



Warszawa, 14-11-2022 r.

RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Marcin Wiącek

VII.7037.73.2021.AT

Pan

Tomasz Grodzki

Marszałek Senatu RP

ePUAP

Szanowny Panie Marszałku,

w związku z przyjęciem przez Sejm RP ustawy z dnia 4 listopada 2022 r. o zmianie ustawy – Prawo oświatowe oraz niektórych innych ustaw oraz przekazaniem tekstu ustawy do Senatu RP¹ Rzecznik Praw Obywatelskich, stojąc na straży praw i wolności, w oparciu o treść kierowanych do niego wniosków obywateli, niniejszym przedstawia swoją opinię na temat rozpatrywanych przepisów.

Powyższa ustawa przewiduje m. in. rozszerzenie kompetencji kuratorów oświaty oraz specjalistycznych jednostek nadzoru, co było już przedmiotem interwencji Rzecznika Praw Obywatelskich w trakcie procedowania projektu nowelizacji ustawy Prawo oświatowe oraz niektórych innych ustaw w 2021 r. (nr

¹ [https://orka.sejm.gov.pl/opinie9.nsf/nazwa/458_u/\\$file/458_u.pdf](https://orka.sejm.gov.pl/opinie9.nsf/nazwa/458_u/$file/458_u.pdf) (dostęp: 10.11.2022).

projektu UD227 i UD228)². Rzecznik zwracał wówczas uwagę na ryzyko ograniczenia samorządności i naruszenia zasady decentralizacji władzy publicznej, wynikającej z art. 15 i art. 166 Konstytucji RP, a także zasady pomocniczości zawartej w preambule Konstytucji RP. Przedstawił także uwagi dotyczące wpływu proponowanych zmian na realizację prawa do nauki (art. 70 Konstytucji RP) oraz prawa rodziców do wychowania dzieci zgodnie z własnymi przekonaniami (art. 48 Konstytucji RP).

Wątpliwości dotyczące gwarancji poszanowania praw i roli rodziców niepełnoletnich uczniów w procesie decydowania o organizatorach i treści zajęć dodatkowych oraz roli i zadań kuratora oświaty lub specjalistycznej jednostki nadzoru były głównym powodem, dla którego Prezydent RP odmówił podpisania uchwalonej przez parlament ustawy z dnia 13 stycznia 2022 r. Prezydent RP wskazał m. in. na brak szerokiej aprobaty społecznej dla rozwiązań przyjętych przez Sejm RP, a także na nadzwyczajne wyzwania związane z zapewnieniem wsparcia dla dzieci ukraińskich, które przybyły do Polski po rozpoczęciu przez Rosję konfliktu zbrojnego³.

Ustawa przyjęta w dniu 4 listopada 2022 r. zawiera rozwiązania, które mogą być korzystne dla systemu oświaty (m. in. postulowane wcześniej przez Rzecznika Praw Obywatelskich określenie warunków likwidacji szkoły w art. 89 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe, Dz. U. z 2021 r. poz. 1082 ze zm.). **Jednocześnie ustawodawca ponownie wprowadza zmiany, które zostały negatywnie ocenione i które mogą również budzić wątpliwości z punktu widzenia ochrony praw i wolności⁴.**

Warunkiem nawiązania współpracy szkoły ze stowarzyszeniem lub organizacją, których celem statutowym jest działalność wychowawcza albo rozszerzanie i

² Wystąpienie generalne RPO skierowane do Ministra Edukacji i Nauki w dniu 22 czerwca 2021 r., znak VII.7037.73.202, <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-zaprzestac-prac-nad-wiekszymi-kompetencjami-kuratorow-oswiaty> (dostęp: 10.11.2022).

³ <https://www.prezydent.pl/prawo/zawetowane/prezydent-wetuje-nowelizacje-prawa-oswiatowego,49737> (dostęp: 10.11.2022).

⁴ *Sondaż: Rodzice chcą weta prezydenta w sprawie lex Czarnek*, 21.02.2022, strona internetowa dziennika „Rzeczpospolita”, <https://edukacja.rp.pl/edukacja/art35728151-sondaz-rodzice-chca-weta-prezydenta-w-sprawie-lex-czarnek> (dostęp: 10.11.2022).

wzbogacanie form działalności dydaktycznej, wychowawczej, opiekuńczej i innowacyjnej szkoły lub placówki, ma być obecnie przejście długotrwałej procedury, która zakłada m. in. wydanie przez radę szkoły lub placówki i radę rodziców opinii po przeprowadzeniu konsultacji z rodzicami uczniów (art. 86 ust. 2a–2n ustawy Prawo oświatowe). Jeżeli uzgodnione warunki działalności przewidują prowadzenie zajęć z uczniami, organizacja i prowadzenie tych zajęć będzie wymagać uzyskania pozytywnej opinii kuratora oświaty albo specjalistycznej jednostki nadzoru. Zajęcia te nie mogą być prowadzone w ramach zajęć obowiązkowych. W celu uzyskania opinii, dyrektor szkoły lub placówki nie później niż na 2 miesiące przed rozpoczęciem zajęć powinien przekazać odpowiednio kuratorowi oświaty lub specjalistycznej jednostce nadzoru program zajęć oraz materiały, a także pozytywne opinie rady szkoły lub placówki i rady rodziców. Opinię kurator oświaty lub specjalistyczna jednostka nadzoru wydaje w terminie 30 dni od dnia otrzymania dokumentów.

Wskazane przepisy przewidują w związku z tym długotrwały proces akceptacji współpracy edukacyjnej szkoły ze stowarzyszeniem (organizacją). Ponadto, jeśli w trakcie tego procesu rodzice lub uczniowie pełnoletni wyrażą zainteresowanie zajęciami o wskazanej tematyce, kurator oświaty będzie miał prawo zakazać realizacji danej działalności edukacyjnej stowarzyszenia lub organizacji w szkole. Chociaż na radę rodziców – społeczny organ szkoły – nakłada się dodatkowe obowiązki (konsultacje z rodzicami, informowanie ich o wynikach monitorowania działalności organizacji, która już uzyskała zgodę na prowadzenie zajęć), nowe przepisy w rzeczywistości ograniczają jej dotychczasowe uprawnienia. W przypadku braku zgody kuratora oświaty, opinia rady szkoły i rady rodziców nie będzie miała znaczenia. Ustawa nie rozstrzyga zaś, czy i jakie środki zaskarżenia przysługują w przypadku wydania negatywnej opinii przez kuratora oświaty, chociaż treść tej opinii dotyczy bezpośrednio realizacji konstytucyjnych praw rodziców (art. 48 ust. 1 i art. 53 ust. 3 Konstytucji RP).

Niepewność co do efektu działań, w połączeniu z nakładem pracy i długością procedur, może zniechęcać szkoły do podejmowania inicjatywy w zakresie organizowania zajęć pozalekcyjnych. Może to prowadzić do zubożenia oferty edukacyjnej polskich szkół, a także do zahamowania rozwoju społeczeństwa obywatelskiego. W tym miejscu warto podkreślić ogromną wartość pracy wykonywanej przez organizacje edukacyjne, które wielokrotnie odpowiadały na potrzeby zgłaszane przez samą młodzież (udzielanie pomocy psychologicznej, rozwijanie zainteresowań, prowadzenie edukacji w obszarach szczególnie ważnych dla młodych ludzi, reagowanie na zagrożenia, promowanie wolontariatu). W ostatnich

miesiącach pomoc organizacji społecznych udzielana w szczególności uczniom i uczennicom z Ukrainy oraz innych państw stanowiła ważne i cenne uzupełnienie dla działań podejmowanych przez organy państwa.

Wymóg uzyskania pozytywnej opinii kuratora oświaty dotyczy także wielu innych aspektów funkcjonowania jednostek systemu oświaty, określonych w Prawie oświatowym. Organ sprawujący nadzór pedagogiczny ma wypowiedzieć się na temat powołania przez organ prowadzący na stanowisko dyrektora szkoły lub placówki osoby niebędącej nauczycielem (art. 62 ust. 2), powierzenia stanowiska dyrektora w przypadku nierozstrzygnięcia konkursu (art. 63 ust. 12), powierzenia stanowiska dyrektora szkoły lub placówki na okres krótszy niż 5 lat (art. 63 ust. 21), odwołania – w przypadkach szczególnie uzasadnionych – nauczyciela ze stanowiska kierowniczego w czasie roku szkolnego bez wypowiedzenia (art. 66 ust. 1 pkt 2) oraz połączenia prowadzonych przez jednostkę samorządu terytorialnego szkół lub placówek w zespół lub włączenie do zespołu szkoły lub placówki (art. 91 ust. 11).

W związku z powyższym pojawia się wątpliwość, czy wszystkie te czynności mieszczą się w granicach nadzoru pedagogicznego czy też wykraczają już poza te granice. Nadzór ten bowiem zgodnie z art. 55 Prawa oświatowego polega na obserwowaniu, analizowaniu i ocenianiu przebiegu procesów kształcenia i wychowania oraz efektów działalności dydaktycznej, wychowawczej i opiekuńczej oraz innej działalności statutowej szkół i placówek, ocenianiu stanu i warunków działalności dydaktycznej, wychowawczej i opiekuńczej oraz innej działalności statutowej szkół i placówek, udzielaniu pomocy szkołom i placówkom, a także nauczycielom w wykonywaniu ich zadań dydaktycznych, wychowawczych i opiekuńczych, inspirowaniu nauczycieli do poprawy istniejących lub wdrożenia nowych rozwiązań w procesie kształcenia, przy zastosowaniu innowacyjnych działań programowych, organizacyjnych lub metodycznych, których celem jest rozwijanie kompetencji uczniów.

Zastrzeżenia budzi też zmiana art. 85t ustawy Prawo oświatowe, w którym dodaje się ust. 1a w brzmieniu: „W sprawach niecierpiących zwłoki związanych z zagrożeniem bezpieczeństwa uczniów w czasie zajęć organizowanych przez szkołę organ sprawujący nadzór pedagogiczny może wystąpić do organu prowadzącego szkołę z wnioskiem o zawieszenie nauczyciela pełniącego funkcję dyrektora szkoły przed złożeniem wniosku o wszczęcie postępowania dyscyplinarnego. Wniosek złożony w tej sprawie przez organ sprawujący nadzór pedagogiczny jest wiążący dla organu prowadzącego szkołę”. Przepis ten budzi zastrzeżenia z punktu widzenia poszanowania zasady przyzwoitej legislacji obejmującej wymóg stanowienia

przepisów w sposób jasny i zrozumiały. Użycie wyrażeń nieostrych, takich jak „sprawy niecierpiące zwłoki związane z zagrożeniem bezpieczeństwa uczniów”, może ułatwiać organom nadzoru podejmowanie arbitralnych decyzji o poważnych konsekwencjach dla jednostek oraz całych szkół. Podobne zastrzeżenia dotyczą określenia „w przypadkach szczególnie uzasadnionych”, użytego w art. 66 w ust. 1, dotyczącego odwołania nauczyciela ze stanowiska kierowniczego w czasie roku szkolnego bez wypowiedzenia. Zgodnie z art. 7 ust. 1 ustawy dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559 ze zm.) zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty, w tym sprawy edukacji publicznej, należy tymczasem do zadań własnych gmin. Stąd też ingerencja administracji rządowej w działanie samorządu powinna być sformułowana precyzyjnie zgodnie z konstytucyjną zasadą rzetelnej legislacji, uzasadniona i proporcjonalna do celu.

Pragnę również podkreślić, że **do Rzecznika Praw Obywatelskich wpłynęły także liczne wnioski obywateli zaniepokojonych zmianami zasad prowadzenia edukacji domowej** (art. 37 ustawy Prawo oświatowe). Chociaż autorzy projektu wycofali najbardziej kontrowersyjne propozycje, w dalszym ciągu zgłaszane są obawy, że nowe przepisy utrudnią obywatelom korzystanie z tej formy nauki. Zmiany dotyczą terminu składania wniosku o wydanie przez dyrektora zezwolenia na spełnianie obowiązku szkolnego albo obowiązku nauki poza szkołą (od 1 lipca do 21 września), ograniczenia wyboru szkoły do terenu województwa, w którym zamieszkuje dziecko, lub województwa sąsiadującego z tym województwem, przeprowadzania egzaminów klasyfikacyjnych w szkole (zamiast w sposób zdalny). Rodzice i opiekunowie, a także sami uczniowie i uczennice podkreślają korzyści edukacji domowej, takie jak poprawa zdrowia psychicznego oraz większe możliwości osobistego rozwoju. Zwracają uwagę na należną rodzicom wolność wyboru dla swoich dzieci szkół innych niż publiczne, a także prawo obywateli i instytucji zakładania różnych szkół (art. 70 ust. 3 Konstytucji RP).

Rzecznik Praw Obywatelskich dostrzega potrzebę zapobiegania nieprawidłowościom związanym z organizacją edukacji domowej, w tym dopracowania zasad przyznawania dotacji oświatowych wyspecjalizowanym podmiotom. Postulaty zgłaszane przez organy prowadzące szkoły, ponoszące koszty takiego kształcenia oraz odpowiedzialność za jakość edukacji mieszkańców, powinny być potraktowane z pełną uwagą.

Należy podkreślić, że elementem przyzwoitej legislacji jest zachowanie właściwego trybu pracy nad ustawą. Jeżeli regulacje mają znaczący wpływ na liczne

podmioty, konieczne jest przeprowadzenie szerokich konsultacji społecznych. W sytuacji silnego sprzeciwu licznych grup społecznych ustawodawca powinien dołożyć wszelkich starań, aby przekonać społeczeństwo o słuszności proponowanych rozwiązań. Rzecznik Praw Obywatelskich z przykrością stwierdza, że w przypadku ustawy z dnia 4 listopada 2022 r. o zmianie ustawy – Prawo oświatowe oraz niektórych innych ustaw warunek ten nie został spełniony w wystarczającym stopniu.

Z uwagi na powyższe, działając na podstawie art. 16 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz.U. z 2020 r., poz. 627 ze zm.), zwracam się do Pana Marszałka z uprzejmą prośbą o wzięcie pod uwagę przez Wysoką Izbę przedstawionych uwag w toku prowadzonych prac legislacyjnych. Jednocześnie zwracam się z prośbą o przekazanie niniejszego wystąpienia Rzecznika odpowiednim komisjom senackim.

Z wyrazami poważania

Marcin Wiącek

Rzecznik Praw Obywatelskich

/-podpisano elektronicznie/