



**KANCELARIA
SENATU**

BIURO LEGISLACYJNE

Warszawa, 19 stycznia 2022 r.

Opinia do ustawy o zmianie ustawy – Prawo oświatowe oraz niektórych innych ustaw

(druk nr 613)

I. Cel i przedmiot ustawy

Nowelizacja ustawy – Prawo oświatowe ma na celu między innymi:

- 1) modyfikację przepisów regulujących działalność oddziałów przygotowania wojskowego oraz rekrutację do tych oddziałów i szkół prowadzonych przez Ministra Obrony Narodowej;
- 2) wprowadzenie możliwości dowożenia uczniów do szkół i placówek w sytuacjach innych niż te, w których na gminie ciąży ustawowy obowiązek w tym zakresie;
- 3) umożliwienie organowi sprawującemu nadzór pedagogiczny wystąpienie do organu prowadzącego szkołę lub placówkę z wnioskiem o odwołanie dyrektora szkoły lub placówki w czasie roku szkolnego bez wypowiedzenia, jeżeli dyrektor szkoły lub placówki nie zrealizuje w wyznaczonym terminie zaleceń wydanych w wyniku czynności nadzoru pedagogicznego; w przypadku gdy organ prowadzący szkołę lub placówkę nie odwoła dyrektora szkoły lub placówki w określonym terminie, powierzenie stanowiska dyrektora szkoły lub placówki wygaśnie po upływie 14 dni od dnia otrzymania wniosku;
- 4) wprowadzenie wymogu uzyskania pozytywnej opinii organu sprawującego nadzór pedagogiczny w przypadku powierzania stanowiska dyrektora szkoły lub placówki oraz powoływania na to stanowisko, jeżeli:
 - a) organ prowadzący szkołę lub placówkę powołuje na stanowisko dyrektora szkoły lub placówki osobę niebędącą nauczycielem,

- b) do konkursu na stanowisko dyrektora szkoły lub placówki nie zgłosi się żaden kandydat,
 - c) prowadzący szkołę lub placówkę powierza stanowisko dyrektora szkoły lub placówki na okres krótszy niż 5 lat szkolnych, ale nie krótszy niż jeden rok szkolny;
- 5) wprowadzenie wymogu uzyskania pozytywnej opinii organu sprawującego nadzór pedagogiczny w sprawie odwołania nauczyciela ze stanowiska kierowniczego w czasie roku szkolnego bez wypowiedzenia w przypadkach szczególnie uzasadnionych;
 - 6) umożliwienie tworzenia szkół filialnych podporządkowanych publicznym szkołom artystycznym realizującym wyłącznie kształcenie artystyczne, prowadzonym przez ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego albo przez jednostki samorządu terytorialnego za zgodą tego ministra;
 - 7) zmianę zasad dotyczących działania w szkole lub placówce stowarzyszeń i innych organizacji – w przypadku gdy reguły działalności stowarzyszenia lub innej organizacji na terenie szkoły lub placówki będą przewidywały prowadzenie zajęć z uczniami, zajęcia te będą mogły być prowadzone pod warunkiem uzyskania pozytywnej opinii kuratora oświaty, a w przypadku szkoły i placówki artystycznej oraz placówki zapewniającej opiekę i wychowanie uczniom w okresie pobierania nauki poza miejscem stałego zamieszkania – specjalistycznej jednostki nadzoru;
 - 8) określenie przesłanek umożliwiających zlikwidowanie szkoły publicznej;
 - 9) modyfikację rozwiązań w zakresie procedury łączenia w zespół szkół lub placówek niebędących szkołami lub placówkami artystycznymi lub włączenia do zespołu szkoły lub placówki niebędącej szkołą lub placówką artystyczną, prowadzonych przez jednostkę samorządu terytorialnego poprzez wprowadzenie wymogu uzyskania pozytywnej opinii kuratora oświaty w tym zakresie;
 - 10) wprowadzenie rozwiązań dotyczących organizowania i prowadzenia zajęć z wykorzystaniem metod i technik kształcenia na odległość w okresie zawieszenia zajęć stacjonarnych w przedszkolach, szkołach i placówkach;
 - 11) wprowadzenie zmian w zakresie organizacji indywidualnego obowiązkowego rocznego przygotowania przedszkolnego, indywidualnego nauczania oraz kształcenia dzieci i młodzieży przebywających w podmiotach leczniczych;
 - 12) wzmocnienie nadzoru nad szkołami niepublicznymi poprzez wprowadzenie możliwości wydania polecenia osobie prowadzącej niepubliczną szkołę lub placówkę w celu

umożliwienia wykonania czynności z zakresu nadzoru pedagogicznego w tej szkole lub placówce.

Przedmiotowa ustawa wprowadza także zmiany w ustawie z dnia 26 stycznia 1982 r. – Karta Nauczyciela, które mają na celu:

- 1) modyfikację rozwiązań w zakresie oceny pracy dyrektora szkoły;
- 2) wprowadzenie przepisu, zgodnie z którym w sprawach niecierpiących zwłoki związanych z zagrożeniem bezpieczeństwa uczniów w czasie zajęć organizowanych przez szkołę organ sprawujący nadzór pedagogiczny będzie mógł wystąpić do organu prowadzącego szkołę z wnioskiem o zawieszenie nauczyciela pełniącego funkcję dyrektora szkoły w pełnieniu obowiązków przed złożeniem wniosku o wszczęcie postępowania dyscyplinarnego.

Ponadto nowelizacja ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o systemie informacji oświatowej ma na celu:

- 1) rozszerzenie zakresu danych zbieranych w Systemie Informacji Oświatowej o dane dotyczące zadań szkoły lub placówki wobec uczniów posiadających orzeczenie o potrzebie kształcenia specjalnego, o potrzebie zajęć rewalidacyjno-wychowawczych oraz opinię o potrzebie wczesnego wspomaganie rozwoju dziecka;
- 2) umożliwienie pozyskania danych osobowych i rodzinnych nauczycieli przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych w celu prowadzenia analiz przyczyn nieobecności nauczycieli w pracy z powodu urlopu macierzyńskiego lub czasowej niezdolności do pracy wskutek choroby, skali oraz cykliczności nieobecności, a także przygotowywania przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych na potrzeby własne lub ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania badań, prognoz lub opracowań dotyczących nieobecności nauczycieli w pracy wskutek choroby, a także szacowania skutków finansowych zmian przepisów z zakresu ubezpieczeń społecznych.

Niezależnie od powyższego przedmiotowa ustawa wprowadza zmiany w: ustawie z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty, ustawie z dnia 14 grudnia 2016 r. – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo oświatowe, ustawie z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych, ustawie z dnia 22 listopada 2018 r. o zmianie ustawy – Prawo oświatowe, ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw.

Ustawa ma wejść w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia z wyjątkiem między innymi:

- 1) przepisów wprowadzających zmiany w ustawie o systemie informacji oświatowej, które mają wejść w życie z dniem następującym po dniu ogłoszenia;
- 2) szeregu przepisów wprowadzających zmiany w ustawie – Prawo oświatowe, a także w ustawie o systemie oświaty, które mają wejść w życie z dniem 1 września 2022 r.

II. Przebieg prac legislacyjnych

Projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo oświatowe oraz niektórych innych ustaw pochodził z przedłożenia rządowego (druk sejmowy nr 1812).

Marszałek Sejmu skierowała projekt do Komisji Edukacji, Nauki i Młodzieży oraz Komisji Obrony Narodowej do pierwszego czytania. Komisje przeprowadziły pierwsze czytanie oraz rozpatrzyły projekt ustawy na posiedzeniu w dniu 4 stycznia 2022 r. i wniosły o jego uchwalenie w kształcenie zaproponowanym w sprawozdaniu (druk nr 1895). W odniesieniu do przedłożenia rządowego między innymi zrezygnowano z wprowadzania zmian mających na celu zwiększenie liczby przedstawicieli organu sprawującego nadzór pedagogiczny w komisji konkursowej w przeprowadzanym konkursie na stanowisko dyrektora szkoły.

Podczas drugiego czytania, na posiedzeniu Sejmu w dniu 12 stycznia 2022 r., został zgłoszony wniosek o odrzucenie projektu ustawy oraz 18 poprawek. Poprawki zmierzały w szczególności do usunięcia regulacji mających na celu wzmocnienie organu sprawującego nadzór pedagogiczny.

Wniosek o odrzucenie projektu ustawy oraz poprawki nie uzyskały poparcia.

Sejm uchwalił ustawę na 46. posiedzeniu w dniu 13 stycznia 2022 r.

Za przyjęciem ustawy opowiedziało się posłów 227, 214 było przeciw, nikt wstrzymał się od głosu.

III. Uwagi szczegółowe

Biuro Legislacyjne przyłącza się do szeregu uwag, zgłoszonych do projektu przedmiotowej ustawy (druk nr 1812) między innymi przez Rzecznika Praw Obywatelskich oraz Związek Nauczycielstwa Polskiego, zawartych w *Zestawieniu uwag do projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo oświatowe oraz niektórych innych ustaw zgłoszonych w ramach*

konsultacji publicznych. Ponadto podziela zastrzeżenia podniesione w *Opinii prawnej dotyczącej wybranych zmian przewidzianych w projekcie ustawy o zmianie ustawy – Prawo oświatowe oraz niektórych innych ustaw* sporządzonej na zlecenie Związku Miast Polskich.

Uwagi te i zastrzeżenia, z wyjątkiem proponowanych zmian w składzie komisji konkursowej, nie zostały uwzględnione podczas procesu legislacyjnego.

W celu uniknięcia powielania argumentacji, a także z uwagi na ograniczony czas na przygotowanie opinii zostały w niej zasygnalizowane jedynie niektóre z nich.

1. Uwagi te w szczególności odnoszą się do wprowadzanych regulacji, które zmierzają do wzmocnienia roli kuratora oświaty, jako organu administracji rządowej, kosztem ograniczenia samorządności gmin przez:

- 1) przyznanie organowi sprawującemu nadzór pedagogiczny możliwości wystąpienia do organu prowadzącego szkołę lub placówkę z wnioskiem o odwołanie dyrektora szkoły lub placówki w czasie roku szkolnego bez wypowiedzenia, jeżeli dyrektor szkoły lub placówki nie zrealizuje w wyznaczonym terminie zaleceń wydanych w wyniku czynności nadzoru pedagogicznego; W przypadku gdy organ prowadzący szkołę lub placówkę nie odwoła dyrektora szkoły lub placówki w określonym terminie, powierzenie stanowiska dyrektora szkoły lub placówki wygaśnie po upływie 14 dni od dnia otrzymania wniosku. Wygaśnięcie powierzenia stanowiska dyrektora szkoły lub placówki będzie stwierdzał organ sprawujący nadzór pedagogiczny i niezwłocznie przekazywał te informacje organowi prowadzącemu. (art. 1 pkt 8). Analogiczna procedura będzie miała zastosowanie w sytuacji, gdy dyrektor szkoły lub placówki nie usunie w wyznaczonym terminie uchybień (art. 1 pkt 9). Rozwiązanie to pozbawia organ prowadzący przysługującego mu uprawnienia w zakresie odwoływania dyrektora szkoły lub placówki, ponieważ nawet w przypadku braku jego zgody nastąpi zmiana na tym stanowisku;
- 2) wprowadzenie wymogu uzyskania pozytywnej opinii organu sprawującego nadzór pedagogiczny w przypadku powierzania stanowiska dyrektora szkoły lub placówki oraz powoływania na to stanowisko, jeżeli:
 - a) organ prowadzący szkołę lub placówkę powołuje na stanowisko dyrektora szkoły lub placówki osobę niebędącą nauczycielem (art. 1 pkt 10),
 - b) do konkursu na stanowisko dyrektora szkoły lub placówki nie zgłosi się żaden kandydat (art. 1 pkt 11 lit. a),

- c) prowadzący szkołę lub placówkę powierza stanowisko dyrektora szkoły lub placówki na okres krótszy niż 5 lat szkolnych, ale nie krótszy niż jeden rok szkolny (art. 1 pkt 11 lit. f);
- 3) wprowadzenie wymogu uzyskania pozytywnej opinii organu sprawującego nadzór pedagogiczny w sprawie odwołania nauczyciela ze stanowiska kierowniczego w czasie roku szkolnego bez wypowiedzenia w przypadkach szczególnie uzasadnionych (art. 1 pkt 12 lit. b).

Przyjęte rozwiązania pozbawiają organ prowadzący szkołę lub placówkę przysługujących mu uprawnień w wyżej wskazanym zakresie. Jednocześnie powodują, że wymóg uzyskania pozytywnej opinii faktycznie oznaczać będzie udzielanie przez organ sprawujący nadzór pedagogiczny zgody na dokonanie określonych działań przez organ prowadzący. Ponadto ustawodawca nie sprecyzował przesłanek określających możliwość wydania przez organ sprawujący nadzór pedagogiczny pozytywnej opinii, co wywołuje obawę, że wydawanie takich opinii może mieć charakter uznaniowy.

W świetle powyższego należy przypomnieć, że zgodnie z art. 7 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy, które szczególności obejmują sprawy edukacji publicznej.

Ponadto w myśl art. 10 ust. 1 pkt 6 ustawy – Prawo oświatowe organ prowadzący szkołę lub placówkę odpowiada za jej działalność. Do zadań organu prowadzącego szkołę lub placówkę należy między innymi wykonywanie czynności w sprawach dotyczących stosunku pracy w odniesieniu do dyrektora szkoły lub placówki. Natomiast rozwiązania przyjęte w nowelizowanej ustawie powodują, że kurator oświaty otrzyma określone uprawnienia organu prowadzącego bez jednoczesnego przejęcia części jego ustawowych obowiązków wynikających z prawa do zakładania i prowadzenia jednostek systemu oświaty.

Wejście w życie powyższych zmian, poprzez ograniczenie samorządności jednostek samorządu terytorialnego, może skutkować zarzutem naruszenia zasady decentralizacji władzy publicznej wynikającej między innymi z art. 15 i art. 166 Konstytucji, a także zasady pomocniczości określonej w preambule Konstytucji.

„Pojęcie decentralizacji oznacza proces stałego poszerzania uprawnień jednostek władzy publicznej niższego stopnia w drodze przekazywania im zadań, kompetencji oraz niezbędnych środków. Decentralizacja, o której stanowi konstytucja, nie jest jednorazowym przedsięwzięciem organizacyjnym, lecz trwałą cechą kultury politycznej

państwa zbudowanej na właściwych rozwiązaniach ustawowych, zgodnych z konstytucyjnymi zasadami ustroju Rzeczypospolitej (...)” jej granice zaś „wyznaczone są (...) przez konsekwencje ustrojowe zasady, zgodnie z którą Rzeczpospolita jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli, [co] oznacza konieczność utrzymania równowagi między potrzebami i interesami lokalnymi znajdującymi wyraz w kompetencjach przyznanych społecznościom lokalnym a potrzebami i interesami o charakterze ponadlokalnym (...) Pojęcie decentralizacji (...) jest pojęciem wielowymiarowym, obejmującym z jednej strony zakaz skupiania władzy, z drugiej zaś nakaz poszukiwania najbardziej efektywnych rozwiązań strukturalnych” (wyrok z 18 lutego 2003 r., K 24/02). Dla istnienia struktury zdecentralizowanej w ustroju terenowym istotne jest więc, aby kompetencje organów terenowych były oparte na powszechnie obowiązujących przepisach prawa (...) Kompetencje te powinny być również kompetencjami o szerokim zakresie – nie mogą one stanowić jedynie marginesu funkcji publicznych wykonywanych na obszarach jednostek podziału terytorialnego (...) Równie ważna jest samodzielność podejmowania tych kompetencji i rozstrzygnięcia o kształcie ich realizacji, ustalona przynajmniej jako generalna zasada w funkcjonowaniu władz terenowych. Rozstrzygnięcia te powinny być podejmowane we własnym imieniu tych władz i na ich własną odpowiedzialność prawną. Rozstrzygnięcia te mogą być np. zaskarżane do sądu jako rozstrzygnięcia danego organu, a nie rozstrzygnięcia podjęte „w imieniu” innego podmiotu (organu centralnego). (...). Idea decentralizacji jest bardzo bliska idei demokracji (art. 2 i art. 4 konstytucji), jeśli nie jest wręcz konieczną jej konsekwencją. W strukturach zdecentralizowanych bowiem znacznie łatwiej jest zaspokajać różnorakie potrzeby obywateli, a z drugiej strony w takich właśnie strukturach obywatelom jest znacznie łatwiej wywierać wpływ na funkcjonowanie organów „władzy publicznej”. Idea ta jest również bliska idei – przywołanej we wstępie do konstytucji – subsydiarności (pomocniczości), wymagającej umiejscowienia rozmaitych gestorów władzy publicznej możliwie blisko tych spraw publicznych (i tym samym obywateli), którymi mają zarządzać.”¹⁾

Niezależnie od powyższego należy zauważyć, że rozwiązania w zakresie zwiększenia uprawnień kuratora oświaty powodują, że organ, którego zadaniem jest sprawowanie nadzoru pedagogicznego, stanie się także organem nadzoru nad samorządem terytorialnym.

¹⁾ P. Sarnecki [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom I, wyd. II, red. L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016, art. 15.

Rozwiązania te pozostają w sprzeczności z art. 171 Konstytucji, który stanowi, że działalność samorządu terytorialnego podlega nadzorowi z punktu widzenia legalności. Jednoznacznie wskazuje organy nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego, którymi są Prezes Rady Ministrów i wojewodowie, a w zakresie spraw finansowych regionalne izby obrachunkowe. Ponadto wskazuje, że Sejm, na wniosek Prezesa Rady Ministrów, może rozwiązać organ stanowiący samorządu terytorialnego, jeżeli organ ten rażąco narusza Konstytucję lub ustawy.

W związku z powyższym wydaje się zasadnym rozważenie przyjęcia poprawek mających na celu usunięcie regulacji ograniczających samodzielność organu prowadzącego szkołę lub placówkę.

Propozycja poprawek:

- a) w art. 1 skreśla się w pkt 3 lit. a, pkt 8–10, w pkt 11 lit. a i f, w pkt 12 lit. b,
- b) skreśla się art. 10–12;

2. W myśl art. 86 ustawy – Prawo oświatowe w szkole i placówce mogą działać, z wyjątkiem partii i organizacji politycznych, stowarzyszenia i inne organizacje, a w szczególności organizacje harcerskie, których celem statutowym jest działalność wychowawcza albo rozszerzanie i wzbogacanie form działalności dydaktycznej, wychowawczej, opiekuńczej i innowacyjnej szkoły lub placówki. Podjęcie działalności w szkole lub placówce przez tego rodzaju stowarzyszenie lub inną organizację wymaga uzyskania zgody dyrektora szkoły lub placówki, wyrażonej po uprzednim uzgodnieniu warunków tej działalności oraz po uzyskaniu pozytywnej opinii rady szkoły lub placówki i rady rodziców.

Przedmiotowa ustawa wprowadza zmianę w powyższej regulacji, która między innymi uzależnienia możliwość prowadzenia przez stowarzyszenie lub inną organizację zajęć z uczniami na terenie szkoły lub placówki od uzyskania pozytywnej opinii kuratora oświaty (art. 1 pkt 14). Wprowadza też długotrwałą procedurę samego występowania o taką decyzję do kuratora oświaty (co najmniej 2 miesiące przed rozpoczęciem zajęć dyrektor szkoły lub placówki przekazuje kuratorowi oświaty nie tylko program zajęć ale też kopie materiałów wykorzystywanych do realizacji programu zajęć, już zaopiniowane pozytywnie przez radę szkoły lub placówki i radę rodziców).

Przyjęta regulacja powierza podjęcie zasadniczej decyzji w powyższym zakresie organowi sprawującemu nadzór pedagogiczny, który może nie wyrazić zgody

na prowadzenie zajęć nawet w przypadku pozytywnej decyzji dyrektora, rady szkoły i rady rodziców, a tym samym narusza samodzielność szkół w zakresie prowadzonej przez nie działalności wychowawczej, dydaktycznej, opiekuńczej i innowacyjnej. W tym zakresie do tej regulacji pozostają aktualne uwagi zawarte w pkt 1 opinii.

Ponadto przepis ten może budzić zastrzeżenia w odniesieniu do możliwości naruszenia, zawartego w art. 48 Konstytucji, prawa rodziców do wychowywania dzieci zgodnie z własnymi przekonaniemami.

Z uwagi na powyższe wydaje się zasadnym rozważenie przyjęcia poprawek mających na celu usunięcie tej regulacji.

Propozycja poprawek:

- a) w art. 1 skreśla się pkt 14,
- b) skreśla się art. 13.

Danuta Drypa

Główny legislator