

**Uwagi do Projektu ustawy o zmianie ustawy Prawo Oświatowe
oraz niektórych innych ustaw (UD228)**

Projekt ustawy uważamy za szkodliwy dla prawidłowego funkcjonowania oświaty i dobra uczniów i uczennic. Proponowane zmiany zagrażają jakości pracy szkoły, stabilności oraz niezależności nauczania i wychowania.

Pierwsze zdanie Uzasadnienia ww. projektu brzmi: „Konstytucyjnym obowiązkiem władz publicznych jest zapewnienie obywatelom powszechnego i równego dostępu do wykształcenia”. W naszej ocenie proponowane zmiany Prawa Oświatowego stanowią jednak kolejny etap zakrojonego na dużą skalę programu ponownej centralizacji systemu oświaty przez poddanie szkół odgórnej biurokratycznej i ideologicznej kontroli. Wprowadzają faktyczną zmianę ustroju szkolnego, ograniczając kompetencje samorządów lokalnych jako organów prowadzących szkoły oraz dyrektorek i dyrektorów jako samodzielnych menedżerów oświaty, którzy biorą odpowiedzialność za swoją szkołę i jakość jej pracy. Zapisy zawarte w projekcie naruszają konstytucyjną zasadę pomocniczości i decentralizacji władzy publicznej. Grożą ograniczeniem prawa do nauki oraz prawa rodziców do wychowania dzieci zgodnie z własnymi przekonaniem.

Zapowiedziane zmiany uderzają także w samodzielność szkół w zakresie tworzenia programu nauczania oraz programu profilaktyczno-wychowawczego. Wyrazem tej samodzielności są: statuty szkół, ustalane w obrębie każdej z placówek a także działalność rad szkół i samorządów - uczniowskiego i rodzicielskiego.

Wprowadzane zmiany ograniczają także możliwość korzystania ze wsparcia organizacji społecznych, mimo że to właśnie te organizacje od lat rozwijają edukację obywatelską, globalną, klimatyczną, lokalną i regionalną, edukację cyfrową, informacyjną i medialną, a także ocenianie kształtujące, metodę projektu, wolontariat szkolny i wiele innych obszarów nauczania i wychowania. Co więcej - działania wychowawcze szkoły, realizowane we współpracy z organizacjami, są szczegółowo opisane w preambule do podstaw programowych.

Polska szkoła powinna kształcić świadome obywatelki i obywateli, różniących się między sobą postawami i poglądami, otwartych na świat, samodzielnie myślących, ufnych w swoje kompetencje, a także gotowych odnaleźć się na rynku nauki i pracy - zarówno lokalnym, jak i europejskim czy globalnym. Centralnie sterowana szkoła, którą wprowadza projekt, będzie wychowywać uczennice i uczniów posłusznych, wyznających jeden zestaw tradycyjnych wartości narodowo-katolickich, nieprzygotowanych do wyzwań, jakie stoją przed Polską i światem, podatnych na manipulację i indoktrynację.

Uzasadnienie: uwagi szczegółowe i rekomendacje

1. Odnośnie proponowanych zmian w trybie postępowania w przypadku nierealizowania przez dyrektora szkoły lub placówki zaleceń nadzoru pedagogicznego (art. 1 ust. 5 Projektu)

W odniesieniu do art. 1 ust. 5 projektu stwierdzamy, że:

proponowana w nim zmiana w art. 55 Prawa Oświatowego, opisująca procedurę wdrażaną wobec dyrektora szkoły lub placówki, który nie zrealizuje zaleceń nadzoru pedagogicznego, jest zbyteczna i nadmiernie ogranicza odpowiedzialność, a co za tym idzie, sprawstwo, organu prowadzącego.

Dodanie punktów wyznaczających procedurę postępowania na wypadek, gdyby zalecenia nie były realizowane, jest zabiegiem mającym sprawić wrażenie, iż dotychczasowe przepisy nie przewidują takiej możliwości („Dyrektor szkoły lub placówki, w terminie 30 dni od dnia otrzymania zaleceń, o których mowa w ust. 4, a w przypadku wniesienia zastrzeżeń zgodnie z ust. 5 – w terminie 30 dni od dnia otrzymania pisemnego zawiadomienia o nieuwzględnieniu zastrzeżeń, jest obowiązany powiadomić: ©Kancelaria Sejmu s. 88/224 13.07.2021 1) organ sprawujący nadzór pedagogiczny o sposobie realizacji zaleceń; 2) organ prowadzący szkołę lub placówkę o otrzymanych zaleceniach oraz o sposobie ich realizacji”). Nie jest to prawdą, tyle, że odnośnie postępowanie jest tematem kolejnych artykułów ustawy Prawo Oświatowe.

Obecnie w takiej sytuacji organ nadzoru powiadamia o stwierdzonych uchybieniach organ prowadzący szkołę. Nie oznacza to, że w tym momencie organ nadzoru traci jakiegokolwiek narzędzia przeciwdziałania uchybieniom, gdyż w ust. 8 czytamy, że organ nadzoru „może wydawać organowi prowadzącemu zalecenia wynikające z czynności nadzoru”. Co więcej, jeśli organ prowadzący nie reaguje na bezczynność dyrektora w zakresie usuwania uchybień, stwierdzonych przez nadzór pedagogiczny – czyli w sytuacji, gdy zarówno dyrektor szkoły, jak i organ prowadzący lekceważą zalecenia organu nadzoru – ma zastosowanie art. 56 ust. 1, zgodnie z którym „Jeżeli szkoła lub placówka albo organ prowadzący prowadzi działalność z naruszeniem przepisów niniejszej ustawy lub ustawy o systemie oświaty albo rozporządzeń wydanych na ich podstawie, organ sprawujący nadzór pedagogiczny może polecić, w drodze decyzji, usunięcie uchybień w wyznaczonym terminie”. Jeśli natomiast organ nadzoru stwierdzi „niedostateczne efekty kształcenia”, a dyrektor nie zrealizuje programu naprawy, „organ sprawujący nadzór pedagogiczny występuje do organu prowadzącego szkołę lub placówkę z wnioskiem o odwołanie dyrektora szkoły lub

placówki z końcem albo w czasie roku szkolnego bez wypowiedzenia. Wniosek złożony w tej sprawie przez organ sprawujący nadzór pedagogiczny jest wiążący dla organu prowadzącego szkołę lub placówkę”. Obecny stan prawny nie oznacza więc całkowitej niezależności organu prowadzącego, ale różnicuje sposób działania organu nadzoru w zależności od rodzaju uchybień stwierdzonych przez uprawnionych do tego pracowników kuratorium. Jeśli dotyczą one naruszenia przepisów prawnych, działania podejmuje organ prowadzący, w szczególności na podstawie „zaleceń wynikających z czynności nadzoru”. Rzeczą jasną jest, że organ prowadzący jest zobowiązany do podjęcia działań w przypadku stwierdzenia naruszenia prawa. Wobec takich uchybień zakres odpowiedzialności kuratorium ogranicza się do wykrycia owych uchybień i powiadomienia organu prowadzącego.

Natomiast jeśli organ nadzoru pedagogicznego stwierdzi niedostateczne efekty kształcenia, ma prawo do wszczęcia procedury, która – w razie braku realizacji środków naprawczych –kończy się w praktyce odwołaniem dyrektora, dokonany przez organ prowadzący, który nie może postąpić inaczej, skoro wniosek organu nadzoru jest „wiązący”. Należy także podkreślić, że od faktycznej decyzji kuratora, będącej w istocie odwołaniem dyrektora z pełnionej funkcji, nie przysługuje żadna procedura odwoławcza.

Powyższe rozumowanie prowadzi do wniosku, że proponowana zmiana jest bezzasadna. Jej sens polega na ograniczeniu praw organowi prowadzącemu, przenosząc uprawnienia dokonywania zmian personalnych na organ nadzoru pedagogicznego - bowiem jeśli organ prowadzący nie dokona odwołania, „powierzenie stanowiska dyrektora szkoły lub placówki wygasa”. Wnioskowana zmiana ma wyłącznie sens polityczny, przenosząc praktycznie uprawnienia do decyzji dotyczących zatrudnienia na organ nie powołany do tego – za to będący bezpośrednim wykonawcą woli organów centralnych. Proponowana zmiana nie ma natomiast żadnego przełożenia na domniemaną poprawę jakości kształcenia. Nie ma o tym żadnego odniesienia w treści Uzasadnienia.

Natomiast można znaleźć w nim deklarację intencji resortu, który wystąpił z propozycją zmiany. Mówi się o konieczności „wzmocnienia roli” kuratorów, które na poziomie lokalnym powinny mieć „głos wiodący”, aby „jak najpełniej wykonywać powierzone im zadania”, podczas gdy do organu prowadzącego należy jedynie „zapewnienie warunków działania szkoły lub placówki”. Autor projektu nie wykazał w sposób wystarczający konieczności poszerzenia uprawnień. W Uzasadnieniu znalazły się ogólniki o „sygnałach o przypadkach nierealizowania” zaleceń. Nie wiadomo, w jakiej skali występowały te problemy. Gdyby było tak, że kilka udokumentowanych przypadków niewłaściwej reakcji dyrektora szkoły czy organu prowadzącego powodują konieczność zmiany całego systemu, regulującego funkcjonowanie dziesiątków tysięcy szkół, oznaczałoby to (i zapewne oznacza), iż proponowane zmiany są realizacją planu systemowej zmiany, prowadzącej do całkowitej centralizacji sterowania oświatą.

Efektom tych zmian stanie się obniżenie jakości pracy w szkołach. Szkoły nie tworzą bowiem jedynie budynki i ich wyposażenia. Szkołę tworzy kadra pedagogiczna. Jeśli placówka w kilkanaście dni będzie mogła być pozbawiona zarządzającej nią osoby, będzie w stanie oczekiwania na powierzenie funkcji dyrektora kolejnej osobie, wpłynie to w znaczący sposób na liczebność kadry pedagogicznej, dla której warunki stabilnej i przewidywalnej pracy mają znaczenie. W sytuacji, w której od wielu lat polski system mierzy się z problemem braku kadry nauczycielskiej, wszelkie działania skutkujące osłabieniem zespołów szkolnych, należy uznać za działania szkodzące oświacie.

Rekomendacje

Z proponowanej zmiany w art. 55 ust. 6 obecnie obowiązującego Prawa Oświatowego zrezygnować w całości.

2. Odnośnie proponowanych zmian w procedurach powoływania dyrektora szkoły lub placówki

a. W odniesieniu do art. 1 ust. 6 projektu stwierdzamy, że:

Proponowana zmiana art. 62 Prawa Oświatowego oznacza dalsze ograniczenie odpowiedzialności, a co za tym idzie, sprawczości organu prowadzącego w tym, że podczas, gdy obecnie szkołą lub placówką może kierować osoba niebędąca nauczycielem powołana na stanowisko dyrektora przez organ prowadzący, **po zasięgnięciu opinii** organu sprawującego nadzór pedagogiczny, autor zmian postuluje, by powołanie było uzależnione od pozytywnej opinii organu nadzoru pedagogicznego. W Uzasadnieniu nie można znaleźć żadnego „uzasadnienia”. Można się domyślać, jakoby autor projektu oskarżał organa prowadzące o sabotowanie opinii kuratora, nie przytacza jednak żadnych dowodów.

W naszej opinii jest to jedynie kolejny element przejmowania przez organy nadzoru pedagogicznego całkowitej władzy nad edukacją.

Rekomendacje

Z proponowanej zmiany w art. 62 obecnie obowiązującego Prawa Oświatowego zrezygnować w całości.

b. W odniesieniu do art. 1 ust. 7 p. a projektu stwierdzamy, że:

Proponowana zmiana dotyczy art. 63 ust. 12, dotyczącego sytuacji, gdy do konkursu na stanowisko dyrektora nie przystąpi żaden kandydat lub gdy w wyniku konkursu nie wyłoniono kandydata. Obecnie powierzenie stanowiska jest w gestii organu prowadzącego, **w porozumieniu z organem nadzoru pedagogicznego**. Autor Projektu wnosi o **obowiązek uzyskania przez organ prowadzący pozytywnej opinii** kuratora. Stanowi to kolejny, logiczny w oczach autora projektu, element ograniczania zakresu odpowiedzialności organu prowadzącego, jakoby mający zapobiec sytuacjom, gdy nie doszło do porozumienia obu organów. W Uzasadnieniu brak jakichkolwiek wskazówek, iż takie incydenty faktycznie miały miejsce. Nie pada nawet ogólne sformułowanie o „sygnałach”, z czego można wniesć, że zmianę proponuje się bez żadnego uzasadnienia w faktach.

c. W odniesieniu do art. 1 ust. 7 p. b projektu stwierdzamy, że:

Proponowana zmiana dotyczy składu komisji konkursowej w procedurze wyłaniania kandydata na stanowisko dyrektora (art. 63 ust. 14). Proponuje się zwiększenie puli głosów nadzoru pedagogicznego do 5, niezależnie od tego, ilu przedstawicieli faktycznie będzie brało udział w naradach komisji. Co istotne - uprawnienie do oddania głosu w imieniu pięciu przedstawicieli, przysługiwać będzie jedynie przedstawicielowi kuratora. W przypadku pozostałych członków komisji będzie obowiązywała zasada - jeden przedstawiciel - jeden głos”. Już to rozwiązanie bezpośrednio nawiązuje do znanych z przeszłości praktyk nadzoru komisarycznego poprzez głosy „przywożone na tacze”.

W rachunku głosów nietrudno zauważyć przewagę liczebną preferencji organu nadzoru pedagogicznego. Dodatkowo, proponuje się „wprowadzić regulację, zgodnie z którą prace komisji konkursowej będą prowadzone, jeżeli w posiedzeniu weźmie udział co najmniej czterech przedstawicieli, w tym co najmniej jeden przedstawiciel organu prowadzącego szkołę lub placówkę i jeden przedstawiciel organu sprawującego nadzór pedagogiczny oraz przedstawiciel (przedstawiciele) rady pedagogicznej lub rady rodziców”. Pamiętając, że niezależnie od liczby przedstawicieli organu nadzoru pedagogicznego pula jego głosów wynosi 5, oznacza to, iż można będzie całkowicie legalnie zorganizować komisję kadłubkową, w której głos decydujący będzie miał nadzór pedagogiczny.

Kolejna zmiana dotyczy wprowadzenia głosowania tajnego – w Uzasadnieniu brak jakiegokolwiek odniesienia do powodu postulowania tego rozwiązania. Można się jedynie domyślać, z dużą dozą prawdopodobieństwa, szczególnie biorąc pod uwagę całokształt proponowanych zmian, że utajnienie głosowania, przy jednoczesnej gwarancji przewagi liczebnej głosów organu nadzoru pedagogicznego w stosunku do organu prowadzącego – może ułatwić manipulowanie głosami pozostałych członków komisji.

d. W odniesieniu do art. 1 ust. 7 p. h projektu stwierdzamy, że:

Proponowana zmiana dotyczy sytuacji, w której stanowisko dyrektora jest kandydatowi powierzane na okres krótszy, niż 5 lat, lecz nie krótszy, niż 1 rok (art. 63 ust. 21). Wedle obecnie obowiązującego prawa decyzja organu prowadzącego nie wymaga konsultacji z organem nadzoru pedagogicznego, mowa jest jedynie o „uzasadnionych przypadkach”. Postulowany jest obowiązek uzyskania przez organ prowadzący „pozytywnej opinii” kuratora, a w Uzasadnieniu czytamy, iż organ prowadzący „**często** nie uzasadnia tej decyzji lub przytacza argumenty, które trudno zakwalifikować jako przypadek uzasadniony”. Nie wiadomo, jaki obiektywny kwantyfikator należy przypisać wyrażeniu „często”, nie jest również jasne, na czym polega wadliwość uzasadnień decyzji organu prowadzącego.

Propozycja ta stanowi kolejny krok w procesie ograniczania odpowiedzialności, a co za tym idzie, sprawczości organu prowadzącego w zakresie polityki personalnej dotyczącej obsady stanowisk w lokalnych szkołach i placówkach oświatowych. Jest przy tym niedostatecznie lub w ogóle nie umotywowana w Uzasadnieniu.

Rekomendacje

Z wszystkich proponowanych zmian w art. 63 obecnie obowiązującego Prawa Oświatowego zrezygnować w całości.

3. Odnośnie proponowanych zmian w procedurach odwoływania osoby pełniącej funkcje kierownicze - art. 1 ust. 8 Projektu (art. 66 ust. 1 p. 2)

W art. 1 ust. 8 Projektu autor wprowadza konieczność uzyskania pozytywnej opinii kuratora oświaty w sytuacji, w której „w przypadkach szczególnie uzasadnionych” (również w dotychczasowym brzmieniu art. 66 ust. 1, p. 2 Prawa Oświatowego) obecnie wystarcza zasięgnięcie opinii kuratora oświaty.

W treści Uzasadnienia brak jakichkolwiek wyjaśnień. Należy również i w tym wypadku suponować, że chodzi o dalsze ograniczenie możliwości decyzji organu prowadzącego dotyczącego obsady stanowisk kierowniczych w lokalnych szkołach i placówkach.

Rekomendacje

Z proponowanej zmiany w art. 66 obecnie obowiązującego Prawa Oświatowego zrezygnować w całości.

4. Odnośnie proponowanych zmian w warunkach działania na terenie szkoły stowarzyszeń i innych organizacji, których celem statutowym jest działalność wychowawcza albo rozszerzanie i wzbogacanie form działalności dydaktycznej, wychowawczej, opiekuńczej i innowacyjnej szkoły lub placówki (art. 1 ust. 10 Projektu)

Proponowane są zmiany polegające na znaczącym rozszerzeniu uprawnień kuratora oświaty w przypadku, gdy działalność ww organizacji obejmuje zajęcia z uczniami. Dotychczas dyrektor wydaje decyzję na podstawie art. 86, ust. 2 – „po uzgodnieniu warunków tej działalności oraz po uzyskaniu pozytywnej opinii rady szkoły lub placówki i rady rodziców”. Jest to więc realizacja założenia samodzielności szkoły, wyrażonego w art. 58 Prawa Oświatowego – zarówno organ prowadzący, jak organ nadzoru pedagogicznego „mogą ingerować w działalność szkoły lub placówki wyłącznie w zakresie i na zasadach określonych w ustawie”. Powierzenie interesariuszom społeczności szkolnej – przede wszystkim rodzicom – sprawstwa w zakresie decyzji dotyczących uzupełniających form działalności wychowawczej, dydaktycznej, opiekuńczej i innowacyjnej stanowi realizację jednocześnie realizację konstytucyjnie umocowanej gwarancji prawa rodziców do wychowania swoich dzieci.

Obecnie prawo to ma zostać w rażący sposób ograniczone przez kuratora oświaty, który będzie miał władzę decydowania, jaka organizacja może działać na terenie szkoły, ponieważ dyrektor, nawet dysponując aprobatą rodziców, musi uzyskać jego pozytywną opinię. Ma ona być wydawana po przedstawieniu kuratorowi programu zajęć oraz całości materiałów które mają być w nich wykorzystywane, wraz z pozytywną opinią rady szkoły lub rady rodziców. Przy tym przekazanie materiałów ma nastąpić nie później niż 2 miesiące przed planowanym rozpoczęciem zajęć, co dodatkowo spowalnia funkcjonowanie szkoły lub placówki. Kuriozalna jest też miara braku zaufania autora projektu do reprezentatywności rady rodziców, gdyż nawet po wydaniu przez nią pozytywnej opinii i po uzyskaniu akceptacji kuratora oświaty dla danego działania – dyrektor ma być zobowiązany do przedstawiania „pełnej informacji o celach i treściach zajęć”, pozytywnej opinii kuratora i rady rodziców oraz – na ich wniosek – również kompletu materiałów – rodzicom poszczególnych uczniów, którzy mieliby brać udział w zajęciach. Muszą oni bowiem wyrazić pisemną zgodę na udział dziecka w zajęciach. Być może należy się cieszyć z tego kolejnego stopnia skomplikowania procedury, gdyż rodzice pragnący uchronić swoje dzieci przed indoktrynacją religijną czy zawierającą treści dyskryminujące lub zakłamania dotyczące historii czy mechanizmów reprodukcyjnych będą mieli szansę uchronić swoje dzieci przed ekspozycją na niechciane wpływy.

Co więcej, od tych wymogów są zwolnione organizacje prowadzące zajęcia w ramach „zadania zleconego z zakresu administracji rządowej”. Są one realizowane przez samorządy w ramach obowiązku ustawowego. Nie jest jasne, czy projekt przewiduje możliwość niewyrażenia przez rodziców zgody na uczestnictwo ich dziecka w takich zajęciach.

Podsumowując, proponowane zmiany stanowią rażące naruszenie samodzielności szkół w zakresie działalności wychowawczej, dydaktycznej, opiekuńczej i innowacyjnej oraz naruszenie zasady pomocniczości, zadeklarowanej w preambule Konstytucji. Zgodnie z nią każdy szczebel władzy powinien realizować tylko te zadania, które nie mogą być skutecznie realizowane przez szczebel niższy lub same jednostki działające w ramach społeczeństwa. W odniesieniu do oświaty oznacza to, że te zadania, które szkoła może realizować samodzielnie, powinny być pozostawione w gestii szkoły, a organom kontrolowanym przez władze centralne.

Jest przy tym rażącym nadużyciem zastosowanie w Uzasadnieniu informacji, jakoby obecnie obowiązujące przepisy budziły wątpliwości interpretacyjne. Nie budzą one wątpliwości wśród rodziców, którzy rozumieją, że mogą wyrazić zgodę lub sprzeciw wobec każdej propozycji zajęć dodatkowych. Z pewnością jednak mogą budzić „wątpliwości interpretacyjne” w kuratorach i innych przedstawicielach władzy centralnej, która pragnie kontrolować coraz większy obszar funkcjonowania systemu edukacji.

Rekomendacje

Na gruncie zgodności z Konstytucją oraz sprzeciwu wobec ograniczania praw rodzicielskich wnioskujemy o całkowitą rezygnację z proponowanych zmian.

Podpisy organizacji społecznych

Centrum Cyfrowe „Projekt Polska”

Edukacyjna Fundacja im. Romana Czerneckiego

Fundacja Autonomia

Fundacja Centrum im. prof. Bronisława Geremka

Fundacja im. Stefana Batorego

Fundacja na rzecz Praw Ucznia

Fundacja na rzecz Równości i Emancypacji STER

Fundacja Pole Dialogu

Fundacja Przestrzeń dla edukacji

Fundacja Rozwoju Dzieci im. J. A. Komeńskiego

Fundacja Stocznia

Fundacja Szkoła z klasą

Instytut Spraw Publicznych

Komitet Obrony Demokracji

Mikołajskie Stowarzyszenie Wspierania Inicjatyw Lokalnych

Polska Fundacja im. R. Schumana

Ruch Społeczny Obywatele dla Edukacji

Stowarzyszenie Amnesty International

Stowarzyszenie Animatorów Wszechstronnego Rozwoju Młodzieży

Stowarzyszenie Tuziemcy

Towarzystwo Edukacji Antydyskryminacyjnej

Zielonogórskie Towarzystwo Edukacyjne "Civilitas"