych na terenie szkoły jest bowiem praktycznie tożsamy pod względem swojej formy z karą ograniczenia wolności, o której mowa w art. 34 § 1 i 1a pkt 1 Kodeksu karnego i która polega właśnie na wykonywaniu pracy przymusowej. Natomiast środek w postaci nakazania przywrócenia stanu sprzed szkody jest tożsamy ze środkiem kompensacyjnym, o którym mowa w art. 46 § 1 Kodeksu karnego. Nie można zatem zasadnie twierdzić, aby „środki oddziaływania wychowawczego” przewidziane w Ustawie były mniej dolegliwe niż kary i środki kompensacyjne przewidziane w Kodeksie karnym, których stosowanie zastrzeżone jest dla sądu. Przyjęcie Ustawy w niezmienionym kształcie doprowadzi zatem do sytuacji, w której nieletni za czyny relatywnie mniejszej wagi niż przestępstwa ścigane z urzędu i przestępstwa skarbowe będą narażeni na dolegliwość niejednokrotnie większą niż w postępowaniu karnym i to w dodatku stosowaną przez podmiot nieprofesjonalny, nieposiadający wykształcenia prawniczego; wszak zgody sądu wydanej w postępowaniu karnym wymaga także wymierzenie oskarżonemu kary grzywny czy, zgodnie z art. 336 § 1 w zw. z art. 341 § 2 Kodeksu postępowania karnego, nawet chociażby tylko warunkowe umorzenie postępowania karnego i to także w sytuacji, gdy na dane rozstrzygnięcia wyraża zgodę sam oskarżony.

Stowarzyszenie zaznacza przy tym, że wprowadzenie konieczności uzyskania zgody nieletniego ucznia na zastosowanie wobec niego środków oddziaływania wychowawczego stanowi być może namiastkę gwarancji procesowych dla ucznia, ale nadal nie rozwiązuje problemu nierównego

traktowania dzieci względem dorosłych, gdyż nieletni będący uczniem musiałby mieć wyjątkowo silną jak na swój wiek wolę, aby sprzeciwić się rozstrzygnięciu dyrektora szkoły – osoby przedstawianej powszechnie w szkołach jako autorytet. Wiedza z zakresu psychologii rozwojowej człowieka wskazuje, że mało prawdopodobne, aby uczeń (niedysponujący zazwyczaj wiedzą prawniczą lub pomocą prawną ze strony radcy prawnego lub adwokata) był zdolny skorzystać ze swego prawa do niewyrażenia zgody na zastosowanie środka oddziaływania wychowawczego, w szczególności, jeżeli nie zostanie o tym prawie pouczony (zaznaczyć przy tym należy, że Ustawa nie przewiduje obowiązku dokonania takiego pouczenia przez dyrektora szkoły).

Wiele publikacji naukowych z zakresu psychologii wieku rozwojowego¹ dowodzi, że w wieku szkolnym, to nauczyciele są kolejnymi po rodzicach dorosłymi, których dzieci obdarzają autorytetem. Stąd niejednokrotnie młodsi uczniowie bardziej liczą się z opinią i poleceniem nauczyciela, niż rodzica. Istotą pierwotnego rozumienia autorytetu jest obiektywny fakt dominowania dorosłych nad dzieckiem swoją siłą, umiejętnościami i doświadczeniem a jednocześnie wykorzystywaniem tej siły, umiejętności i doświadczenia do sprawowania opieki i kontroli nad dzieckiem. Trudno zatem oczekiwać, aby uczeń w relacji z dyrektorem placówki zdołał się mu przeciwstawić. Jak wiadomo każdemu dorosłemu oskarżonemu przysługuje prawo do ustanowienia swojego pełnomocnika - obrońcy posiadającego merytoryczną wiedzę, pozwalającą na zrównoważenie stanowiska oskarżyciela. W przypadku konfrontacji dziecka z uwarunkowanym poziomem jego rozwoju autorytetem dyrektora uczeń takiej obiektywnej i merytorycznej obrony jest faktycznie pozbawiony.

Stąd też sytuacja, w której zgoda ucznia i jego rodziców prowadziła do uprawomocnienia się rozstrzygnięcia dyrektora szkoły w zakresie nakazania przywrócenia stanu sprzed szkody lub wykonania prac porządkowych jest sytuacją niepożądaną i stwarzającą zagrożenie dla rzetelnego procesu.

Konieczność wyrażenia zgody na zastosowanie środka oddziaływania wychowawczego przez rodzica również nie stanowi gwarancji należytej ochrony praw ucznia, wobec którego środek ma być zastosowany. Jako Stowarzyszenie mamy podstawy, aby sądzić, że rodzice nie zawsze będą zgłaszali sprzeciw wobec zastosowania środków oddziaływania wychowawczego, nawet wówczas, gdy decyzja dyrektora szkoły będzie nierzetelna i arbitralna. Wynika to z obecnego w polskim społeczeństwie (często nieuzasadnionego) lęku przed wymiarem sprawiedliwości i braku zaufania do sądów. Instytut Wymiaru Sprawiedliwości (przy Ministerstwie Sprawiedliwości) przeprowadził Ogólnopolskie Badanie Wiktyimizacyjne Polaków 2020. Jedno z pytań w badaniu dotyczyło oceny pracy sądów. Tylko 36 proc. badanych oceniło ją bardzo dobrze lub dobrze, a aż 42 proc. oceniło ją „raczej źle” lub „bardzo źle”. Poza tym, zwrócić należy uwagę, że środki oddziaływania wychowawczego nie będą stosowane przez dyrektora szkoły wobec rodziców, tylko wobec uczniów, co oznacza, że rodzice nie będą mieli interesu w tym, aby sprzeciwić się decyzji dyrektora szkoły, skoro bezpośrednio ich ona nie dotknie. Wręcz przeciwnie: skoro brak zgody rodziców spowoduje obowiązek dyrektora zawiadomienia sądu rodzinnego o demoralizacji ucznia, to spowoduje to konieczność wzięcia przez rodziców udziału w postępowaniu sądowym, a co za tym idzie jeszcze większego zaangażowania z ich strony w daną sprawę, na co musieliby poświęcić swój prywatny czas. Te okoliczności skłaniać będą rodziców do aprobowania decyzji dyrektora szkoły, choćby była ona niesprawiedliwa i arbitralna. Nie można przy tym zapomnieć, że dla wielu rodziców sam fakt prowadzenia wobec

¹ Tak m.in.: E. Olejniczak, *Rola i Źródła autorytetu dorosłych w relacji z dziećmi i młodzieżą*, „Zeszyty Psychologiczno-Pedagogiczne Centrum Edukacji Artystycznej” , Zeszyt nr 1 z 2013 r., s. 41; K. Kotłowski w: W. Pomykało (red.), *Encyklopedia Pedagogiczna*, hasło: Autorytet nauczyciela, Fundacja Innowacja, Warszawa 1996, s. 37

ich dziecka postpowania w sprawach nieletnich przez sąd jest rzeczą stygmatyzującą, co również może wzmacniać u niektórych rodziców chęć uniknięcia takiego postępowania za wszelką cenę tj. nawet za cenę pogodzenia się z oczywiście niesprawiedliwym rozstrzygnięciem dyrektora.

Przypomnieć należy, że Ustawa nie zawiera jakichkolwiek gwarancji sprawiedliwości proceduralnej dla nieletnich uczniów, którzy mieliby być dotknięci „środkami oddziaływania wychowawczego” wymienionymi w art. 4 ust. 4 Ustawy. Niezależnie bowiem od tego, że zastosowanie tych środków wymagać będzie prawidłowego ustalenia, że czyn, jakiego dopuścił się nieletni uczeń, stanowi przejaw demoralizacji, to konieczne będzie także prawidłowe ustalenie który konkretnie uczeń dopuścił się czynu świadczącego o demoralizacji. W Ustawie brak jest w tym zakresie jakichkolwiek norm, co oznacza, że dyrektor szkoły pozbawiony został środków umożliwiających prawidłowe ustalenie kto dopuścił się danego czynu (np. zniszczenia mienia), zaś nieletni uczniowie pozbawieni zostali gwarancji, że proces ustalania zgodnych z prawdą faktów na temat określonego zdarzenia toczyć się będzie rzetelnie i uczciwie. Naszemu Stowarzyszeniu znane są przypadki nierzetelnego ustalania okoliczności różnych zdarzeń na terenie szkoły przez nauczycieli i dyrektorów szkoły. Często proces ustalania, jakie osoby brały udział w popełnieniu danego czynu kończy się na ustaleniu, że skoro określone osoby przebywały w określonym czasie w określonym miejscu, to na pewno wszystkie są zbiorowo winne popełnieniu danego czynu. Czasami wręcz wprost dochodzi do ustalenia, że winny danemu zdarzeniu jest przypadkowy uczeń, co do którego dyrektor szkoły uznał, że akurat on mógłby być sprawcą danego zdarzenia (pomimo braku jakichkolwiek dowodów w tym zakresie!). Tego typu działania nie mają nic wspólnego z elementarnymi zasadami sprawiedliwości, zaś propozycja zawarta w art. 4 ust. 4 Ustawy sprawi, że dyrektor szkoły nie będzie musiał się stosować do jakiegokolwiek procedury w trakcie wymierzania „środków oddziaływania wychowawczego”, a nawet nie będzie musiał przeprowadzać żadnych dowodów. W konsekwencji, nieletni uczniowie narażeni będą na rozstrzygnięcia o charakterze zupełnie arbitralnym.

W odniesieniu do najsurowszego „środka oddziaływania wychowawczego” w postaci obowiązku wykonania prac porządkowych na rzecz szkoły, w Ustawie nie przewidziano żadnych gwarancji dotyczących maksymalnego wymiaru tejże pracy. W konsekwencji dyrektor szkoły będzie miał możliwość nałożenia obowiązku pracy w nieograniczonym czasie, co pozostaje w sprzeczności z elementarnymi zasadami sprawiedliwości, w tym zasadą *nulla poena sine lege certa*, zgodnie z którą określenie kary powinno charakteryzować się dostateczną precyzyjnością. W ten sposób „środek oddziaływania wychowawczego” w postaci obowiązku wykonania prac porządkowych na rzecz szkoły stanie się środkiem o charakterze bardziej dolegliwym niż kara ograniczenia wolności przewidziana dla osób dorosłych za przestępstwa.

Nie sposób nie zauważyć także, że wobec „środków oddziaływania wychowawczego” stosowanych przez dyrektora szkoły nie przewidziano w Ustawie żadnych przepisów wykonawczych. Nie wiadomo zatem jaki organ będzie wykonywał środki oddziaływania wychowawczego zastosowane przez dyrektora szkoły i w jaki sposób? Nie wiadomo jakie będą konsekwencje niewykonania obowiązku nałożonego przez dyrektora szkoły. Nie wiadomo także w jaki sposób nieletniemu uczniowi wykonującemu prace na rzecz szkoły zapewnione zostanie bezpieczeństwo i opieka. Zgodnie z art. 152 ust. 1 Ustawy *„Nieletnich wykonujących prace społeczne obejmuje się ubezpieczeniem następstw nieszczęśliwych wypadków”*. Takiej konieczności nie przewidziano jednak wobec nieletnich uczniów wykonujących prace porządkowe na rzecz szkoły w ramach „środka oddziaływania wychowawczego”, co także jest przykładem jaskrawej nierówności (ustawodawca bowiem rozróżnia pojęcie „prac społecznych” jako środka wychowawczego od pojęcia „prac porządkowych” jako „środka oddziaływania wychowawczego”, co oznacza, że w obecnym kształcie Ustawy norm dotyczących prac społecznych nie można stosować również do prac porządkowych na zasadzie analogii). Nie wiadomo także kto miałby sprawować opiekę nad nieletnim uczniem wykonującym tego typu prace. Różnicowanie sytuacji

nieletnich wykonujących prace społeczne w ramach środka wychowawczego nakładanego przez sąd względem sytuacji nieletnich uczniów wykonujących prace porządkowe w ramach „środka oddziaływania wychowawczego” jawi się jako całkowicie niezrozumiałe w kontekście faktu, że każdy z tych środków polega na wykonywaniu pracy przymusowej. Brak jakichkolwiek norm wykonawczych dotyczących „środków oddziaływania wychowawczego” rodzi ryzyko kolejnych nadużyć w tym zakresie, w tym uzurpowania przez dyrektorów szkół uprawnienia do samowolnej egzekucji nakazu nałożonego w trybie „środka oddziaływania wychowawczego” w dowolny sposób (co będzie działaniem bez podstawy prawnej, gdyż Ustawa nie przewiduje, aby dyrektor szkoły miał być jednocześnie organem egzekucyjnym).

Biorąc powyższe pod uwagę, **Stowarzyszenie postuluje usunięcie art. 4 ust. 4 z Ustawy**, a alternatywnie – w przypadku utrzymania w Ustawie „środków oddziaływania wychowawczego” przewidzianych w tym przepisie – Stowarzyszenie wnosi o dodanie do Ustawy przepisów:

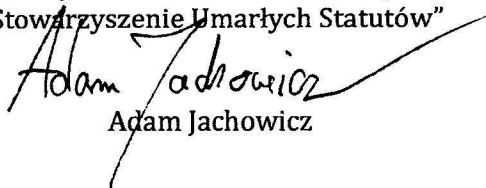
- 1) przewidujących, że:
 - a) zastosowanie przez dyrektora szkoły co najmniej dwóch najsurowszych „środków oddziaływania wychowawczego” (tj. obowiązku przywrócenia stanu sprzed wyrządzenia szkody oraz obowiązku wykonywania prac porządkowych na rzecz szkoły) będzie musiało być poprzedzone akceptacją ze strony sądu – tak jak ma to miejsce w przypadku osób dorosłych zgodnie z art. 335 § 1 *in fine* w zw. z art. 343 § 3 i 7 Kodeksu postępowania karnego,
 - b) zarówno uczeń, wobec którego będą miały być zastosowane „środki oddziaływania wychowawczego”, jak i jego rodzice muszą być pisemnie pouczeni przez dyrektora szkoły o prawie do odmowy wyrażenia zgody na zastosowanie „środków oddziaływania wychowawczego”,
 - c) zgoda na zastosowanie „środków oddziaływania wychowawczego” musi być wyrażona przez danego ucznia i jego rodziców w formie pisemnej pod rygorem nieważności,
- 2) proceduralnych i wykonawczych określających:
 - a) sposób procedowania dyrektora szkoły w sprawie zastosowania „środków oddziaływania wychowawczego”, w tym sposób przeprowadzania dowodów zmierzających do prawidłowego ustalenia stanu faktycznego w zakresie występowania lub niewystępowania demoralizacji nieletniego ucznia, a także status pokrzywdzonego jako uczestnika tej procedury,
 - b) sposób wykonywania poszczególnych „środków oddziaływania wychowawczego” – tak jak ma to miejsce w Ustawie w odniesieniu do środków wychowawczych, których wykonania dotyczy rozdział 4 działu IV Ustawy,
 - c) maksymalny wymiar „środka oddziaływania wychowawczego” w postaci obowiązku wykonywania prac porządkowych na rzecz szkoły – tak jak ma to miejsce w art. 10 ust. 2 oraz art. 150 ust. 5 Ustawy w stosunku do środka wychowawczego w postaci prac społecznych.

Art. 4 ust. 4 Ustawy w obecnym kształcie przyznaje dyrektorom szkół uprawnienia większe nawet niż Policji (!), która – zgodnie z art. 4 ust. 5 Ustawy – będzie dysponować węższym katalogiem „środków oddziaływania wychowawczego” niż dyrektor szkoły (zgodnie z art. 4 ust. 5 Ustawy, Policja nie będzie mogła bowiem zastosować wobec nieletniego „środka oddziaływania wychowawczego” w postaci obowiązku wykonywania prac porządkowych). Zróżnicowanie poziomu ochrony sądowej osób dorosłych i nieletnich prowadzi zaś do naruszenia art. 32 w zw. z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, gdyż po przyjęciu Ustawy w obecnym kształcie, choć tożsame środki (obowiązek pracy przymusowej, obowiązek naprawienia szkody) będą mogły być nakładane i na dorosłych, i na nieletnich, to jednak tylko w przypadku osób dorosłych sądowa kontrola

zastosowanych środków będzie miała charakter obligatoryjny. Podzielamy również uwagi zgłaszane w czasie konsultacji publicznych przez inne organizacje społeczne dotyczące braku uregulowania statusu pokrzywdzonego w toku stosowania „środków oddziaływania wychowawczego” przez dyrektora szkoły. Problem ten w naszej ocenie także powinien zostać rozwiązany poprzez zamieszczenie w Ustawie stosownych przepisów proceduralnych.

Końcowo Stowarzyszenie zaznacza, że większość zaprezentowanych wyżej uwag była przedstawiana przez Stowarzyszenie także w toku prac nad Ustawą w Sejmie RP. Projektodawca (tj. Rada Ministrów) nie wyjaśnił jednak z jakiego powodu sytuacja dzieci w zakresie dostępu do sądu ma być zróżnicowana na ich niekorzyść względem dorosłych. W żaden sposób nie odniesiono się także do problemu braku w Ustawie przepisów proceduralnych i wykonawczych względem „środków oddziaływania wychowawczego” stosowanych przez dyrektora szkoły. W konsekwencji, wejście w życie Ustawy w jej obecnym kształcie spowoduje, że przepisy dotyczące stosowania „środków oddziaływania wychowawczego” będą w niektórych szkołach martwe (ze względu na brak przepisów wykonawczych), a w niektórych szkołach nadużywane (ze względu na przypisywanie sobie przez dyrektorów szkół kompetencji wykonawczych niewynikających z Ustawy).

Wiceprezes Stowarzyszenia na rzecz Praworządności w Szkołach
„Stowarzyszenie Umarłych Statutów”


Adam Jachowicz