

Warszawa, dnia 9 grudnia 2021 r.

**Ocena skutków prawnych regulacji
zawartej w rządowym projekcie ustawy o zmianie ustawy – Prawo oświatowe
oraz niektórych ustaw (druk sejmowy nr 1812)**

I. Tezy

1. Jak wskazano w uzasadnieniu projektu, jego celem jest przede wszystkim wzmocnienie roli organu sprawującego nadzór pedagogiczny.
2. Pozytywne opinie kuratora będą wymagane m.in. w przypadku, gdy organ prowadzący szkołę lub placówkę powołuje na stanowisko dyrektora szkoły lub placówki osobę niebędącą nauczycielem; w sytuacji gdy w uzasadnionych przypadkach organ prowadzący szkołę lub placówkę chce powierzyć stanowisko dyrektora szkoły lub placówki na okres krótszy niż 5 lat szkolnych, jednak nie krótszy niż jeden rok szkolny; w sytuacji gdy nie został rozstrzygnięty konkurs na stanowisko dyrektora; w sytuacji gdy organ, który powierzył nauczycielowi stanowisko kierownicze w szkole lub placówce, chce w przypadkach szczególnie uzasadnionych odwołać nauczyciela z tego stanowiska w czasie roku szkolnego bez wypowiedzenia; w celu umożliwienia funkcjonowania na terenie szkoły lub placówki stowarzyszenia lub innej organizacji przewidującej prowadzenie zajęć z uczniami.
3. Proponuje się zwiększenie liczby przedstawicieli organu sprawującego nadzór pedagogiczny w komisji konkursowej powoływanej w celu wyłonienia kandydata na stanowisko dyrektora szkoły lub placówki z trzech do pięciu.
4. Przewiduje się modyfikację przepisów regulujących działalność oddziałów przygotowania wojskowego oraz rekrutację do tych oddziałów i szkół prowadzonych przez Ministra Obrony Narodowej.

5. Wprowadza się ustawowe regulacje dotyczące organizowania i prowadzenia zajęć z wykorzystaniem metod i technik kształcenia na odległość w okresie zawieszenia zajęć stacjonarnych w przedszkolach, szkołach i placówkach.
6. Projektowane wzmocnienie roli kuratora oświaty ograniczy samodzielność organów prowadzących szkoły oraz dyrektorów szkół.

II. Przedmiot oceny

Przedmiotem oceny są skutki prawne, które może powodować wprowadzenie regulacji zawartej w rządowym projekcie ustawy o zmianie ustawy – Prawo oświatowe oraz niektórych ustaw (druk sejmowy nr 1812, dalej powoływany jako „projekt”). Ocena została sporządzona na zlecenie przyjęte do realizacji 1 grudnia 2021 r. i uwzględnia stan prawny na dzień jej sporządzenia.

III. Zakres proponowanych zmian

W projekcie ustawy proponuje się wzmocnienie roli organu sprawującego nadzór pedagogiczny; umożliwia się tworzenie szkół filialnych podporządkowanych publicznym szkołom artystycznym realizującym wyłącznie kształcenie artystyczne, prowadzonym przez ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego albo jednostkę samorządu terytorialnego; projektuje się zmiany dotyczące oddziałów przygotowania wojskowego oraz rekrutacji do tych oddziałów i szkół prowadzonych przez Ministra Obrony Narodowej; wprowadza rozwiązania dotyczące umożliwienia realizacji zajęć z wykorzystaniem metod i technik kształcenia na odległość; rozszerza zakres danych dziedzinowych ucznia zbieranych w systemie informacji oświatowej w związku z kształceniem specjalnym, zajęciami rewalidacyjno-wychowawczymi, wczesnym wspomaganie rozwoju dziecka, uczęszczaniem ucznia do placówki wychowania przedszkolnego oraz nauką w szkole; przewiduje zmiany umożliwiające przekazywanie Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych z bazy danych systemu informacji oświatowej danych osobowych i dziedzinowych nauczycieli w celu prowadzenia analiz przyczyn nieobecności nauczyciela w pracy z powodu urlopu macierzyńskiego lub czasowej niezdolności do pracy wskutek choroby oraz

przygotowywania badań, prognoz i opracowań dotyczących nieobecności nauczyciela w pracy wskutek choroby.

Przewidziane są zmiany w ustawie z dnia 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 1082), w ustawie z dnia 26 stycznia 1982 r. – Karta Nauczyciela (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 1762), w ustawie z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 1915), w ustawie z dnia 15 kwietnia 2011 r. o systemie informacji oświatowej (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 584 ze zm.), w ustawie z dnia 14 grudnia 2016 r. – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo oświatowe (t.j. Dz. U. z 2017 r. poz. 60 ze zm.), w ustawie z dnia 22 listopada 2018 r. o zmianie ustawy – Prawo oświatowe, ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 2245 ze zm.). Ustawa odnośnie do większości przepisów ma wejść w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

IV. Podmioty, na które będzie oddziaływać regulacja zawarta w projekcie

- dyrektorzy przedszkoli, szkół i placówek;
- organy prowadzące te podmioty;
- organy sprawujące nadzór pedagogiczny;
- nauczyciele;
- uczniowie i ich rodzice;
- stowarzyszenia i inne organizacje społeczne.

V. Ocena proponowanych rozwiązań

Celem projektodawców jest wzmocnienie roli organu nadzoru pedagogicznego, który zyska szereg nowych uprawnień. Kurator oświaty, będący organem administracji rządowej, uzyska uprawnienia do regulowania funkcjonowania poszczególnych szkół¹, a jego opinie będą wiążące dla organów prowadzących szkoły i dyrektorów. Uzyska on znaczne uprawnienia związane z polityką kadrową w szkołach i będzie miał szerokie kompetencje odnośnie do powoływania i odwoływania dyrektorów szkół.

¹ W dalszej części opinii używając pojęcia „szkoła” mam na myśli także przedszkola i placówki.

Zmiana w zakresie polityki kadrowej jest przewidziana w projektowanym art. 55 ust. 6a-6h Prawa oświatowego i dotyczy sytuacji, gdy dyrektor szkoły nie zrealizuje w wyznaczonym terminie zaleceń wynikających z przeprowadzonych czynności nadzoru pedagogicznego. Organ prowadzący będzie zobligowany do odwołania dyrektora w terminie nie dłuższym niż 14 dni, jeśli otrzyma wniosek od organu sprawującego nadzór pedagogiczny o odwołanie dyrektora szkoły w czasie roku szkolnego bez wypowiedzenia. Jeśli organ prowadzący szkołę nie odwoła dyrektora w tym terminie, powierzenie stanowiska dyrektora wygaśnie po upływie 14 dni od dnia wystąpienia przez organ sprawujący nadzór pedagogiczny ze wspomnianym wnioskiem. Wskazać należy, że przepisy nie określają wagi niewykonanych zaleceń, co może oznaczać, że nawet niewykonanie drobnych zaleceń, albo zaleceń niemożliwych do wykonania w wyznaczonym terminie może spowodować odwołanie dyrektora szkoły bez wypowiedzenia w trakcie roku szkolnego.

W projektowanym art. 63 ust. 12 Prawa oświatowego projektodawca proponuje, aby w sytuacji gdy do konkursu na dyrektora szkoły nie zgłosi się żaden kandydat albo w wyniku konkursu nie wyłoniono kandydata, powierzenie stanowiska odbywało się po uzyskaniu pozytywnej opinii organu sprawującego nadzór pedagogiczny, nie zaś – jak dotychczas - w porozumieniu z organem sprawującym nadzór pedagogiczny. Istniejące obecnie zatem współdziałanie zostanie zastąpione przez konieczność uzyskania zgody (pozytywnej opinii) kuratora.

Wzmacnia się także znacząco reprezentację przedstawicieli organu sprawującego nadzór pedagogiczny w składzie komisji konkursowej. Istniejąca dotychczas równowaga (po 3 przedstawicieli organu prowadzącego szkołę i organu sprawującego nadzór), którą gwarantowały także uchylane w projekcie ust. 15 i 16 tego przepisu, zostanie naruszona.

Kolejny wymóg uzyskania pozytywnej opinii kuratora został sformułowany w projektowanym art. 63 ust. 21 Prawa oświatowego i dotyczy sytuacji powierzenia stanowiska dyrektora na krótszy okres, jednak nie krótszy niż jeden rok szkolny, w uzasadnionych przypadkach. W aktualnym stanie prawnym, to organ prowadzący szkołę ocenia, czy zaistniał „uzasadniony przypadek” powierzenia stanowiska

dyrektora szkoły na czas krótszy niż 5 lat. Dotychczas kurator nie ingerował w takie kwestie, pozostawiając powyższe do uznania organu prowadzącego szkołę.

Również w projektowanym art. 66 ust. 1 pkt 2 Prawa oświatowego odwołanie nauczyciela ze stanowiska kierowniczego w czasie roku szkolnego bez wypowiedzenia będzie następowało po uzyskaniu pozytywnej opinii kuratora (a nie po zasięgnięciu opinii, jak obecnie).

Wzmocnienie roli organu sprawującego nadzór pedagogiczny jest przewidziane także w przypadku proponowanej zmiany art. 6a Karty Nauczyciela (KN). W aktualnym stanie prawnym, ustawodawca przewiduje ściśle współdziałanie obu organów: prowadzącego i nadzoru pedagogicznego, które polega na wydaniu przez każdy z organów oceny częściowej pracy dyrektora, a następnie na ich podstawie na porozumieniu się co do wysokości oceny pracy dyrektora i wydaniu wspólnej oceny końcowej. Projektodawca proponuje, aby do art. 6a KN dodać ust. 7b, zgodnie z którym w przypadku braku porozumienia oceny będzie dokonywał organ sprawujący nadzór pedagogiczny. Na podstawie obowiązujących przepisów przyjmuje się, że w razie zaistnienia rozbieżnych stanowisk obu organów nie jest możliwe skuteczne zakończenie oceny pracy dyrektora². W literaturze wskazuje się, że mając na uwadze daleko idące skutki braku możliwości uzyskania oceny pracy w przypadku braku porozumienia organów jako postulat *de lege ferenda* należałoby zabiegać, aby ustawodawca określił skutki niedojścia do porozumienia organów dokonujących oceny pracy dyrektora, przykładowo poprzez wyznaczenie organu, który dokona oceny³. Projekt realizuje zatem ten postulat.

Poważne konsekwencje dla szkoły będzie miała nowa sankcja przewidziana w art. 1 pkt 28 projektu, w której proponuje się wykreślenie z wpisu do ewidencji szkół i placówek niepublicznych w przypadku niezrealizowania przez osobę prowadzącą

² Wyrok WSA w Poznaniu z 31 stycznia 2013 r., sygn. akt IV SA/Po 1041/12, J. Lewandowski, *Nowe zasady oceniania pracy dyrektora szkoły - zadania podmiotów oceniających*, <https://www.monitorszkoly.pl/artukul/nowe-zasady-oceniania-pracy-dyrektora-szkoly-zadania-podmiotow-oceniajacych> [dostęp dnia 7 grudnia 2021 r.].

³ J. Lisowski, K. Stradomski, *Karta Nauczyciela. Komentarz*, Warszawa 2021.

szkołę lub placówkę polecenia niezwłocznego umożliwienia wykonania czynności z zakresu nadzoru pedagogicznego.

Zmiany przewidziane w art. 86 Prawa oświatowego także mają na celu wzmocnienie pozycji kuratora: przewiduje się dodatkowe ograniczenia i utrudnienia w działalności organizacji społecznych na terenie szkoły. Generalnie, zgodnie z obowiązującymi przepisami, żadna organizacja nie może prowadzić działalności w szkole, jeśli nie uzyska zgody dyrektora szkoły oraz pozytywnej opinii rady rodziców oraz rady szkoły (art. 86 ust. 2 Prawa oświatowego). Opinia negatywna tych ciał jest wiążąca dla dyrektora. Projektodawcy przewidują, że w przypadku prowadzenia zajęć z uczniami konieczne będzie dodatkowo uzyskanie pozytywnej opinii kuratora oświaty. Wystąpić o nią należy nie później niż 2 miesiące przed rozpoczęciem zajęć (przekazując m.in. program zajęć oraz materiały wykorzystywane do jego realizacji). Kurator ma czas do 30 dni na wydanie opinii. Należy wskazać, że tak długi czas przewidziany na wstępne procedury spowoduje, że trudno będzie nauczycielom elastycznie reagować na potrzeby uczniów w zależności od sytuacji i zaproponować aktualne zajęcia. Brakuje też kryteriów normatywnych co do opinii wydawanej przez kuratora. Zwolnienie z wymaganej prawem opinii kuratora ma dotyczyć zajęć organizowanych i prowadzonych w ramach zadania zleconego z zakresu administracji rządowej (projektowany art. 86 ust. 2g). „Skutki regulacji dotyczyć będą w pierwszym rzędzie szkół, w których oferta zajęć, warsztatów, akcji prowadzonych przez organizacje istnieje a nawet jest znaczna, czyli w praktyce najczęściej szkół wielkomiejskich. Nowe przepisy mogą generalnie zniechęcać zarówno organizacje, jak i dyrektorów szkół do podejmowania działania na rzecz współpracy szczególnie w szkołach, w których jej brak”⁴. Warto wskazać, że 2 lipca 2020 r. został skierowany do Sejmu, przedstawiony przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej projekt ustawy o zmianie ustawy - Prawo oświatowe (druk sejmowy nr 458) dotyczący zapewnienia wszystkim rodzicom możliwości współdecydowania o rodzajach treści oraz sposobie prowadzenia zajęć dodatkowych, organizowanych w szkołach lub placówkach

⁴ J. Osiecka-Chojnacka, *Ocena skutków zgłoszonego przez Prezydenta RP projektu ustawy o zmianie ustawy Prawo oświatowe (druk sejmowy nr 458)*, BAS-WASiE-1464/20.

oświatowych, do których uczęszczają ich dzieci przez stowarzyszenia i inne organizacje, których celem statutowym jest działalność wychowawcza albo rozszerzanie i wzbogacanie form działalności dydaktycznej, wychowawczej, opiekuńczej i innowacyjnej szkoły lub placówki. Projekt skierowano do I czytania do Komisji Edukacji, Nauki i Młodzieży⁵.

Proponowana w będącym przedmiotem opinii projekcie regulacja w znacznym stopniu ogranicza rolę organu prowadzącego szkołę. Zgodnie z art. 10 ust. 1 Prawa oświatowego to organ prowadzący szkołę lub placówkę odpowiada za jej działalność. Celem szkoły jako wyodrębnionego podmiotu prawnego jest realizowanie celów polityki oświatowej państwa i wypełnianie prawnie statuowanych zadań publicznych w domenie oświaty i wychowania, przy czym pewne usamodzielnienie szkoły powoduje już samo wydzielenie jej w organizacyjną formę zakładu oświatowego. Szkoły z samej istoty działalności zakładowej tworzą jedną z form prawnej decentralizacji. Nie ulega wątpliwości, że różne mogą być stopnie prawnej samodzielności szkoły w sferze jej własnych zadań i kompetencji, a także organów szkoły i nauczycieli określone przez obowiązujące przepisy prawa oświatowego, wyznaczone przez sposób prawnego ich podporządkowania organom nadzorczym. Zauważyć należy, że od 1989 r. rozpoczął się stopniowy proces zwiększania autonomii szkół i uspołeczniania oświaty. Klasyczny model szkoły państwowej przekształcał się stopniowo w model szkoły samorządowej i szkoły uspołecznionej, nastąpiło poszerzanie się kręgu podmiotów uprawnionych do prowadzenia szkoły oraz tendencja prywatyzacji wykonywania zadań oświatowych i uspołecznienia szkół publicznych⁶. Natomiast od 2015 r.⁷ obserwowane jest zjawisko zwiększania roli kuratora oświaty – jako terenowego organu administracji rządowej – zwłaszcza w obszarze nadzoru pedagogicznego; zwiększanie roli kuratora oświaty w decydowaniu o sferze organizacyjnej realizacji zadań oświatowych przez jednostki samorządu terytorialnego (j.s.t.); wzmacnianie roli kuratora oświaty w kształtowaniu

⁵ <https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/PrzebiegProc.xsp?id=1EDA8DB733A77273C125859F00329C39>

⁶ Szerzej na ten temat: R. Raszevska-Skałicka, *Szkoła publiczna jako zdecentralizowany podmiot administracji publicznej. Studium administracyjnoprawne*, Wrocław 2019, https://www.bibliotekacyfrowa.pl/Content/94776/Szkola_publiczna_jako_zdecentralizowany_podmiot_administracji_publicznej.pdf.

⁷ Nowelizacja ustawy o systemie oświaty z dnia 29 grudnia 2015 r., Dz. U. z 2016 r., poz. 35.

sieci publicznych przedszkoli i szkół; przywrócenie obowiązku uzyskiwania pozytywnej opinii właściwego kuratora oświaty w przypadku likwidacji szkoły lub placówki prowadzonej przez j.s.t., które prowadzi w kierunku ograniczenia samodzielności organizacyjnej j.s.t. w realizacji publicznych zadań oświatowych. W literaturze wyrażane jest stanowisko, że jest to „powrót do rozwiązań centralistycznych w zarządzaniu oświatą, który ogranicza rolę samorządu, nie zmniejszając jego odpowiedzialności. (...) zmiany idą w kierunku zwiększenia roli administracji rządowej, szczególnie w obszarze nadzoru pedagogicznego”⁸.

Projekt przewiduje ograniczenie roli organizacji związkowych. Zgodnie z propozycją przedstawioną w art. 1 pkt 10 dotyczącą art. 63 ust. 14 pkt 4 Prawa oświatowego, w skład komisji konkursowej będą wchodzić tylko przedstawiciele reprezentatywnych organizacji związkowych, działających w szkole lub placówce, w której konkurs się odbywa. Zgodnie natomiast z projektowanym art. 63 ust. 22 tej ustawy – obowiązek zasięgania opinii zostanie ograniczony do zakładowych organizacji związkowych będących jednostkami organizacyjnymi organizacji związkowych reprezentatywnych w rozumieniu ustawy o Radzie Dialogu Społecznego albo jednostek organizacyjnych organizacji związkowych wchodzących w skład reprezentatywnych organizacji związkowych.

Pozytywnie należy ocenić zmianę zaproponowaną w art. 1 pkt 4 projektu, a dotyczącą art. 39 Prawa oświatowego, zgodnie z którą gmina będzie mogła zorganizować dzieciom i młodzieży bezpłatny transport do szkoły lub ośrodka, również w przypadkach, w których nie ma takiego obowiązku.

W projektowanym art. 125a Prawa oświatowego proponuje się możliwość zawieszania przez dyrektora szkoły zajęć w przypadku zagrożenia bezpieczeństwa uczniów w związku z organizacją i przebiegiem imprez ogólnopolskich lub międzynarodowych, temperatury zewnętrznej lub w pomieszczeniach, w których są prowadzone zajęcia z uczniami, zagrażającej zdrowiu uczniów, zagrożenia związanego z sytuacją epidemiologiczną, nadzwyczajnego zdarzenia zagrażającego

⁸ D. Kurzyńska-Chmiel, *Podział zadań publicznych między administrację rządową a samorząd terytorialny – przykłady oświatowe*, (w:) Sposoby realizacji zadań publicznych, Warszawa 2017, s. 380 i n.

bezpieczeństwu lub zdrowiu uczniów innego niż określone. Jednocześnie nakłada się na niego obowiązek zorganizowania zajęć z wykorzystaniem metod i technik kształcenia na odległość nie później niż od trzeciego dnia zawieszenia zajęć.

W projekcie ustawy przewidziano także propozycje zmian dotyczące oddziałów przygotowania wojskowego oraz rekrutacji do tych oddziałów i szkół prowadzonych przez Ministra Obrony Narodowej. Zmiany te mają na celu usprawnienie procesu wydawania przez Ministra Obrony Narodowej zezwoleń na utworzenie oddziałów przygotowania wojskowego oraz warunków rekrutacji do szkół prowadzonych przez Ministra Obrony Narodowej oraz oddziałów przygotowania wojskowego.

Autor:

Joanna M. Karolczak
ekspert ds. legislacji
w Biurze Analiz Sejmowych