

Łódź, Kraków, dnia 22 listopada 2012 r.

dr Artur Krakala

Katedra Prawa Administracyjnego

i Nauki Administracji

Wydział Prawa i Administracji UŁ

dr Jerzy Lackowski

Studium Pedagogiczne

Uniwersytetu Jagiellońskiego

EKSPERTYZA PRAWNA

przygotowana przez: dr Jerzy Lackowski, dr Artur Krakala

na zlecenie: Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego

w ramach projektu „Dobre prawo - sprawne rządy”.

I - Przedmiot ekspertyzy

Przedmiotem ekspertyzy jest analiza regulacji prawnych dotyczących wykonywania zadań własnych przez samorządy w zakresie oświaty. Powyższa analiza ma pozwolić na ocenę racjonalności dalszego funkcjonowania w obrocie prawnym obowiązujących regulacji. W ten sposób zostanie stworzona lista regulacji, które usztywniają system edukacji w Polsce, uniemożliwiając samorządom terytorialnym sprawne i efektywne wykonywanie zadań własnych w zakresie oświaty. Ponadto, zostaną zaproponowane zmiany obowiązujących regulacji, pod kątem usprawnienia wykonywanych zadań własnych przez samorządy. Ich wprowadzenie w życie doprowadzi do autentycznej decentralizacji zarządzania polskim systemem oświatowym. Przedstawione propozycje zmian zostaną zaprezentowane na trzech płaszczyznach:

- zmiany całkowicie przeobrażające polski system oświatowy

- zmiany otwierające drogę do wykreowania elastycznego, autentycznie zdecentralizowanego systemu
- zmiany likwidujące anachronizmy w obowiązującym systemie.

II - Podstawa prawna

Podstawą przygotowania niniejszej ekspertyzy stanowiły następujące akty normatywne:

1. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483, ze zm.) - dalej zwaną jako Konstytucja RP;
2. Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (tekst jedn. Dz. U. z 2004 r., Nr 256, poz. 2572, ze zm.) - dalej zwana jako uso;
3. Ustawa z dnia 20 grudnia 1986 r. Karta Nauczyciela (tekst jedn. Dz. U. z 2006 r., Nr 97, poz. 674, ze zm.) - dalej zwana jako KN;
4. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2001 r., Nr 142, poz. 43, ze zm.) - dalej zwana jako usg;
5. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jedn. Dz. U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1592, ze zm.) - dalej zwana jako usp.
6. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (tekst jedn. Dz. U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1590, ze zm.) - dalej zwana jako usw.

III - Analiza przedmiotowa

1. Wprowadzenie

Zadania w zakresie edukacji publicznej stanowią jedno z najważniejszych zadań państwa - art. 70 Konstytucji RP. Po przełomie z 1989 r. na podstawie zasady decentralizacji większość zadań przekazano samorządowi terytorialnemu. Decentralizacja była realizowana (albo przynajmniej deklarowana) przez zwiększanie autonomii szkół oraz przekazywanie odpowiedzialności za ich prowadzenie jednostkom samorządu terytorialnego. Kluczowe zmiany nastąpiły w 1998 roku w wyniku przeprowadzenia przez rząd Jerzego Buzka równoczesnych reform systemu edukacji i administracji. Były one drugim etapem przejmowania odpowiedzialności za oświatę przez jednostki samorządu terytorialnego (JST).

W ramach pierwszego etapu gminy przejęły przedszkola w 1990 r. i w latach 1990 – 1995 przejmowały szkoły podstawowe. Przejęta odpowiedzialność (w zakresie finansowania placówek i zarządzania lokalnym systemem oświaty) za edukację przedszkolną oraz szkoły podstawowe i gimnazja przez gminy, a za szkoły ponadgimnazjalne (licea, technika i szkoły zawodowe), szkolnictwo specjalne, placówki „czasu wolnego” i inne placówki oświatowe przez nowo powstałe powiaty, oraz za ośrodki doskonalenia nauczycieli, jak też placówki o regionalnym i ponadregionalnym charakterze przez samorząd województwa, pozostała niezmienną do dziś. Wprowadzono wówczas zasadę, że samorzady terytorialne odpowiadają za prowadzenie szkół, a państwo za jakość ich pracy (w tym za efekty kształcenia). Równocześnie państwo ma obowiązek zapewnienia jednostkom samorządu terytorialnego środków na powierzone zadanie prowadzenia szkół. Znaczne zróżnicowanie dochodów własnych gmin i powiatów spowodowało przyjęcie systemu zapewniania środków na cele oświatowe w ramach subwencji ogólnej¹ (jej oświatowej części wyliczanej na podstawie praktycznie corocznie ustalanego algorytmu).

Pomimo jednak tak ustalonego systemu dostrzec można, że decentralizacja nie ma pełnego charakteru. Tym samym samorzady nie dysponują realną samodzielnością w zakresie zarządzania i finansowania oświatą, która pod względem infrastruktury, finansów i kadr należy (obok ochrony zdrowia) do największego segmentu zarządzania w samorządzie. Naszym zdaniem, samodzielność samorządów jest nadmiernie krępowana przez liczne obowiązujące przepisy, które w sposób całkowicie nieuzasadniony usztywniają system edukacji w Polsce, uniemożliwiając tym samym samorządom sprawne i efektywne wykonywanie zadań własnych w zakresie oświaty.

Kluczowym zagadnieniem staje się zatem kategoria zadań samorządu terytorialnego. Podstawową jednostką samorządu terytorialnego jest gmina. Konsekwencją prawną takiego rozwiązania jest przyjęcie, że to gmina wykonuje wszystkie zadania samorządu terytorialnego nie zastrzeżone dla innych jednostek samorządu terytorialnego (art. 164 ust. 1 i 3 Konstytucji RP, art. 6 ust. 1 usg). Oznacza to, że sprawy należące do tego samorządu należą jednocześnie do kompetencji gminy i jej organów. Natomiast zadania innych jednostek muszą być wyraźnie przez prawo określone i przyznane tym jednostkom². Wśród zadań samorządu wyróżnia się zadania własne i zlecone. Zadania w zakresie oświaty należą do zadań własnych samorządu, co wynika z norm zawartych w ustawach ustrojowych (art. 7 ust. 1 pkt 8 usg, art.

¹ P. Zbieranek, *Samorząd a edukacja – kwestie do dyskusji* [w:] *Samorząd a edukacja*, red. P. Kubicki, P. Zbieranek, Gdańsk 2011, str. 9.

² P. Dobosz, *Komentarz do art. 6 usg* [w:] *Komentarz do ustawy o samorządzie gminnym*, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2006, str. 68. Zob. także: W. Skrzydło, *Konstytucja RP. Komentarz*, Warszawa 2008 r., str. 329.

4 ust. 1 pkt 1 usg, art. 14 ust. 1 pkt 1 usw). Zadania własne wykonywane są we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność³, w sposób samodzielny i z własnych środków. Zakres autonomii jednostek samorządu terytorialnego przy realizacji zadań własnych jest o wiele większy niż przy realizacji zadań zleconych⁴. Celem realizacji zadań własnych jest m.in. zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty (art. 7 ust. 1 usg). Ustawodawca nakładając na gminę obowiązek realizacji zadań własnych, zobowiązuje gminę do urzeczywistnienia tych zapotrzebowań społecznych lokalnej wspólnoty, które są potrzebami powszechnymi i uzasadnionymi, służącymi realizacji ogólnych i wspólnych interesów prawnych tej społeczności. W tym znaczeniu stają się one potrzebami o charakterze publicznym, których zaspokajanie oznacza, że są one urzeczywistnione w sposób realny, a nie tylko potencjalny⁵. Dodatkowo ustawodawca wśród zadań własnych wyróżnia zadania, które mają charakter obligatoryjny, jak i fakultatywny. O charakterze zadania rozstrzygają przepisy prawa materialnego, szczegółowo regulujące poszczególne zdania. Jednostki samorządu terytorialnego nie mogą uchylić się od realizacji obligatoryjnych zadań własnych⁶, co ma zabezpieczyć realizację tych zadań wobec mieszkańców wszystkich jednostek samorządu terytorialnego. Natomiast w przypadku zadań fakultatywnych, jednostki samorządu terytorialnego mogą odstąpić od realizacji takich zadań np. w przypadku braku środków finansowych, bądź odpowiedniej infrastruktury⁷.

2. Zadania własne w zakresie oświaty regulowane uso

2.1. Zadania oświatowe

Ustawa o systemie oświaty w art. 3 pkt 14 definiuje pojęcie zadań oświatowych jednostek samorządu terytorialnego. Zgodnie z tym przepisem, przez zadania oświatowe należy przez to rozumieć zadania w zakresie kształcenia, wychowania i opieki, w tym profilaktyki społecznej. Ustawodawca doprecyzowuje charakter zadań oświatowych w art. 5a uso. Zgodnie z ust. 2 zapewnienie kształcenia, wychowania i opieki, w tym profilaktyki społecznej, jest zadaniem oświatowym:

³ Zob. art. 2 ust. 1 i 2 usg.

⁴ M. Pilich, *Komentarz do art. 5 uso* [w:] *Ustawa o systemie oświaty. Komentarz*, Warszawa 2012 r., str. 67. O charakterze zadań własnych zob. także: Z. Niewiadomski, *Zadania samorządu terytorialnego na przykładzie planowania przestrzennego* [w:] *Samorząd terytorialny. Zagadnienia prawne i administracyjne*, red. A. Piekara, Z. Niewiadomski, Warszawa 1998 r., str. 293-301.

⁵ P. Dobosz, *Komentarz do art. 7 usg* [w:] *Komentarz...*, str. 104.

⁶ P. Dobosz, *Komentarz do art. 7 usg* [w:] *Komentarz...*, str. 107.

⁷ Zob. A. Wilczyńska - *Zadania gminy* [w:] *Encyklopedia samorządu terytorialnego*, red. M. Stahl, B. Jaworska-Dębska, Warszawa 2010, str. 274.

- 1) gmin - w przedszkolach oraz w innych formach wychowania przedszkolnego, o których mowa w art. 14a ust. 1a uso, a także w szkołach, o których mowa w art. 5 ust. 5 uso;
- 2) powiatów - w szkołach i placówkach, o których mowa w art. 5 ust. 5a uso;
- 3) samorządów województw - w szkołach, placówkach, zakładach kształcenia i placówkach doskonalenia nauczycieli oraz kolegiach pracowników służb społecznych, o których mowa w art. 5 ust. 6 uso.

2.2. Zakładanie i prowadzenie publicznych szkół i placówek

Zgodnie z art. 5 ust. 2 uso szkoły i placówki mogą być zakładane i prowadzone przez:

- 1) jednostkę samorządu terytorialnego;
- 2) inną osobę prawną;
- 3) osobę fizyczną⁸.

Szkoła i placówka może być szkołą i placówką publiczną albo niepubliczną, przy czym jednostki samorządu terytorialnego mogą zakładać jedynie szkoły publiczne (art. 5 ust. 1 i 3 uso.).

Zgodnie z art. 5 ust. 5 uso zadaniem własnym gminy jest zakładanie i prowadzenie:

- a) publicznych przedszkoli, w tym z oddziałami integracyjnymi, przedszkoli specjalnych oraz innych form wychowania przedszkolnego
- b) szkół podstawowych oraz gimnazjów, w tym z oddziałami integracyjnymi, z wyjątkiem szkół podstawowych specjalnych i gimnazjów specjalnych, szkół artystycznych oraz szkół przy zakładach karnych, zakładach poprawczych i schroniskach dla nieletnich.

Obowiązkowym zadaniem własnym powiatu jest zakładanie i prowadzenie:

- a) publicznych szkół podstawowych specjalnych i gimnazjów specjalnych,
- b) szkół ponadgimnazjalnych, w tym z oddziałami integracyjnymi,
- c) szkół sportowych i mistrzostwa sportowego
- d) placówek oświatowo-wychowawcze, w tym szkolne schroniska młodzieżowe, umożliwiające rozwijanie zainteresowań i uzdolnień oraz korzystanie z różnych form wypoczynku i organizacji czasu wolnego;

⁸ Szkoły i placówki mogą zakładać i prowadzić również Minister właściwy do spraw wewnętrznych, Minister Obrony Narodowej, Minister właściwy do spraw oświaty i wychowania, Minister właściwy do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego, Minister właściwy do spraw rolnictwa, Minister właściwy do spraw środowiska, Minister Sprawiedliwości (art. 5 ust. 3a-3f uso.).

- e) placówek kształcenia ustawicznego, placówki kształcenia praktycznego oraz ośrodki doksztalcenia i doskonalenia zawodowego, umożliwiające uzyskanie i uzupełnienie wiedzy, umiejętności i kwalifikacji zawodowych;
- f) placówek artystycznych - ogniska artystyczne umożliwiające rozwijanie zainteresowań i uzdolnień artystycznych;
- g) poradni psychologiczno-pedagogiczne, w tym poradnie specjalistyczne udzielające dzieciom, młodzieży, rodzicom i nauczycielom pomocy psychologiczno-pedagogicznej, a także pomocy uczniom w wyborze kierunku kształcenia i zawodu;
- h) młodzieżowych ośrodków wychowawczych, młodzieżowych ośrodków socjoterapii, specjalnych ośrodków szkolno-wychowawczych oraz specjalnych ośrodków wychowawczych dla dzieci i młodzieży wymagających stosowania specjalnej organizacji nauki, metod pracy i wychowania, a także ośrodki umożliwiające dzieciom i młodzieży, o których mowa w art. 16 ust. 7, a także dzieciom i młodzieży z upośledzeniem umysłowym z niepełnosprawnościami sprzężonymi realizację odpowiednio obowiązku, o którym mowa w art. 14 ust. 3, obowiązku szkolnego i obowiązku nauki;
- i) placówek zapewniających opiekę i wychowanie uczniom w okresie pobierania nauki poza miejscem stałego zamieszkania⁹.

Do zadań własnych samorządu województwa należy zakładanie i prowadzenie:

- a) publicznych zakładów kształcenia i placówek doskonalenia nauczycieli,
 - b) bibliotek pedagogicznych,
- oraz o charakterze regionalnym lub ponadregionalnym:
- c) publicznych szkół podstawowych specjalnych i gimnazjów specjalnych,
 - d) szkół ponadgimnazjalnych, w tym z oddziałami integracyjnymi,
 - e) szkół sportowych i mistrzostwa sportowego
 - f) placówek oświatowo-wychowawcze, w tym szkolne schroniska młodzieżowe, umożliwiające rozwijanie zainteresowań i uzdolnień oraz korzystanie z różnych form wypoczynku i organizacji czasu wolnego;
 - g) placówek kształcenia ustawicznego, placówki kształcenia praktycznego oraz ośrodki doksztalcenia i doskonalenia zawodowego, umożliwiające uzyskanie i uzupełnienie wiedzy, umiejętności i kwalifikacji zawodowych;

⁹ Art. 5 ust. 5a uso w związku z art. 2 pkt 3-5 i 7 uso.

- h) placówek artystycznych - ogniska artystyczne umożliwiające rozwijanie zainteresowań i uzdolnień artystycznych;
- i) poradni psychologiczno-pedagogiczne, w tym poradnie specjalistyczne udzielające dzieciom, młodzieży, rodzicom i nauczycielom pomocy psychologiczno-pedagogicznej, a także pomocy uczniom w wyborze kierunku kształcenia i zawodu;
- j) młodzieżowych ośrodków wychowawczych, młodzieżowych ośrodków socjoterapii, specjalnych ośrodków szkolno-wychowawczych oraz specjalnych ośrodków wychowawczych dla dzieci i młodzieży wymagających stosowania specjalnej organizacji nauki, metod pracy i wychowania, a także ośrodki umożliwiające dzieciom i młodzieży, o których mowa w art. 16 ust. 7, a także dzieciom i młodzieży z upośledzeniem umysłowym z niepełnosprawnościami sprzężonymi realizację odpowiednio obowiązku, o którym mowa w art. 14 ust. 3, obowiązku szkolnego i obowiązku nauki;
- k) placówek zapewniających opiekę i wychowanie uczniom w okresie pobierania nauki poza miejscem stałego zamieszkania¹⁰.

Podkreślić należy możliwość połączenia w zespół przez organ prowadzący szkół różnych typów lub placówki. Połączenie nie narusza odrębności rad pedagogicznych, rad rodziców, rad szkół lub placówek i samorządów uczniowskich poszczególnych szkół lub placówek, o ile statut zespołu nie stanowi inaczej (art. 62 ust. 1 uso).

Ponadto, do zadań własnych gmin i powiatów należeć może zakładanie i prowadzenie publicznych placówek doskonalenia nauczycieli, zakładów kształcenia nauczycieli i bibliotek pedagogicznych, z zastrzeżeniem kompetencji ministra właściwego ds. kultury i dziedzictwa narodowego (art. 5 ust. 6a uso).

Zakładanie i prowadzenie ww. szkół i placówek o znaczeniu regionalnym należy do zadań własnych samorządu województwa. Do zadań tych należy również zakładanie i prowadzenie publicznych zakładów kształcenia, placówek doskonalenia nauczycieli oraz bibliotek pedagogicznych (art. 5 ust. 6 uso).

Jednostki samorządu terytorialnego mogą także zakładać i prowadzić szkoły i placówki, których prowadzenie nie należy do ich zadań własnych, po zawarciu

¹⁰ Art. 5 ust. 6 uso w związku z art. 5 ust. 5a uso i art. 2 pkt 3-5 i 7 uso.

porozumienia z jednostką samorządu terytorialnego, dla której prowadzenie danego typu szkoły lub placówki jest zadaniem własnym, a w przypadku szkół artystycznych - z ministrem właściwym do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego (art. 5 ust. 5b uso).

Zgodnie z art. 5 ust. 5g uso jednostka samorządu terytorialnego, będąca organem prowadzącym szkołę liczącą nie więcej niż 70 uczniów, na podstawie uchwały organu stanowiącego tej jednostki oraz po uzyskaniu pozytywnej opinii organu sprawującego nadzór pedagogiczny, może przekazać, w drodze umowy, osobie prawnej niebędącej jednostką samorządu terytorialnego lub osobie fizycznej, prowadzenie takiej szkoły.

2.3. Ustalenie sieci przedszkoli

Zgodnie z art. 14a ust. 1-2 uso rada gminy jest zobowiązana do ustalenia sieci prowadzonych przez gminę publicznych przedszkoli i oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych. W przypadkach uzasadnionych warunkami demograficznymi i geograficznymi rada gminy może uzupełnić sieć publicznych przedszkoli i oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych o inne formy wychowania przedszkolnego. Inne formy wychowania przedszkolnego organizuje się dla dzieci w miejscu zamieszkania lub w innym możliwie najbliższym miejscu. Tak ustalona sieć publicznych przedszkoli i oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych wraz z publicznymi innymi formami wychowania przedszkolnego powinna zapewniać wszystkim dzieciom pięcioletnim zamieszkałym na obszarze gminy możliwość spełniania obowiązku rocznego przygotowania przedszkolnego. Droga dziecka pięcioletniego z domu do najbliższego publicznego przedszkola, oddziału przedszkolnego w szkole podstawowej lub do publicznej innej formy wychowania przedszkolnego nie powinna przekraczać 3 km.

2.4. Zapewnienie warunków do realizacji obowiązku rocznego przygotowania przedszkolnego

Zgodnie z art. 14 ust. 4 uso zapewnienie warunków do spełniania obowiązku rocznego przygotowania przedszkolnego w przedszkolu, oddziale przedszkolnym zorganizowanym w szkole podstawowej lub w innej formie wychowania przedszkolnego, jest zadaniem własnym gminy. Obowiązkiem tym objęte jest każde dziecko w wieku 5 lat na stałe zamieszkujące obszar danej gminy. Powyższy obowiązek jest obowiązkiem administracyjnoprawnym o charakterze zbliżonym do obowiązku szkolnego. Podstawowym

warunkiem wykonania tego zadania jest ustalenie sieci przedszkoli i oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych. Należy jednak podkreślić, że skoro zakładanie i prowadzenie przedszkoli publicznych jest obowiązkowym zadaniem własnym gmin, to już obecnie na tych ostatnich spoczywa ogólny obowiązek zapewnienia rodzicom możliwości korzystania z tego rodzaju usług edukacyjnych¹¹.

2.5. Zapewnienie bezpłatnego transportu i opieki podczas przewozu lub zwrotu kosztów przejazdu do przedszkola

W przypadku, gdy droga dziecka pięcioletniego z domu do najbliższego publicznego przedszkola, oddziału przedszkolnego w szkole podstawowej lub publicznej innej formy wychowania przedszkolnego przekracza 3 km, obowiązkiem gminy jest zapewnienie bezpłatnego transportu i opieki w czasie przewozu dziecka lub zwrot kosztów przejazdu dziecka i opiekuna środkami komunikacji publicznej, jeżeli dowożenie zapewniają rodzice (art. 14a ust. 3 uso).

Obowiązkiem gminy jest także zapewnienie niepełnosprawnym dzieciom pięcioletnim oraz dzieciom objętym wychowaniem przedszkolnym¹² bezpłatnego transportu i opieki w czasie przewozu do najbliższego przedszkola, oddziału przedszkolnego w szkole podstawowej, innej formy wychowania przedszkolnego lub ośrodka umożliwiającego dzieciom upośledzonych umysłowo w stopniu głębokim, a także dzieciom z upośledzeniem umysłowym z niepełnosprawnościami sprzężonymi realizację obowiązku rocznego przygotowania przedszkolnego, albo zwrot kosztów przejazdu ucznia i opiekuna na zasadach określonych w umowie zawartej między wójtem (burmistrzem, prezydentem miasta) i rodzicami, opiekunami lub opiekunami prawnymi, jeżeli dowożenie zapewniają rodzice, opiekunowie lub opiekunowie prawni (art. 14a ust. 4 uso).

2.6. Ustalanie sieci szkół publicznych

Zgodnie z art. 17 ust. 4 uso rada gminy ustala plan sieci publicznych szkół podstawowych i gimnazjów prowadzonych przez gminę, a także określa granice obwodów

¹¹ M. Pilich - Komentarz do art. 14 ustawy o systemie oświaty, str. 256.

¹² Zgodnie z art. 14 ust. 1a uso, wychowaniem przedszkolnym mogą być objęte dzieci posiadające orzeczenie o potrzebie kształcenia specjalnego, w wieku powyżej 6 lat, nie dłużej jednak niż do końca roku szkolnego w tym roku kalendarzowym, w którym dziecko kończy 10 lat. Obowiązek szkolny tych dzieci może być odroczony do końca roku szkolnego w tym roku kalendarzowym, w którym dziecko kończy 10 lat.

publicznych szkół podstawowych i gimnazjów, z wyjątkiem specjalnych, mających siedzibę na obszarze gminy. Sieć publicznych szkół powinna być zorganizowana w sposób umożliwiający wszystkim dzieciom spełnianie obowiązku szkolnego, przy czym droga dziecka z domu do szkoły nie może przekraczać:

- 3 km - w przypadku uczniów klas I-IV szkół podstawowych;
- 4 km - w przypadku uczniów klas V i VI szkół podstawowych oraz uczniów gimnazjów.

W przypadku publicznych szkół podstawowych i gimnazjów prowadzonych przez inne organy, określenie granic ich obwodów następuje w uzgodnieniu z tymi organami. Uchwała rady gminy jest aktem prawa miejscowego i podlega ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

Rada powiatu ustala plan sieci publicznych szkół ponadgimnazjalnych oraz szkół specjalnych, z uwzględnieniem szkół ponadgimnazjalnych i specjalnych mających siedzibę na obszarze powiatu prowadzonych przez inne organy prowadzące, tak aby umożliwić dzieciom i młodzieży zamieszkującym na obszarze powiatu lub przebywającym w szkołach lub oddziałach zorganizowanych w podmiocie leczniczym oraz w jednostce pomocy społecznej, realizację odpowiednio obowiązku szkolnego lub obowiązku nauki (art. 17 ust. 5 uso).

2.7. Zapewnienie bezpłatnego transportu i opieki podczas przewozu lub zwrotu kosztów przejazdu do szkoły

Jeżeli droga dziecka z domu do szkoły, w której obwodzie dziecko mieszka, przekracza:

- 3 km - w przypadku uczniów klas I-IV szkół podstawowych;
 - 4 km - w przypadku uczniów klas V i VI szkół podstawowych oraz uczniów gimnazjów,
- obowiązkiem gminy jest zapewnienie bezpłatnego transportu i opieki w czasie przewozu lub zwrot kosztów przejazdu środkami komunikacji publicznej (art. 17 ust. 3 uso).

Obowiązkiem gminy jest także:

- 1) zapewnienie uczniom niepełnosprawnym, które objęte zostały kształceniem specjalnym, bezpłatnego transportu i opieki w czasie przewozu do najbliższej szkoły podstawowej i gimnazjum, a uczniom z niepełnosprawnością ruchową, upośledzeniem umysłowym w stopniu umiarkowanym lub znacznym - także do najbliższej szkoły ponadgimnazjalnej, nie dłużej jednak niż do ukończenia 21 roku życia;

- 2) zapewnienie dzieciom i młodzieży upośledzonym umysłowo w stopniu głębokim, a także dzieciom i młodzieży z upośledzeniem umysłowym z niepełnosprawnościami sprzężonymi, bezpłatnego transportu i opieki w czasie przewozu do ośrodka umożliwiającego tym dzieciom i młodzieży realizację obowiązku szkolnego i obowiązku nauki, nie dłużej jednak niż do ukończenia 25 roku życia;
- 3) zwrot kosztów przejazdu ww. uczniów oraz jego opiekuna do ww. szkół lub ośrodków, na zasadach określonych w umowie zawartej między wójtem (burmistrzem, prezydentem miasta) i rodzicami, opiekunami lub opiekunami prawnymi ucznia, jeżeli dowożenie i opiekę zapewniają rodzice, opiekunowie lub opiekunowi prawni (art. 17 ust. 3a).

2.8. Przyjmowanie programów edukacyjnych

Na podstawie art. 90t uso, jednostki samorządu terytorialnego mogą tworzyć regionalne lub lokalne programy:

- wyrównywania szans edukacyjnych dzieci i młodzieży;
- wspierania edukacji uzdolnionych dzieci i młodzieży.

Na realizację powyższych programów jednostki samorządu terytorialnego przeznaczają środki własne, a także mogą przeznaczać środki publiczne pochodzące z budżetu UE. Jednostki samorządu terytorialnego mogą tworzyć programy edukacyjne we współpracy z organizacjami pozarządowymi¹³. Programy edukacyjne są aktami o charakterze wewnętrznym. Wyznaczają one jedynie kierunki działań JST w zakresie edukacji, stwarzając podstawę, do podjęcia odpowiednich działań organizatorskich, a także dalszego stanowienia uchwały w przedmiocie określenia szczegółowych warunków udzielania pomocy dzieciom i młodzieży, form i zakresu tej pomocy. Regulacją tej uchwały objęte są m.in. stypendia dla uzdolnionych uczniów oraz tryb postępowania w tych sprawach. Rada gminy podejmując powyższą uchwałę uwzględnia w szczególności przedsięwzięcia sprzyjające eliminowaniu barier edukacyjnych, a także osoby lub grupy osób uprawnione do pomocy oraz potrzeby edukacyjne na danym obszarze (art. 90t ust. 4 uso). Powyższe formy pomocy należy odróżnić o tych przewidzianych w art. 90p uso. Zgodnie z tym przepisem, zadaniami własnymi gminy jest udzielanie świadczeń pomocy materialnej o charakterze socjalnym, które przyznawane są

¹³ Zob. art. 3 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Tekst jedn.: Dz. U. z 2010 r. Nr 234, poz. 1536 ze zm.).

prze wójta (burmistrza, prezydenta miasta)¹⁴. Na dofinansowanie powyższych świadczeń gmina otrzymuje dotację celową z budżetu państwa (art. 90r ust. 1 uso).

2.9. Zapewnienie dodatkowej, bezpłatnej nauki języka polskiego

Zgodnie z art. 5a ust. 2a uso w związku z art. 94a ust. 4, zadaniem oświatowym gminy jest także zapewnienie dodatkowej, bezpłatnej nauki języka polskiego osobom niebędącym obywatelami polskimi, podlegającym obowiązkowi szkolnemu lub obowiązkowi nauki, które nie znają języka polskiego albo znają go na poziomie niewystarczającym do korzystania z nauki. Dodatkową naukę języka polskiego dla tych osób organizuje organ prowadzący szkołę.

2.10. Sprawowanie nadzoru nad działalnością szkół i placówek

Zgodnie z art. 34a uso organ prowadzący szkołę lub placówkę (odpowiednio wójt/burmistrz/prezydent miasta, starosta, marszałek) sprawuje nadzór nad jej działalnością w zakresie spraw finansowych i administracyjnych, z uwzględnieniem odrębnych przepisów. Nadzorowi podlega w szczególności:

- prawidłowość dysponowania przyznanymi szkole lub placówce środkami budżetowymi oraz pozyskanymi przez szkołę lub placówkę środkami pochodzącymi z innych źródeł, a także gospodarowania mieniem;
- przestrzeganie obowiązujących przepisów dotyczących bezpieczeństwa i higieny pracy pracowników i uczniów;
- przestrzeganie przepisów dotyczących organizacji pracy szkoły i placówki.

Nadzór organu prowadzącego te szkoły lub placówki ma co do istoty zupełnie inny charakter prawny niż sprawowany nad nimi nadzór pedagogiczny. Nie jest bowiem faktycznie nadzorem zewnętrznym, lecz wewnątrz pewnej struktury organizacyjnej.

2.11. Powierzenie stanowiska dyrektora szkoły lub placówki

Zgodnie z art. 36a uso stanowisko dyrektora szkoły lub placówki powierza organ prowadzący szkołę lub placówkę. Kandydata na stanowisko dyrektora szkoły lub placówki

¹⁴ Art. 90m ust. 1 uso.

wyłania się w drodze konkursu. Wymogu przeprowadzania konkursu na stanowisko dyrektora nie stosuje się do szkół i placówek publicznych prowadzonych przez osoby fizyczne lub osoby prawne niebędące jednostkami samorządu terytorialnego. Organ prowadzący powołuje komisję konkursową w składzie:

- 1) trzech przedstawicieli organu prowadzącego szkołę lub placówkę;
 - 2) dwóch przedstawicieli organu sprawującego nadzór pedagogiczny;
 - 3) po jednym przedstawicielu:
 - a) rady pedagogicznej,
 - b) rady rodziców,
 - c) zakładowych organizacji związkowych, przy czym przedstawiciel związku zawodowego nie może być zatrudniony w szkole lub placówce, której konkurs dotyczy
- Stanowisko dyrektora szkoły lub placówki powierza się na 5 lat szkolnych.

2.12. Likwidowanie szkół publicznych

Organ prowadzący szkołę publiczną, zgodnie z art. 59 może ją zlikwidować po zasięgnięciu opinii organu sprawującego nadzór pedagogiczny. Likwidacja dokonywana jest z końcem roku szkolnego, po zapewnieniu przez organ prowadzący uczniom możliwości kontynuowania nauki w innej szkole publicznej tego samego typu, a także kształcącej w tym samym lub zbliżonym zawodzie. Organ prowadzący jest obowiązany, co najmniej na 6 miesięcy przed terminem likwidacji, zawiadomić o zamiarze likwidacji szkoły: rodziców uczniów (w przypadku szkoły dla dorosłych - uczniów), właściwego kuratora oświaty oraz organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego właściwej do prowadzenia szkół danego typu.

Do pozostałych zadań własnych jednostek samorządu terytorialnego w zakresie oświaty należy również:

- udzielanie dotacji szkołom i placówkom publicznym prowadzonym przez osoby fizyczne i prawne niebędące jednostkami samorządu terytorialnego,
- udzielanie dotacji szkołom i placówkom niepublicznym,
- prowadzenie ewidencji szkół i placówek.

3. Zadania wynikające z ustawy Karta Nauczyciela

3.1. Powołanie komisji egzaminacyjnej dla nauczycieli ubiegających się o stopień nauczyciela mianowanego

Komisję egzaminacyjną dla nauczycieli ubiegających się o awans na stopień nauczyciela mianowanego powołuje organ prowadzący szkołę. W skład komisji wchodzi:

- przedstawiciel organu prowadzącego szkołę, jako jej przewodniczący;
- przedstawiciel organu sprawującego nadzór pedagogiczny;
- dyrektor szkoły;
- dwaj eksperci z listy ekspertów ustalonej przez ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania (art. 9g ust. 2 KN).

3.2. Zapewnienie szkole warunków do realizacji przez nauczycieli zadań dydaktycznych, wychowawczych i opiekuńczych

Zgodnie z art. 29 ust. 1 KN, realizacja powyższego zadania spoczywa na organie prowadzącym szkołę lub placówkę. Nauczycielowi przysługuje wyposażenie jego stanowiska pracy, umożliwiające realizację dydaktyczno-wychowawczego programu nauczania. Realizację tego zadania uszczegóławia rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 17 grudnia 2010 r¹⁵.

3.3. Ustalanie regulaminu wynagrodzenia nauczycieli

Odpowiednio rada gminy/powiatu, sejmik województwa w uchwala regulamin wynagradzania nauczycieli, uwzględniając przewidywaną strukturę zatrudnienia. Regulamin określa:

- wysokość stawek dodatków: za wysługę lat, motywacyjnego, funkcyjnego i za warunki pracy oraz szczegółowe warunki przyznawania tych dodatków,
- szczegółowe warunki obliczania i wypłacania wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw,
- wysokość i warunki wypłacania nagród i innych świadczeń wynikających ze stosunku pracy, o ile nie zostały one określone w ustawie lub w odrębnych przepisach

Powyższe warunki wynagradzania ustala się w taki sposób, aby średnie wynagrodzenie nauczycieli odpowiadało na obszarze działania danej jednostki samorządu

¹⁵ Dz. U. z 2011 r., Nr 6, poz. 23.

terytorialnego co najmniej średnim wynagrodzeniom nauczycieli, określanym ustawowo. Regulamin podlega uzgodnieniu ze związkami zawodowymi zrzeszającymi nauczycieli. Regulamin wynagradzania nauczycieli jest aktem prawa miejscowego i podlega ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

3.4. Podwyższenie minimalnych stawek wynagrodzenia zasadniczego

Rada gminy/powiatu, sejmik województwa w trybie przewidzianym dla uchwalania regulaminu wynagradzania nauczycieli, może w drodze uchwały zwiększać środki na wynagrodzenia nauczycieli, w tym podwyższać minimalne stawki wynagrodzenia zasadniczego. Organy prowadzące mogą ponadto upoważniać dyrektorów szkół, w indywidualnych przypadkach oraz w granicach ustalonego planu finansowego szkoły, do przyznawania minimalnej stawki wynagrodzenia zasadniczego nauczyciela wyższej od ustawowo ustalonej lub podwyższonej przez organ prowadzący. Zwiększenie środków na poszczególne składniki wynagrodzenia dla nauczycieli ponad ustawowo określony poziom może odbywać się wyłącznie z dochodów własnych jednostek samorządu terytorialnego. Podwyższenie wynagrodzeń dla nauczycieli następuje nie później niż w ciągu 3 miesięcy po ogłoszeniu ustawy budżetowej, z wyrównaniem od dnia 1 stycznia danego roku (art. 30 ust. 10-11 KN).

3.5. Przeprowadzenie analiz wydatków poniesionych na wynagrodzenia nauczycieli - dodatek uzupełniający

Stosownie do dyspozycji art. 30a ust. 1 KN, w terminie do dnia 20 stycznia każdego roku organ prowadzący szkołę będący jednostką samorządu terytorialnego przeprowadza analizę poniesionych w poprzednim roku kalendarzowym wydatków na wynagrodzenia nauczycieli w odniesieniu do wysokości średnich wynagrodzeń, oraz średniorocznej struktury zatrudnienia nauczycieli na poszczególnych stopniach awansu zawodowego. W przypadku, gdy analiza wykaże że średnie wynagrodzenia nauczycieli określone w ustawie nie zostały osiągnięte, nauczyciele otrzymają brakującą różnicę w formie dodatku uzupełniającego. Jednorazowy dodatek uzupełniający nie jest uwzględniany jako składnik poniesionych wydatków na wynagrodzenia nauczycieli w odniesieniu do wysokości średnich wynagrodzeń w roku, w którym został wypłacony (art. 30a ust. 2-6 KN).

3.6. Wypłata jednorazowej gratyfikacji nauczycielowi dyplomowanemu, który

uzyskał tytuł honorowy profesora oświaty

Nauczycielowi dyplomowanemu, posiadającemu co najmniej 20-letni okres pracy w zawodzie nauczyciela, w tym co najmniej 10-letni okres pracy jako nauczyciel dyplomowany, oraz znaczący i uznany dorobek zawodowy, na wniosek Kapituły do Spraw Profesorów Oświaty może być nadany przez ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania tytuł honorowy profesora oświaty (art. 9i ust. 1 KN). W przypadku uzyskania powyższego tytułu, organ prowadzący wypłaca jednorazową gratyfikację pieniężną w wysokości 6-miesięcznego ostatnio pobieranego wynagrodzenia zasadniczego (art. 31 KN).

3.7. Określenie zasad rozliczania tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć nauczycieli

Zgodnie z art. 42 ust. 7 KN, organ prowadzący szkołę lub placówkę określa:

- 1) zasady rozliczania tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć nauczycieli, dla których ustalony plan zajęć jest różny w poszczególnych okresach roku szkolnego;
- 2) zasady udzielania i rozmiar obniżek oraz zwolnienie od obowiązku realizacji zajęć w stosunku do:
 - dyrektora i wicedyrektora szkoły,
 - nauczyciela pełniącemu inne stanowisko kierownicze w szkole,
 - nauczyciela, który obowiązki kierownicze pełni w zastępstwie nauczyciela, któremu powierzono stanowisko kierownicze;
- 3) tygodniowy obowiązkowy wymiar godzin zajęć nauczycieli szkół niewymienionych w ust. 3, nauczycieli szkół, o których mowa w art. 1 ust. 2 pkt 1a, nauczycieli prowadzących kształcenie w formie zaocznej, nauczycieli kolegów pracowników służb społecznych, nauczycieli kształcenia na odległość, nauczycieli realizujących w ramach stosunku pracy obowiązki określone dla stanowisk o różnym tygodniowym obowiązkowym wymiarze godzin, pedagogów, psychologów, logopedów, doradców zawodowych prowadzących zajęcia związane z wyborem kierunku kształcenia i zawodu w celu wspomagania uczniów w podejmowaniu decyzji edukacyjnych i zawodowych, bibliotekarzy bibliotek pedagogicznych oraz zasady zaliczania do wymiaru godzin poszczególnych zajęć w formie zaocznej i w kształceniu na odległość.

Organ prowadzący szkołę lub placówkę może określić przypadki, w jakich nauczycielowi zatrudnionemu w pełnym wymiarze zajęć można obniżyć tygodniowy

obowiązkowy wymiar godzin zajęć, oraz warunki i tryb tego obniżenia. Obniżenie tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć nie może spowodować zmniejszenia wynagrodzenia oraz ograniczenia innych uprawnień nauczyciela. Nauczyciel korzystający z obniżonego tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć, co do zasady nie może mieć godzin ponadwymiarowych (art. 42a KN).

3.8. Utworzenie specjalnego funduszu na nagrody dla nauczycieli i ustalenie kryteriów i trybów przyznawania nagród dla nauczycieli

Zgodnie z art. 49 ust. 1 organ prowadzący tworzy w swoim budżecie specjalny fundusz na nagrody dla nauczycieli za ich osiągnięcia dydaktyczno-wychowawcze. Fundusz tworzony jest w wysokości co najmniej 1 % planowanych rocznych wynagrodzeń osobowych, z przeznaczeniem na wypłaty nagród organów prowadzących szkoły i dyrektorów szkół.

Organy prowadzące szkoły ustalają kryteria i tryb przyznawania nagród dla nauczycieli za ich osiągnięcia w zakresie pracy dydaktycznej, wychowawczej i opiekuńczej, w tym realizacji zadań związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa uczniom w czasie zajęć organizowanych przez szkołę, oraz realizacji innych zadań statutowych szkoły, ze środków utworzonego funduszu, uwzględniając w szczególności sposób podziału środków na nagrody organów prowadzących szkoły i dyrektorów szkół, tryb zgłaszania kandydatów do nagród oraz zasadę, że nagroda może być przyznana nauczycielowi po przepracowaniu w szkole co najmniej roku (art. 49 ust. 2 KN).

Projekt tej uchwały powinien zostać przekazany w celu wyrażenia opinii w trybie określonym w art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych¹⁶ odpowiednim instancjom związków zawodowych zrzeszających nauczycieli. Podkreślić należy, że organ stanowiący nie może delegować swoich uprawnień do określania kryteriów i trybu przyznawania nagród dla nauczycieli na inny organ - np. radę pedagogiczną¹⁷. Uchwała o utworzeniu specjalnego funduszu jest aktem prawa miejscowego¹⁸, a jej treść nie może być objęta ogólnym regulaminem wynagradzania nauczycieli¹⁹.

3.9. Realizacja uprawnień nauczyciela do lokalu mieszkalnego na terenie

¹⁶ Tekst jedn.: Dz. U. z 2001 r., Nr 79, poz. 854, ze zm.

¹⁷ Zob.: rozstrzygnięcie nadzorcze wojewody podlaskiego z dnia 7 lutego 2006 r., PN.II.0911-29/06, Wspólnota 2006, nr 9, s. 46.

¹⁸ Zob. wyrok NSA z dnia 25 stycznia 2006 r. I OSK 1310/05, LEX nr 276501.

¹⁹ Zob. wyrok NSA z dnia 12 marca 2008 r., I OSK 19/08 (Dz. Urz. Wojew. Lubus. Nr 42, poz. 828).

gminy, w której położona jest szkoła - dodatek mieszkaniowy i wiejski

Zgodnie z art. 54 KN Nauczyciel zatrudniony na terenie wiejskim oraz w mieście liczącym do 5.000 mieszkańców ma prawo do lokalu mieszkalnego na terenie gminy, w której położona jest szkoła. Obowiązek realizacji uprawnień nauczyciela, o którym mowa w ust. 1, należy do dyrektora szkoły i organu prowadzącego szkołę (wójt, burmistrz, prezydent miasta, starosta, marszałek województwa). Karta Nauczyciela nie precyzuje, w jaki sposób ma nastąpić realizacja powyższego obowiązku. Prawo do zajmowania przydzielonego lokalu mieszkalnego nauczyciel zachowuje po przejściu na emeryturę, rentę lub nauczycielskie świadczenie kompensacyjne. Prawo to służy także małżonkowi nauczyciela oraz dzieciom pozostającym na jego utrzymaniu i prowadzącym z nim wspólne gospodarstwo domowe²⁰.

Nauczycielowi, zatrudnionemu na terenie wiejskim oraz w mieście liczącym do 5.000 mieszkańców, posiadającemu kwalifikacje do zajmowania stanowiska nauczyciela, przysługuje nauczycielski dodatek mieszkaniowy oraz odrębny dodatek w wysokości 10 % wynagrodzenia zasadniczego. Wysokość dodatku mieszkaniowego uzależniona jest od stanu rodzinnego nauczyciela i może być także zróżnicowana w zależności od miejscowości, w której nauczyciel jest zatrudniony. Dodatek wiejski nauczycielowi zatrudnionemu na terenie wiejskim, na którym występuje deficyt kadr może być podwyższony przez organ prowadzący szkołę. Prawo do nauczycielskiego dodatku mieszkaniowego przysługuje niezależnie od faktu otrzymywania dodatku mieszkaniowego na podstawie ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o dodatkach mieszkaniowych²¹.

Wysokość nauczycielskiego dodatku mieszkaniowego oraz szczegółowe zasady jego przyznawania i wypłacania określa regulamin uchwalany przez radę gminy/powiatu oraz sejmik województwa. Powyższy regulamin jest aktem prawa miejscowego.

3.10. Wyodrębnienie środków na dofinansowanie doskonalenia zawodowego nauczycieli z uwzględnieniem doradztwa metodycznego

W budżetach organów prowadzących szkoły wyodrębnia się środki na dofinansowanie doskonalenia zawodowego nauczycieli z uwzględnieniem doradztwa metodycznego - w wysokości 1 % planowanych rocznych środków przeznaczonych na wynagrodzenia osobowe nauczycieli (art. 70a ust. 1 KN). Powyższa regulacja nie ma zastosowania do organów

²⁰ Zob. także wyrok SN z dnia 10 grudnia 1993 r., I PRN 124/93, (OSNC 1994, nr 9, poz. 183).

²¹ Dz. U. Nr 71, poz. 734 ze zm.

prowadzących szkoły niepubliczne oraz do osób fizycznych i osób prawnych innych niż jednostki samorządu terytorialnego, prowadzących szkoły publiczne. Powyższe środki mogą być również przeznaczone, w wysokości nie większej niż 20 %, na dofinansowanie kosztów obniżenia tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć dydaktycznych, wychowawczych i opiekuńczych nauczycielom dyplomowanym, którym powierzono zadania doradcy metodycznego. Dofinansowanie polegające na zwiększeniu funduszu wynagrodzeń w planach finansowych szkół nie może być wyższe niż skutki finansowe zatrudnienia nauczyciela w wymiarze odpowiadającym przyznanej zniżce tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć dydaktycznych, wychowawczych i opiekuńczych nauczycielowi dyplomowanemu (art. 70a ust. 1a KN).

3.11. Przeznaczenie corocznie w budżecie środków finansowych z przeznaczeniem na pomoc zdrowotną dla nauczycieli korzystających z opieki zdrowotnej

Stosownie do art. 72 ust. 1, niezależnie od przysługującego nauczycielowi i członkom jego rodziny prawa do świadczeń z ubezpieczenia zdrowotnego, organy prowadzące szkoły przeznaczają corocznie w budżetach odpowiednie środki finansowe z przeznaczeniem na pomoc zdrowotną dla nauczycieli korzystających z opieki zdrowotnej oraz określają rodzaje świadczeń przyznawanych w ramach tej pomocy oraz warunki i sposób ich przyznawania.

III - Propozycje deregulacji i zmian w systemie oświaty

1. Od centralnie zarządzanej oświaty w samorządzie do zdecentralizowanej oświaty samorządowej

Obecny model zarządzania oświatą w Polsce opiera się na założeniu pełnej odpowiedzialności jednostek samorządu terytorialnego za znajdujące się w ich gestii szkoły i placówki oświatowe. Z odpowiedzialnością winna wiązać się możliwość kreowania zadań, za które samorządy odpowiadają. Owe możliwości mają dwa aspekty, z jednej strony jednostka samorządowa winna dysponować potencjałem społeczno – gospodarczym adekwatnym do postawionych przed nią zadań, a z drugiej przekazywane jej przez rząd zadania winny być powiązane ze środkami finansowymi pozwalającymi na ich prawidłowe wykonywanie. W polskim wydaniu samorządności terytorialnej, w sytuacji istnienia wielu słabych ekonomicznie jednostek, dla prawidłowej realizacji zadań oświatowych ogromne

znaczenie ma właściwe ich finansowe zabezpieczenie poprzez subwencję, a z tym niestety od początku historii samorządowej Rzeczypospolitej są duże problemy. Trzeba także zauważyć, że w przypadku oświaty samorzady otrzymały obowiązki, natomiast wiele ważnych dla ich prawidłowego i skutecznego realizowania kompetencji pozostało w gestii administracji rządowej i są to często kompetencje związane z prowadzeniem bieżącej polityki edukacyjnej. W Polsce ciągle jeszcze trwają bowiem zmagania pomiędzy zwolennikami autentycznej decentralizacji zarządzania oświatą, a miłośnikami jej centralnego sterowania, zgadzającymi się wprowadzić na prowadzenie przez JST oświaty, ale pod ścisłą kuratelą administracji rządowej (czyli de facto mamy do czynienia ze zwolennikami modelu ulokowanej w samorządzie, ale w istocie centralnie zarządzanej oświaty). W wielu przypadkach można odnieść wrażenie, że zadania oświatowe samorządu mające przecież charakter zadań własnych, stają się de facto zadaniami o charakterze zadań zleconych. Najczęściej przeciwnicy decentralizacji szermują argumentem o zagrożeniu, jakim dla oświaty byłoby zdjęcie owej rządowej kurateli. Argumentem powszechnie używanym na poparcie tej tezy jest zmniejszenie liczby polskich przedszkoli i szkół po 1990 roku. Tymczasem owe likwidacje przedszkoli i szkół nie były przejawami samorządowej nieodpowiedzialności, ale wynikały z kłopotów finansowych gmin oraz z pogłębiającego się niżu demograficznego, jak też były pokłosiem zastosowania w oświacie rzetelnego rachunku ekonomicznego. Nie można także zapominać o błędnych decyzjach rządowych związanych z finansowaniem zadań oświatowych samorządów, takich chociażby, jak pozostawienie finansowania przedszkoli poza subwencją oświatową oraz kalkulowanie subwencji na poziomie nie zapewniającym generalnie nawet realizacji podstawowych zadań. Recenzowanie oświatowych działań samorządów bardzo często pozbawione jest odniesienia do warunków, w jakich te działania były i są prowadzone. Przeciwnicy autentycznej oświatowej decentralizacji powinni rozważyć, jak wyglądałaby polska oświata dzisiaj, gdyby nie przejęcie odpowiedzialności za nią przez JST.

Zasadniczym problemem polskiej oświaty jest brak jasnych reguł i zasad jej organizacji oraz występowanie wielu regulacji utrudniających skuteczne realizowanie zadań przez podmioty, posiadające formalne kompetencje do ich wykonywania. W funkcjonującym w Polsce modelu zarządzania oświatą optymalnym rozwiązaniem byłoby umożliwienie JST wykonywania bieżących zadań oświatowych, w ramach zakreślonej przez rząd krajowej polityki edukacyjnej, czyli nadanie rzeczywistej treści subsydiarności państwa w tym obszarze. Podstawą owej polityki oświatowej państwa winny być krajowe standardy edukacyjne oraz precyzyjnie określone cele, niestety obecnie warunki te nie są spełniane.

Rozważając decentralizację zarządzania polską oświatą można zauważyć, iż mamy do czynienia z próbą utrzymania centralnego zarządzania prowadzonymi przez samorządy placówkami oświatowymi. W sposób szczególnie jest to widoczne w kwestii regulacji dotyczących zasad zatrudniania i wynagradzania nauczycieli. Odpowiadające za bieżące zarządzanie placówkami JST mają niewielki wpływ na politykę kadrową w stosunku do nauczycieli, wynika ona bowiem z ustawy Karta nauczyciela oraz z bieżących ustaleń MEN dotyczących zasad wynagradzania nauczycieli. Równocześnie koszty stosowania Karty nauczyciela w placówkach samorządowych wcale nie są pokrywane przez część oświatową subwencji ogólnej. Stąd też należy ustalić precyzyjnie wzajemne relacje administracji rządowej i samorządowej w odniesieniu do placówek oświatowych oraz powiązać kompetencje tych podmiotów z ich obowiązkami i możliwościami finansowymi. Obserwując podejmowane obecnie w tej materii próby trudno nie odnieść wrażenia, iż mają one bardzo powierzchowny charakter i nie dotyczą istoty problemu.

Istotne pytanie na które muszą odpowiedzieć wszyscy, którzy podejmują pracę nad kreowaniem w Polsce autentycznie zdecentralizowanej oświaty samorządowej dotyczy skali ich determinacji w kwestii likwidacji biurokratycznego modelu oświaty, opartego w głównej mierze na regulacjach wynikających z Karty nauczyciela oraz osadzenia naszej oświaty na jasno określonych standardach oświatowych. Trzeba z przykrością zauważyć, iż dotychczas brak takiej determinacji, być może pojawi się ona ze strony JST jako skutek niemożności finansowego sprostania nakładanym na nie zadaniom oświatowym.

W dalszej części tego opracowania pojawią się propozycje zarówno zmian przeobrażających w pełni nasz system oświatowy (likwidacja Karty nauczyciela, zamiana obowiązku prowadzenia przez JST publicznych placówek oświatowych na obowiązek zapewnienia każdemu mieszkającemu na jej terenie młodemu człowiekowi bezpłatnej nauki), jak też zmiany stwarzające szansę na rozsadzenie obecnego biurokratycznego modelu oświaty (wprowadzenie możliwości przekazywania przez JST każdej publicznej placówki z zachowaniem jej publicznego charakteru, wprowadzenie standardów oświatowych) oraz propozycje likwidacji szeregu kompletnie anachronicznych rozwiązań, których realizacja nie zmieni jednak w istocie obecnego modelu polskiej oświaty. Takie przedstawienie propozycji zmian wynika z pragnienia autorów stworzenia odbiorcom tego opracowania możliwości elastycznego podejścia do ich wprowadzania. Trzeba jednak podkreślić, iż ograniczenie zmian do pewnego rodzaju kosmetyki obowiązującego systemu, gdyż tym będzie w istocie likwidacja rozmaitych anachronizmów i absurdów prawa oświatowego będzie działaniem przydatnym, ale zdecydowanie niewystarczającym.

Realizacja przedstawionych propozycji, szczególnie tych gruntownie zmieniających model polskiej oświaty, stworzy ogromne szanse na poprawę jakości kształcenia młodych Polaków oraz przyczyni się do racjonalizacji publicznych wydatków oświatowych. W efekcie polska oświata może przejść z biurokratycznego modelu zarządzania do modelu zarządzania publicznego. Właśnie w takim modelu mamy m.in. do czynienia ze zdywersyfikowanymi, elastycznymi strukturami organizacyjnymi, z menedżerskim zarządzaniem, z ukierunkowaniem działań na potrzeby klientów, z interaktywną zasadą zarządzania, z partnerskim współdziałaniem z innymi podmiotami, a także - co szczególnie ważne w edukacji – z wywoływaniem zmian, rozwojem oraz długookresowym horyzontem działań. W takim modelu w organizacji państwa dominują struktury samorządowe i autonomiczne, a nie monocentryczne i resortowe. Analiza współczesnej polskiej rzeczywistości oświatowej pokazuje, że wprawdzie formalnie mamy do czynienia z państwem zdecentralizowanym, jednak w dalszym ciągu nad samorządami dominują rozmaite struktury rządowej biurokracji. W każdym wymiarze model zarządzania publicznego przynosi lepsze dla obywateli skutki niż model biurokratyczny, jednak jego rzeczywiste zaistnienie hamowane jest przez rozmaite struktury administracji publicznej.

2. W centrum systemu uczeń a nie szkoła – instytucja (propozycja zmian treści art. 5 ust. 5 i 5a uso)

Kluczowe znaczenie dla autentycznej zmiany modelu polskiej oświaty ma zamiana obowiązku prowadzenia przez JST publicznych szkół (placówek oświatowych) na obowiązek zapewnienia przez JST możliwości bezpłatnej realizacji obowiązku edukacyjnego przez dzieci i młodzież. W tym celu powinna ulec zmianie treść ustępów 5 i 5a art. 5 uso. Oczywiście po takiej zmianie JST będzie mogła również realizować ten obowiązek w prowadzonych przez siebie placówkach, gdyby okazało się, iż lokalne władze będą preferowały bezpośrednie prowadzenie placówek lub też będą dążyły do wytworzenia konkurencyjności pomiędzy szkołami prowadzonymi przez różne podmioty.

Taka zmiana niejako ustawiłaby w centrum systemu ucznia i jego potrzeby edukacyjne. Obecnie w owym centrum znajduje się instytucja – szkoła publiczna. Trzeba podkreślić, iż z oświatą publiczną mamy do czynienia wówczas, gdy nie występują żadne nieedukacyjne bariery dostępu do szkół, innymi słowy szkoły są powszechnie dostępne dla każdego młodego człowieka niezależnie od możliwości finansowych jego rodziców

(prawnych opiekunów). Stąd też zobowiązanie JST do zapewnienia każdemu uczniowi możliwości bezpłatnej realizacji obowiązku edukacyjnego (obowiązku szkolnego lub obowiązku nauki) byłoby w istocie nałożeniem na samorzady obowiązku wykupu usługi edukacyjnej dla dziecka w posiadającej uprawnienia publiczne szkole prowadzonej przez dowolny podmiot. Mogłaby to być placówka publiczna bądź niepubliczna. W ten sposób mielibyśmy do czynienia z pełną równością podmiotów prowadzących szkoły. Prekursorem w tej materii jest Holandia, gdzie taka równość podmiotów istnieje od 1917 r. Takie rozwiązanie całkowicie przekształciłoby organizację oświaty w Polsce, poprzez uelastycznienie zasad organizacyjnych, z równoczesną koniecznością przygotowania i wprowadzenia precyzyjnie określonych standardów edukacyjnych, w tym standardu jednostkowych kosztów kształcenia powiązanego ze standardem odniesionej do ucznia publicznej oferty edukacyjnej (w niej określony byłby jej zakres i warunki jej realizacji). Tak na marginesie, nie można nie zauważyć, iż byłoby to znakomitym narzędziem do kreowania w oświacie budżetów zadaniowych oraz zarządzania nią przez cele. Wprowadzenie takiego rozwiązania natychmiast rozsądziłoby obecny biurokratyczny i przeregulowany model oświaty, w którym kompetencje zarządcze nie zawsze wiążą się z odpowiedzialnością za podejmowane zadania. I tak odpowiedzialność za prowadzenie zadań oświatowych (szkół i placówek) ponoszą JST, m.in. są zobowiązane do zapewnienia pracownikom wynagrodzeń na kształtowanie których, w przypadku nauczycieli mają bardzo ograniczony wpływ.

Wprowadzenie postulowanego rozwiązania uczyniłoby bezzasadnym ograniczanie możliwości przekazywania szkół publicznych (z zachowaniem ich publicznego charakteru) do placówek z liczbą uczniów nieprzekraczającą 70 (tzw. mała szkoła) innym podmiotom. Ów limit nie ma w istocie żadnego merytorycznego uzasadnienia. Zresztą porównanie treści uso w kontekście przekazywania szkół i ich likwidacji może przywieść obiektywnego obserwatora do wniosku, iż w Polsce łatwiej szkołę zlikwidować niż przekazać. Trzeba przypomnieć, iż przekazanie jest możliwe tylko za zgodą (konieczna pozytywna opinia) kuratora oświaty, a dla likwidacji wystarczy uzyskać opinię kuratora oświaty. Innymi słowy można sobie wyobrazić sytuację, iż JST pragnąc przekazać małą szkołę nie uzyska zgody kuratora na taką operację i w pewien sposób zostanie zmuszona do likwidacji szkoły. Tymczasem przyjęcie rozwiązania z obowiązkiem zapewnienia przez JST bezpłatnej edukacji dla każdego mieszkającego na jej terenie ucznia zakończyłoby spór o możliwości czarterowania szkół w Polsce, byłoby to również niejako sfinalizowanie procesu decentralizacji zarządzania polską oświatą.

Trzeba podkreślić, iż nie byłby to proces wyzbywania się przez władze publiczne odpowiedzialności za oświatę publiczną, gdyż w każdym przypadku przekazanie szkoły łączyłoby się z otwartym konkursem dla podmiotów zainteresowanych jej przejęciem oraz następnie z zawarciem porozumienia pomiędzy JST a podmiotem przejmującym szkołę. Porozumienie winno określać:

- przekazanie przez JST podmiotowi przejmującemu w bezpłatne użytkowanie szkoły wraz z wyposażeniem
- warunki realizacji zadań oświatowych przez podmiot przejmujący
- zapewnienie uczniom bezpłatnej realizacji krajowego standardu edukacyjnego
- cele, jakie winna osiągać placówka.

W przypadku niedotrzymania warunków przez podmiot prowadzący szkoła wracałaby do JST. Wynegocjowanie szczegółowych warunków owego porozumienia byłoby kluczowym elementem procedury przekazania. Treść ramowego porozumienia powinna być ustalona poprzez rozporządzenie MEN, natomiast konieczność otwartej procedury konkursowej wyłaniającej podmiot zainteresowany prowadzeniem szkoły powinna zostać wpisana do uso.

Takie właśnie rozwiązanie może w sposób autentyczny i pełny zderegulować zarządzanie polską oświatą publiczną. Wówczas bezprzedmiotowe staną się rozważania o odpowiedzialności za kształtowanie lokalnej sieci oświatowej, a równocześnie konieczne stanie się uporządkowanie kwestii finansowania oświaty w Polsce. Takie rozwiązanie może również sprawić, iż np. w dużych miastach samorząd zechce wykupić usługę edukacyjną dla uczniów w szkołach niepublicznych. Jednak najbardziej korzystnie takie rozwiązanie może wpłynąć na poprawę jakości kształcenia w polskich szkołach oraz optymalizację wydatków.

Trzeba jednak podkreślić, iż kluczowe znaczenie dla sukcesu takiego rozwiązania ma rzetelne wyznaczenie kosztów realizacji standardu edukacyjnego dla pojedynczego ucznia w odpowiednim typie szkoły oraz precyzyjne określenie krajowego standardu edukacyjnego.

Po wprowadzeniu obowiązku zapewnienia możliwości bezpłatnej nauki każdemu uczniowi przez JST zamiast obowiązku prowadzenia szkół publicznych znikną problemy charakterystyczne dla biurokratycznych modeli oświaty, czyli:

- obwody szkolne staną się zbędne
- kontrowersje wokół formuły organizacyjnej szkół (zespołów szkół)

- kontrowersje wokół odpowiedzialności za likwidację szkół publicznych i ich przekazywanie (z zachowaniem ich publicznego charakteru) podmiotom niepublicznym
- niejasne zasady kształtowania szkolnych budżetów (będą one wielokrotnością średnich kosztów kształcenia pojedynczego ucznia)
- pojawią się elastyczne zasady zatrudniania i wynagradzania nauczycieli, Karta nauczyciela straci rację bytu.

Innymi słowy zmiana treści art. 5 ust. 5 i 5a uso na proponowaną w tym opracowaniu w naturalny sposób doprowadzi do całkowitego przekształcenia istniejącego w Polsce modelu oświaty, będzie również zmianą filozofii obowiązującej w Polsce polityki edukacyjnej, w której centrum wreszcie pojawi się uczeń ze swoimi potrzebami edukacyjnymi, zajmując miejsce dotychczas tam królującej szkoły – instytucji. Jeżeli nie zmieni się treść art. 5 uso to wówczas powyżej wymienione kwestie będą musiały być rozwiązywane oddzielnie.

3. Przekazywanie szkół publicznych z zachowaniem ich publicznego charakteru (propozycja zmiany treści art. 5 ust. 5g uso)

Treść art. 5 ust. 5g uso zawiera graniczną liczbę – 70 uczniów w szkole, którą JST może przekazać do prowadzenia podmiotowi niepublicznemu (z zachowaniem jej publicznego charakteru). W ten sposób ustawodawca ograniczył możliwość przekazywania szkół do placówek absolutnie najmniejszych, gdyż za takie trzeba uznać te, w których uczy się nie więcej niż 70 uczniów (jeżeli byłaby to np. sześcioddziałowa szkoła podstawowa to średnio w klasie nie miałyby nawet 12 uczniów). Trzeba także zauważyć, iż przekazanie takiej szkoły obwarowane jest koniecznością uzyskania pozytywnej opinii kuratora oświaty. Treść art. 5 ust. 5g wyraźnie wskazuje, iż przekazywanie placówek publicznych z zachowaniem ich publicznego charakteru podmiotom niepublicznym jest traktowane przez ustawodawcę jako rozwiązanie ostateczne. Takie stanowisko wynika w istocie (choć nie jest to nigdy jawnie wyrażane) z braku konieczności stosowania w placówkach przekazanych Karty nauczyciela. Trzeba wyraźnie zaznaczyć, iż z punktu widzenia ucznia w szkole, przed i po przekazaniu, nic się nie zmienia – to była i w dalszym ciągu pozostaje szkoła publiczna (powszechnie dostępna). Równocześnie „uwolnienie jej” spod władztwa Karty nauczyciela sprawia, że jej praca może zostać zorganizowana w sposób bardziej racjonalny.

Graniczna liczba 70 uczniów nie ma tak naprawdę żadnego racjonalnego uzasadnienia, podobnie, jak niechęć ustawodawcy do pełnego otwarcia możliwości przekazywania szkół i innych oświatowych placówek publicznych z zachowaniem ich publicznego charakteru podmiotom niepublicznym, poza pragnieniem utrzymania obecnie istniejącej, opartej na Karcie nauczyciela organizacji ich pracy. Stąd też należy usunąć z uso ust. 5g art. 5 i wprowadzić zapis o możliwości przejmowania szkół niezależnie od ich wielkości przez podmioty niepubliczne po zawarciu przez nie z JST umowy o warunkach wykonywania tego zadania. Szerokie wprowadzenie do polskiej oświaty modelu szkoły czarterowej, który znakomicie sprawdza się w wielu krajach świata (m.in. w Nowej Zelandii, USA, Kanadzie, czy też Holandii) przyczyniłoby się do poprawy jakości oferty edukacyjnej, z której korzystają nasi uczniowie, jak też otworzyłoby przed dobrze pracującymi nauczycielami interesujące możliwości płacowe. Byłoby to również rozwiązanie pozwalające JST wybrać optymalne finansowo i organizacyjnie zasady wykonywania zadań oświatowych. W sytuacji, gdy nie mamy w Polsce ogólnokrajowych standardów organizacyjnych dla szkół limit 70 uczniów, powyżej którego przekazanie bezpośrednie jest niemożliwe nie ma żadnego racjonalnego uzasadnienia. Ów limit mógłby występować, gdyby ustawodawca powiązał go z minimalną liczbą uczniów, która ma zapewnione finansowanie z części oświatowej otrzymywanej przez JST subwencji.

Nie można nie zauważyć, iż obecnie szkoła publiczna z liczbą uczniów powyżej 70 może zostać przekazana przez JST podmiotowi niepublicznemu „nie wprost”, ale po jej wcześniejszej formalnej likwidacji. W efekcie możliwa jest sytuacja, gdy szkoła prowadzona przez JST kończy swoją działalność 31 sierpnia, a już następnego dnia w tym samym obiekcie zaczyna swoją pracę szkoła powszechnie dostępna prowadzona przez podmiot niepubliczny. Wobec formalnie łatwiejszej procedury likwidacji niż bezpośredniego przekazania szkół taka droga postępowania może stać się jedynym rozwiązaniem dla zainteresowanych przekazywaniem szkół JST, co uczyni ustawowy limit 70 uczniów pewnego rodzaju fikcją. Stąd też jego zniesienie jest logiczną koniecznością.

Przekazywanie szkół publicznych z zachowaniem ich publicznego charakteru jest coraz popularniejsze, gdyż pozwala uniknąć nadmiernych kosztów prowadzenia placówki generowanych przez konieczność stosowania Karty nauczyciela. Szkoła publiczna nieprowadzona przez JST ma możliwość dopasowania organizacji swojej pracy do posiadanych przez JST możliwości finansowych. Nie można nie zauważyć, iż blokowanie możliwości bezpośredniego przekazywania każdej szkoły innym niż JST podmiotom jest wyrazem tkwienia polskiej oświaty w zamkniętym świecie nauczycielskiej korporacji.

Generalnie postulowane rozwiązania dotyczące otwarcia dla JST pełnej puli możliwości elastycznego kształtowania organizacji obowiązkowej oferty oświatowej wymagają dodania do *uso* zapisu o pełnej równości podmiotów mogących prowadzić szkoły publiczne, wówczas JST będą również mogły powoływać spółki /podmioty/, które będą przejmować wykonywanie tych zadań w ich imieniu. Do rozważenia pozostaje kwestia, czy również tego typu podmioty obowiązywałaby konkursowa procedura wyłaniania podmiotów przejmujących placówki.

4. Tworzenie zespołów szkół i placówek (propozycja zmian treści art. 62 *uso*)

Treść art. 62 *uso* ogranicza możliwości tworzenia przez JST zespołów placówek oświatowych do jednostek różnych typów, a w przypadku łączenia szkoły podstawowej i gimnazjum w zespół wymaga dodatkowo zgody kuratora oświaty. Ta druga kwestia ma zapewnić odrębność działania szkół podstawowych i gimnazjów, ale ustawodawca jakby nie zauważył, iż szkoły wchodzące w skład zespołu zachowują swoją odrębność poprzez m.in. odrębne rady pedagogiczne. Skądinąd MEN dopuszcza możliwość łatwego tworzenia zespołów przedszkolno – szkolnych, a ostatnio nawet sugeruje tworzenie zespołów żłobkowo – przedszkolno – szkolnych, co sprawia, iż obostrzenia przy tworzeniu zespołów „szkoła podstawowa – gimnazjum” są co najmniej niezrozumiałe. Są one pozostałością po okresie reformy strukturalnej, w ramach której na polską mapę oświatową wróciły gimnazja i miały być zabezpieczeniem przed pozornymi zmianami i tworzeniem *de facto* dziewięcioletnich szkół podstawowych. Autorzy reformy z lat 1997 – 2001 postulowali, aby gimnazja były łączone w zespoły ze szkołami średnimi, przy czym to rozwiązanie, ze wszech miar słuszne merytorycznie, było bardzo trudne do realizacji, chociażby z powodu różnych organów prowadzących te szkoły.

Autorzy rozwiązań utrudniających łączenie gimnazjów i szkół podstawowych w zespoły powinni przeanalizować efekty pracy gimnazjów „samodzielnych” i ulokowanych w takich zespołach. Otóż przeprowadzone przez jednego z autorów²² tej ekspertyzy, w Małopolsce w latach 2004 – 2006, badania wykazały, iż niewielkie połączone ze szkołą podstawową w zespół gimnazja uzyskują często bardzo dobre wyniki kształcenia i owo połączenie zupełnie nie wpływa na jakość ich pracy. Stąd też nie ma żadnych racjonalnych

²² J. Lackowski, *Decentralizacja zarządzania polskim systemem oświatowym a społeczne nierówności edukacyjne*, Kraków 2008

powodów dalszego utrzymywania konieczności uzyskiwania zgody kuratora oświaty na takie połączenie. Kształt organizacyjny prowadzonych przez JST placówek oświatowych powinien być całkowicie w ich gestii i pozwalać na optymalne wykorzystywanie przez lokalne władze posiadanych zasobów i środków. Trzeba podkreślić, iż tego typu zmiany w organizacji sieci placówek wynikają głównie z konieczności racjonalizacji wydatków.

Podobnie łączenie w zespół placówek tego samego typu wynika z poszukiwania metod ograniczenia kosztów prowadzonej przez JST oświaty. Warto zauważyć, iż np. w gminie Lipnica Wlk. na Orawie mamy od kilkunastu lat bardzo dobrze funkcjonujący organizm jednego, gminnego zespołu placówek oświatowych. Jedną z zalet takiego rozwiązania jest możliwość zatrudnienia każdego nauczyciela – specjalisty w zespole na pełny etat z wykonywaniem go w różnych (także różnie położonych szkołach), co zapewnia uczniom lepszą jakość nauczania. W innym przypadku, przy przypisaniu każdego nauczyciela tylko do jednej, często niewielkiej placówki miałby on kłopot z wypełnieniem etatu zgodnie ze swoimi kwalifikacjami, co mogłoby skutkować prowadzeniem przez niego zajęć, do których nie będzie posiadał odpowiednich kwalifikacji, na czym najbardziej stracą jego uczniowie. Generalnie (podobnie, jak przejmowanie szkół publicznych przez podmioty niepubliczne) różne formy łączenia szkół i placówek w zespoły są co najmniej neutralne dla uczniów, a bardzo często mają korzystny skutek dla jakości otrzymywanej przez nich oferty edukacyjnej. Dodatkowo przynoszą one optymalizację lokalnych wydatków oświatowych. Stąd też należy podjąć skuteczne działania, aby JST uzyskały pełne kompetencje w tym zakresie.

5. Likwidacja obwodów szkolnych

(zmiana treści art. 17 ust. 4 uso)

Zgodnie z treścią art.17 ust. 4 uso rada gminy zobowiązana jest nie tylko do ustalenia sieci publicznych szkół podstawowych i gimnazjów, ale także ich obwodów. Istnienie obwodów szkolnych stanowi poważne ograniczenie wolności wyboru przez rodziców szkoły dla swojego dziecka. Uzasadnianie utrzymywania obwodów m.in. koniecznością

kontrolowania przez dyrektora szkoły obwodowej spełniania obowiązku edukacyjnego przez uczniów mieszkających w obwodzie szkoły jest obecnie, w społeczeństwie informacyjnym, anachroniczne. Ów obowiązek można kontrolować na poziomie gminy, wykorzystując zbierane elektronicznie informacje o uczniach z każdej szkoły, znajdującej się na jej terenie. W przypadku uczniów realizujących obowiązek poza terenem gminy zamieszkania, informacja o tym byłaby przekazywana z gminy, w której szkole to czynią do gminy miejsca ich zamieszkania. Innym często podnoszonym argumentem na rzecz zachowania obwodów szkolnych jest podnoszona przez ich zwolenników konieczność zapobiegania segregacji dzieci ze względu na status edukacyjno – społeczny rodziców. Tymczasem przykład Szwecji²³, kraju w którym zniesiono obwody szkolne wyraźnie pokazuje, iż dla uniknięcia tego wcale nie są potrzebne szkolne obwody.

Likwidacja szkolnych obwodów, szczególnie w miastach, przyczyniłaby się do wygenerowania konkurencji jakościowej szkół, co stworzyłoby realną szansę na poprawę ich poziomu kształcenia. Równocześnie obnażyłaby szkoły, w których wówczas niewielu uczniów podejmowałoby naukę. Dzięki temu wszelkie zmiany w sieci szkolnej, związane z likwidacją szkół miałyby mniej dramatyczny społecznie przebieg, gdyż likwidacja byłaby następstwem „zanikania” szkoły.

Trzeba zauważyć, iż istnienie obwodów szkolnych dla gimnazjów powoduje rekrutacyjny podział uczniów pragnących podjąć w nich naukę. Oto uczniowie mieszkający w obwodzie przyjmowani są niezależnie od wyników sprawdzianu szóstoklasistów, a kandydaci spoza obwodu na podstawie listy rankingowej stworzonej na podstawie wyników tegoż sprawdzianu. Jeżeli przypomnimy sobie, iż uczniowie szkół podstawowych są informowani, iż sprawdzian nie ma żadnego znaczenia przy rekrutacji do gimnazjów²⁴ to dla wielu z nich taka sytuacja ma delikatnie to nazywając antywychowawczy charakter.

6. Dyrektor placówki oświatowej

(konieczne zmiany treści art. 36 i 36a uso, usunięcie art. 7 KN, zmiana treści art. 39 uso, likwidacja art. 6a ust. 6a KN)

Obowiązujące rozwiązania regulujące kwestię zatrudniania osób powoływanych następnie na stanowisko dyrektora wymagają uporządkowania. Oto obecnie w przypadku dyrektorów – nauczycieli niepracujących przed konkursem w szkole, w której mają oni objąć

²³ F. Bergstrom & F. Sandstrom, *School Choice Works! The Case of Sweden*, http://heartland.org/sites/all/modules/custom/heartland_migration/files/pdfs/11451.pdf

²⁴ Egzamin ten ma mieć jedynie charakter diagnostyczny.

stanowisko po wygranym wcześniej konkursie, na początku taka osoba powinna zostać zatrudniona w tej szkole na stanowisku nauczyciela przez osobę jeszcze pełniącą funkcję dyrektora, a dopiero potem powołana na stanowisko dyrektora przez organ wykonawczy JST. Obowiązujące regulacje zakładają, iż w takiej sytuacji powołanie na stanowisko dyrektora następuje ze stanowiska nauczyciela. Innymi słowy może dojść do sytuacji, iż ustępujący dyrektor (szczególnie, gdy startował w konkursie i przegrał) może blokować zatrudnienie swojego następcy, tłumacząc to chociażby brakiem godzin dydaktycznych dla niego jako nauczyciela. W momencie zatrudnienia na stanowisku nauczyciela powinien bowiem dysponować możliwością przydzielenia mu pełnoetatowego nauczycielskiego wymiaru godzin w nowym roku szkolnym. W efekcie taka sytuacja może trwać nawet do 31 sierpnia, stanowiąc poważne zagrożenie dla sprawnego działania placówki w nowym roku szkolnym, szczególnie w pierwszej jego części. Można sobie wyobrazić, iż 1 września sytuacja wcale nie zostanie rozwiązana, gdyż w dalszym ciągu zwycięzca konkursu będzie stał przed koniecznością zatrudnienia na stanowisku nauczyciela, a szkoła może znaleźć się w sytuacji braku dyrektora, z osobą pełniącą jedynie jego obowiązki (wówczas problem może, ale nie musi, rozwiązać ta osoba). Jedną z możliwości uniknięcia takiej sytuacji jest zatrudnienie zwycięzcy konkursu na stanowisku dyrektora – menedżera przez organ wykonawczy JST, co jednak w dalszym ciągu nie rozwiąże jego sytuacji w kontekście nauczycielskiego zatrudnienia, gdyż na stanowisku nauczycielskim musiałby on zatrudnić sam siebie, aby następnie mógł zostać powołany na stanowisko dyrektora. Uniknięcie tej absurdalnej sytuacji jest możliwe w prosty sposób; otóż zwycięzca konkursu powinien być zatrudniany przez organ władzy wykonawczej JST bezpośrednio na stanowisku dyrektora na czas określony, czyli na okres kadencji wynoszący 5 lat.

Obecnie JST ma możliwość pozakonkursowego swobodnego powierzenia funkcji dyrektora szkoły osobie niebędącej nauczycielem, mamy wówczas do czynienia z dyrektorem menedżerem, nie mającym jednak kompetencji do prowadzenia nadzoru pedagogicznego (sprawuje go wówczas jego zastępca zatrudniony na stanowisku pedagogicznym). Pozostawiając tę możliwość warto rozważyć wprowadzenie menedżerskich kontraktów dla szefów placówek oświatowych JST, również w przypadku osób posiadających uprawnienia nauczycielskie. Wymagania związane z posiadaniem umiejętności i wiedzy pozwalającej skutecznie kierować publiczną jednostką oświatową, również w kontekście optymalnego wykorzystywania wszystkich posiadanych zasobów i środków powinny być stawiane, a następnie egzekwowane od każdego, kto zamierza wykonywać takie zadanie. Równocześnie

dyrektor szkoły powinien mieć poczucie, iż jest pracownikiem samorządowym, czemu nie sprzyjają istniejące rozwiązania prawne.

Ustalenie, iż dyrektor szkoły pracuje na stanowisku menedżera jednostki samorządowej determinowałoby uporządkowanie kwestii urlopu wypoczynkowego osób pracujących na tych stanowiskach. Obecnie dyrektorzy – nauczyciele mają prawo do takiego samego wymiaru urlopu, jak nauczyciele, czyli ośmiu tygodni w przypadku placówek feryjnych (z możliwością zobowiązania ich przez organ prowadzący szkołę do pracy w tym okresie w wymiarze maksymalnie siedmiu dni) i pięć w przypadku pozostałych. Bardzo często dyrektorzy (szczególnie w przypadku placówek feryjnych) nie wykorzystują w pełni przysługującego im urlopu, co wynika ze specyfiki ich pracy i w efekcie, albo wykorzystują przysługujący im urlop w okresie trwania roku szkolnego, albo w przypadku zakończenia pracy w danej placówce otrzymują ekwiwalent pieniężny. Narastające zaległości urlopowe wielu dyrektorów pokazują, iż sposób regulacji ich zatrudnienia w oparciu o nauczycielskie przepisy Karty nauczyciela jest kompletnie oderwany od rzeczywistości i generuje dodatkowe koszty dla lokalnych budżetów. Likwidacja statusu dyrektora – nauczyciela i zatrudnianie osób pełniących te funkcje na etatach menedżerskich całkowicie rozwiązałoby ten problem.

Podobnie ujednoczenie statusu wszystkich dyrektorów placówek oświatowych wygenerowałoby zmianę dotychczasowych zasad oceny ich pracy (art. 6a ust. 6 KN). Ocena ta byłaby dokonywana w pełni przez JST bez konieczności porozumiewania się z kuratorem oświaty (KO). Ten ostatni organ powinien zostać po zmianie przepisów zobowiązany do niezwłocznego dostarczania JST informacji o jakości pracy kierowanej przez ocenianego dyrektora placówki. Po dokonaniu zmian w statusie dyrektorów placówek oświatowych powinny zostać utrzymane zasady konkursowego wyłaniania kandydatów na to stanowisko, jednak należy rozważyć zmianę składu komisji konkursowej (art. 36a ust.6 uso), tak iżby stała się ona niezależnym, eksperckim gremium.

Wszystkie regulacje dotyczące dyrektorów powinny zostać usunięte z KN i ulokowane w uso. Warto zauważyć, iż np. art. 39 uso (o kompetencjach i odpowiedzialności dyrektora) w znacznej mierze konsumuje treść art. 7 KN. Analiza dotyczącej dyrektorów legislacji prowadzi do wręcz nieuchronnego wniosku o konieczności oparcia zatrudnienia wszystkich dyrektorów placówek oświatowych o przepisy Kodeksu pracy. Tak na marginesie ukazuje ona również niespójności i nielogiczności Karty nauczyciela w kontekście innych przepisów prawa oświatowego, ale nade wszystko w kontekście oświatowej rzeczywistości.

7. Karta nauczyciela

Karta nauczyciela stanowi fundament biurokratycznej pragmatyki zawodowej nauczycieli, będąc aktem prawnym blokującym wszelkie elastyczne, służące poprawie jakości kształcenia młodych Polaków rozwiązania. Równocześnie uniemożliwia ona najlepszym nauczycielom uzyskiwania wynagrodzeń adekwatnych do jakości ich pracy, podtrzymując system wynagradzania z absolutnie symbolicznymi elementami motywacyjnymi. Wysokość nauczycielskiego wynagrodzenia w zupełnie minimalnym stopniu zależy od jakości pracy. Symptomatyczny jest brak w KN przepisów określających kryteria przeprowadzania zobiektywizowanej oceny pracy nauczyciela.

Uchylenie KN z równoczesnym wprowadzeniem do uso rozdziału *Prawa i obowiązki nauczyciela* prowadziłoby do odrzucenia nie tylko anachronicznych, ale również absolutnie niepotrzebnych rozwiązań i umożliwiło wykreowanie w Polsce otwartego, elastycznego rynku pracy nauczycieli z motywacyjnym systemem wynagrodzeń, w którym istotny fragment nauczycielskiej pensji zależałby od jakości pracy. Trzeba zauważyć, iż po takiej zmianie treści uso kwestie związane z prawami i obowiązkami nauczycieli objęłyby wszystkich nauczycieli, a nie tylko zatrudnionych w placówkach publicznych prowadzonych przez organy samorządowe - do tej grupy nauczycieli odnoszą się bowiem w istocie przepisy KN. Równocześnie po dokonaniu takiego rozszerzenia treści uso obejmowałaby ona w pełni wszystkie najważniejsze kwestie oświatowe.

Warto również zauważyć, iż uchwalona 26.01.1982 r. i później wielokrotnie nowelizowana Karta nauczyciela jest w istocie quasi układem zbiorowym nauczycieli, mającym rację bytu w systemie scentralizowanego zarządzania oświatą. Tymczasem obecnie bezpośrednie zarządzanie oświatą znajduje się w gestii JST i to właśnie na ich poziomie mogłyby być ewentualnie zawierane odpowiednie układy zbiorowe pracowników oświaty. Wówczas unikalibyśmy sytuacji, w której zasady zatrudniania i wynagradzania nauczycieli ustalane są poza jednostką odpowiedzialną za bieżące finansowanie i zarządzanie placówkami. Najdobitniej jest to obecnie widoczne w przypadku przedszkoli. Nie można również nie zauważyć, iż wiele szkół publicznych jest zagrożonych likwidacją m.in. z powodu nadmiernych kosztów generowanych przez stosowanie w nich KN, często szkoły te po przejęciu przez podmiot niepubliczny i wyjściu spod władztwa KN uzyskują równowagę budżetową. Skądinąd pragnienie uwolnienia szkół publicznych spod wynikających z KN regulacji jest częstym powodem ich przekazywania innym niż JST podmiotom.

Nie można nie zauważyć, iż KN pełna jest kompletnie anachronicznych przepisów, szczegółowo regulujących kwestie pracownicze nauczycieli, będąc w istocie pozostałością po

Polsce resortowej. Dodatkowo mamy dzisiaj zupełnie inną sytuację na nauczycielskim rynku pracy niż w okresie uchwalania tej ustawy.

Utrzymywanie Karty nauczyciela nie wynika z jakichkolwiek merytorycznych powodów, a jedynie z obawy praktycznie wszystkich polityków z podjęcia decyzji konfliktującej ich z ponad sześćsettyśięcną grupą zawodową, mającą silną reprezentację związkową. Stąd też obserwujemy próby kosmetycznych w istocie zmian treści tej ustawy, które w istocie nie rozwiązują generowanych przez nią problemów, a jedynie likwidują największe i najbardziej kosztochłonne absurdy.

8. Czas pracy nauczycieli (propozycja zmian art. 42 KN)

Od dawna szczególne emocje wywołuje kwestia czasu pracy polskich nauczycieli. Dyskusja wokół tej sprawy stała się jeszcze bardziej gorąca po opublikowaniu przez OECD najnowszego raportu *Education at a Glance 2011*²⁵. Dane w nim zawarte jednoznacznie wskazują, iż polscy nauczyciele w stosunku do kolegów z innych krajów spędzają z uczniami niezbyt wiele czasu. Średnia liczba godzin „przy tablicy” polskiego nauczyciela należy do najniższych wśród krajów objętych raportem, jest niższa od średniej OECD o prawie 270 godz. Jednak spokojna rozmowa na ten temat okazuje się być niemożliwa, gdyż nauczycielskie związki zawodowe i znaczna część uczących nie przyjmuje do wiadomości treści zawartych w raporcie OECD. Najczęściej słyszymy o czasochłonnych zajęciach podejmowanych przez polskich nauczycieli poza czasem zajęć dydaktycznych. Trzeba jednak zaznaczyć, iż nauczyciele prowadzący bezpośrednio więcej niż w przypadku naszych nauczycieli lekcji mają również więcej zadań do wykonania w czasie pozadydaktycznym - muszą przygotować się do większej liczby lekcji, czy przeprowadzić i poprawić prace pisemne większej liczby uczniów.

Dla uniknięcia kontrowersji wobec czasu pracy nauczycieli najlepszym rozwiązaniem jest wprowadzenie obowiązku przebywania przez nich w szkole określonego czasu (od – do). Tygodniowy wymiar owego czasu pracy mógłby być niższy od kodeksowych 40 godz. tygodniowo, ale wyraźnie wyższy od istniejącej obecnie praktyki. Mógłby wynosić np. 30 – 32 godz. W tym czasie mieściłoby się pensum dydaktyczne nauczycieli, które mógłby ustalać dyrektor szkoły kierując się potrzebami szkoły i specyfiką danego przedmiotu oraz opierając

²⁵ <http://www.oecd.org/edu/highereducationandadultlearning/educationataglance2011oecdindicators.htm>.

się na ramowych propozycjach MEN. Nie ma żadnych racjonalnych podstaw, aby pensum dydaktyczne nauczycieli wszystkich przedmiotów było na tym samym poziomie. Takie unormowanie czasu pracy nauczycieli sprawiłoby, iż zdecydowanie poprawiłyby się warunki kontaktu rodziców z nauczycielami, jak również możliwości indywidualnych kontaktów uczniów z nauczycielami. Doświadczenia krajów, które wprowadziły takie rozwiązanie (m.in. Szwecja i Anglia) wskazują, iż jest ono bardzo korzystne dla jakości pracy szkół.

Porządkując kwestie związane z czasem pracy nauczycieli należy precyzyjnie rozpisać znajdujący się w treści art. 42 KN czterdziestogodzinny tygodniowy czas pracy, wyodrębniając czas zajęć dydaktycznych, pracę opiekuńczą i wychowawczą (w tym indywidualne kontakty z uczniami i rodzicami), zadania organizacyjne oraz wszelkie sprawy wynikające z nauczania (przygotowanie do zajęć, poprawa sprawdzianów itp.). Wprowadzenie obowiązku przebywania przez nauczycieli określonego tygodniowo czasu w placówce z całą pewnością pomogłoby w lepszym zorganizowaniu jej pracy i byłoby korzystne dla jej uczniów.

9. Koszty pracy nauczycieli

(art. 54, 56, 73 , 64 – 66, 30a, rozdz. 7a KN)

Wśród rozmaitych dodatków wypłacanych nauczycielom w zdecydowanej większości mamy do czynienia ze świadczeniami mającymi swoje źródło w zupełnie innej niż obecnie sytuacji na nauczycielskim rynku pracy. I tak w dalszym ciągu nauczyciele mogą otrzymywać dodatek wiejski i dodatek mieszkaniowy, chociaż zniknęły już dawno powody ich wprowadzenia tzn. nie ma już kłopotów z pozyskaniem odpowiednio wykwalifikowanych nauczycieli do pracy w szkołach wiejskich i małomiasteczkowych. Tymczasem gminy w dalszym ciągu zmuszone są ponosić koszty z tego tytułu. Skądinąd lektura art. 54 KN czy też art. 56 KN najdobitniej pokazuje, z jak anachronicznym aktem prawnym mamy do czynienia. W treści art. 54 znajdziemy bowiem również obowiązek JST zapewnienia nauczycielowi mieszkania, a w art. 56 działki gruntu szkolnego ...

Obydwa te artykuły powinny zostać z KN usunięte. Warto również zauważyć, jak bardzo rozbudowany jest socjalny fragment KN. Jego lektura nieuchronnie skłania do refleksji, iż rozbudowany system świadczeń socjalnych ma zastąpić nauczycielom możliwość uzyskiwania wysokich wynagrodzeń za dobrej jakości pracę.

Innym niezwykle kosztownym dla JST uprawnieniem nauczycielskim są regulacje dotyczące urlopu dla poratowania zdrowia (art.73 KN). Rozumiejąc konieczność regeneracji sił osób poważnie chorych należy jednak wprowadzić wyraźne obostrzenia dotyczące możliwości uzyskiwania tych urlopów, m.in. poprzez wprowadzenie obowiązku komisyjnego orzeczenia konieczności przebywania przez nauczyciela na takim urlopie. Niezbyt zrozumiałą jest także warunek możliwości znalezienia się na takim urlopie już po siedmiu latach pracy, czyli może się zdarzyć, iż na takim urlopie znajdzie się pracownik trzydziestoletni.

Urlop dla poratowania zdrowia powinien mieć charakter wyjątkowy i pracownik powinien mieć do niego prawo raz w trakcie swojej pracy zawodowej, po przepracowaniu co najmniej piętnastu lat. Nie można przecież zapominać, iż nauczyciele (podobnie, jak inni pracownicy) chorując mogą uzyskiwać zwolnienie z konieczności świadczenia pracy na ogólnie obowiązujących zasadach.

Uporządkowania i sprecyzowania wymagają również regulacje dotyczące urlopów wypoczynkowych nauczycieli, a generalnie dni wolnych od obowiązku świadczenia przez nich pracy. Lektura art. 64 – 66 KN odnoszących się do kwestii urlopów wypoczynkowych nauczycieli ukazuje niespójność tych regulacji. M.in. dzieli ona nauczycieli na pracujących w tzw. placówkach feryjnych i nieferyjnych. Ci pierwsi mają wyższy wymiar urlopu wynoszący osiem tygodni (z możliwością pracy w ciągu jednego tygodnia w tym okresie), a tym drugim przysługuje 35 dni urlopu. W rzeczywistości nauczyciele „feryjni” mają co najmniej dziesięć tygodni wolnych od pracy (wakacje i ferie zimowe). Równocześnie warto zauważyć, iż niedobłą praktyką polskich szkół jest ich zamykanie na okres przerw świątecznych, co stanowi ogromne utrudnienie dla pracujących wówczas rodziców uczniów. W praktyce polskiej oświaty dni wolne od zajęć dydaktycznych stały się dniami, w których szkoły w ogóle nie pracują. W efekcie czas efektywnej pracy nauczycieli ulega dalszemu obniżeniu o ponad dwa tygodnie. Tak na marginesie za te dni nauczyciele otrzymują pełne wynagrodzenie. Najpilniejszym zadaniem jest skorelowanie dni pracy szkół z powszechnie obowiązującymi dniami pracy w Polsce (głównie w okresie przerw świątecznych), tak aby w tym okresie były one zobowiązane do prowadzenia zajęć opiekuńczo – wychowawczych. Następnie należy precyzyjnie zapisać czas przysługującego nauczycielom tzw. placówek feryjnych urlopu w wymiarze np. 42 dni (sześciu tygodni) w ciągu roku. Do rozważenia pozostaje kwestia wprowadzenia jednakowego wymiaru urlopu dla wszystkich nauczycieli, niezależnie od tego, czy pracują w placówkach feryjnych, czy nieferyjnych.

Od kilku lat niezwykle dotkliwym finansowo obowiązkiem JST jest konieczność wypłacania na początku roku tzw. dodatków uzupełniających nauczycielom w przypadku,

gdy zatrudnieni na terenie danej JST nauczyciele nie uzyskali w poprzednim roku budżetowym średniego krajowego wynagrodzenia w odpowiedniej grupie awansu zawodowego (art.30a KN). Jest to jeszcze jedno unormowanie z serii „antymotywacyjnych”, jednak szczególnie dotkliwie, gdyż szanse na taki dodatek rosną w przypadku nauczycieli nie otrzymujących dodatków motywacyjnych, nagród, czy też nie mających godzin ponadwymiarowych. Stąd też należy usunąć z KN art. 30a.

Warto rozważyć również kwestie finansowania doskonalenia i doksztalcania zawodowego nauczycieli z budżetu. Należy uzupełnić treść rozdz. 7a KN o precyzyjne określenie, w jakim przypadku można wydawać publiczne pieniądze na indywidualne doskonalenie pracownika. Powinno to być dopuszczalne tylko w przypadku konieczności wynikającej z podjęcia przez niego nowych zadań bezwzględnie zgodnych z potrzebami szkoły. W przypadku, gdyby nauczyciel po ukończonym doskonaleniu nie podjął tych zadań powinien być zobowiązany do zwrotu kosztów doskonalenia.

10. System wynagradzania nauczycieli

Obowiązujący system wynagradzania nauczycieli w minimalnym stopniu uzależnia wysokość otrzymywanej przez nauczyciela pensji od jakości jego pracy. Już sam sposób naliczania tzw. dodatku motywacyjnego jako 5% średniego nauczycielskiego wynagrodzenia oraz możliwość wypłacania go do maksimum 20% indywidualnego wynagrodzenia pokazuje, iż dla kreatorów tego rozwiązania ma on być jedynie niezbyt wysokim dodatkiem do pensji. Podobnie trzeba ocenić treść art. 30 KN w odniesieniu do tej kwestii.

Trzeba również zauważyć, iż jego różnicowanie w poszczególnych placówkach stanowi dla wielu dyrektorów ogromny problem. W polskiej oświacie ciągle bowiem dominuje pogląd, iż praca nauczyciela ma niewymierny charakter i nie można jej obiektywnie ocenić. Podobnie traktowana jest możliwość dokonania zobiektywizowanej oceny jakości pracy szkoły. Niestety w przewyciężeniu tego poglądu nie pomaga MEN, gdyż wprowadzony przez Ministra Edukacji Narodowej rozporządzeniem z 7 października 2009 r. o nadzorze pedagogicznym²⁶ sposób ewaluacji pracy szkół w minimalnym stopniu oparty jest na zobiektywizowanych efektach kształcenia. Stąd też jego gruntowna zmiana jest postulowana przez wiele osób zajmujących się mierzaniem jakości pracy szkół, również bardzo krytycznie odniosła się do niego w trakcie przeprowadzonej w 2011 r. kontroli NIK.

²⁶ Dz. U. Nr 168, poz. 1324.

Jego stosowanie nie przynosi informacji o rzeczywistej jakości pracy szkół, a jedynie bardzo uogólniony opis w minimalnym stopniu przydatny do kreowania działań służących jej rozwojowi. Mamy do czynienia z bardzo schematycznym systemem, w minimalnym stopniu odnoszącym się do uzyskiwanych przez placówki efektów ich działań (losów ich absolwentów). Tymczasem taki akt prawny powinien zawierać model zobiektywizowanej oceny jakości pracy placówek oświatowych. Oprócz tego powinno zostać przygotowane komplementarne z nim rozporządzenie określające zasady przeprowadzania ocen pracy dyrektorów szkół i nauczycieli.

Konieczne jest również podjęcie prac nad przygotowaniem zobiektywizowanych narzędzi oceny pracy nauczycieli i dyrektorów placówek, które są niezbędne do wprowadzenia systemu wynagrodzeń nauczycieli o silnie motywacyjnym charakterze. Do rozważenia pozostaje, w jakiej części wynagrodzenie nauczyciela powinno mieć „ruchomy” charakter. Wydaje się, iż minimalnie powinno ono stanowić 35% wynagrodzenia. Tak na marginesie niezbędne jest poważne podejście do opracowania nowych zasad i regulacji dotyczących oceny pracy nauczycieli. Jest czymś niezwykle symptomatycznym, iż dotychczas nawet nie podjęto prób zmierzenia się z tym problemem.

11. Awans zawodowy nauczycieli

Wprowadzony do polskiego systemu oświatowego w 2000 r. awans zawodowy nauczycieli (rozdz. 3a KN) miał być czynnikiem stymulującym rozwój zawodowy nauczycieli, stając się katalizatorem poprawy jakości kształcenia w naszych szkołach. Niestety takiej roli nie spełnił, stając się jedynie sformalizowanym biurokratycznym systemem umożliwiającym nauczycielom uzyskiwanie wyższych wynagrodzeń, przy czym pokonywanie kolejnych szczebli awansu zależy nie tyle od skuteczności i efektywności rzeczywistej nauczycielskiej pracy, ile od zapobiegliwości w gromadzeniu wymaganej w procedurze awansu dokumentacji. Najskuteczniejszą drogą do zmiany tego stanu byłoby wprowadzenie zobiektywizowanego systemu oceny pracy nauczycieli i dyrektorów, przeprowadzanego okresowo (co pięć lub co trzy lata) przez niezależne agencje mierzenia jakości pracy (ich pracownicy musieliby uzyskać certyfikację MEN). W przypadku uzyskania dobrej oceny nauczyciel uzyskiwałby zwykłą wynagrodzenia, a w przypadku negatywnej mogłaby zostać rozwiązana jego umowa o pracę.

Istniejący system awansu wymaga gruntownej zmiany, jednak szczególnie pilnie należy zmienić zasady finalizacji nauczycielskiego stażu, gdyż właśnie ten moment powinien mieć kluczowe znaczenie dla oceny potencjału nauczycielskiego kandydata do wykonywania tej profesji. Obecnie mamy do czynienia z sytuacją, gdy praktycznie każdy stażysta uzyskuje status nauczyciela kontraktowego, co wynika z niebywale schematycznego i niezbyt wymagającego sposobu sprawdzania przygotowania do podjęcia nauczycielskich zadań przez niego. Równocześnie trzeba zauważyć, iż postępowanie na stopień nauczyciela kontraktowego przeprowadzane jest na poziomie konkretnej szkoły i ostateczną decyzję o awansie stażysty podejmuje dyrektor placówki na podstawie werdyktu komisji złożonej z nauczycieli kierowanej przez niego szkoły, ale uzyskany status nauczyciela kontraktowego obowiązuje w każdej placówce oświatowej w Polsce. Innymi słowy całkowicie zlokalizowana (zsubiektywizowana) do poziomu placówki procedura czyni ze stażysty pełnoprawnego nauczyciela w całym kraju. Tymczasem dobrze skonstruowana, zobjektywizowana procedura stażowa, szczególnie jej część finalna powinna być systemem weryfikacji przydatności stażystów do podjęcia i wykonywania nauczycielskiej profesji. Stąd też powinien zostać wprowadzony do systemu awansu Państwowy Egzamin Nauczycielski (PKE), który finalizowałby nauczycielski staż. Dopiero po jego zdaniu stażysta byłby zatrudniany na stanowisku nauczyciela, jego zdanie byłoby równoznaczne z uzyskaniem nauczycielskiego certyfikatu. W takim systemie staż byłby pewnego rodzaju przedłużeniem studenckiej praktyki pedagogicznej i ostatecznym domknięciem kursu przygotowania pedagogicznego studentów zainteresowanych wykonywaniem w przyszłości nauczycielskiej profesji. W składzie PKE byłiby nauczyciele akademicy zajmujący się przygotowywaniem studentów do uzyskiwania uprawnień pedagogicznych oraz wybitni nauczyciele – praktycy, przy czym w konkretnej komisji nie mogłyby zasiadać osoby z uczelni na której studiował stażysta. Taka zmiana powinna zakończyć panującą obecnie fikcję wymagań stawianych stażystom, która sprawia, że status nauczyciela kontraktowego uzyskują często osoby, które nigdy nie powinny uzyskać prawa do wykonywania zawodu nauczyciela.

12. Standardy oświatowe

Ogromnym utrudnieniem dla prowadzenia lokalnej polityki (nie tylko oświatowej) przez JST jest brak w Polsce standardów organizacji pracy placówek oświatowych. Warto przypomnieć, iż obowiązek przygotowania takowych standardów przez MEN został w 1999 r.

wpisany do uso, a następnie usunięty z niej przez posłów kolejnej kadencji na wniosek ówczesnej minister edukacji. Doszło do tego pod silną presją nauczycielskich związków zawodowych. Tymczasem precyzyjne określenie standardów organizacyjnych, czyli warunków w jakich powinna być świadczona publiczna usługa edukacyjna jest konieczne dla jasnego określenia obowiązków edukacyjnych państwa wobec obywatela, innymi słowy określenia warunków i zakresu gwarantowanej ze środków publicznych każdemu młodemu Polakowi oferty edukacyjnej. Ze standardu usługi edukacyjnej wynikałyby naturalnie standardowe koszty kształcenia pojedynczego ucznia w danym typie szkoły. Właśnie owe koszty byłyby podstawą do kalkulowania oświatowej części subwencji. Wówczas każda JST powinna mieć pewność, iż zorganizowanie przez nią publicznej usługi edukacyjnej zgodnie z wynikającymi ze standardów parametrami zapewniłoby jej pełne sfinansowanie ze środków budżetu państwa. W ten sposób byłaby w pełni realizowana treść art. 167 ust. 4 Konstytucji RP.

Kluczowe znaczenie dla określenia standardów organizacji pracy placówek oświatowych ma określenie minimalnej liczby uczniów w oddziale w szkole danego typu (w przypadku szkoły podstawowej oddzielnie dla klas pierwszych, klas II - III oraz klas IV – VI), oddzielnie dla obszarów wiejskich, małomiasteczkowych i dużych miast. Wprowadzenie standardów byłoby również ukazaniem rodzicom w różnych częściach kraju, jaki zakres oferty edukacyjnej jest finansowany z budżetu centralnego, jak też w jakich warunkach owa oferta winna być realizowana. W przypadku prowadzenia przez JST bardziej kosztownej niż gwarantowana przez standardy oferta edukacyjna mieliby oni czytelną informację o dodatkowym zaangażowaniu finansowym lokalnego samorządu. Trzeba również podkreślić, iż oparcie krajowej polityki oświatowej o standardy uniemożliwiłoby przedstawicielom administracji rządowej dystansowanie się od rozmaitych problemów związanych z prowadzeniem oświaty przez JST, szczególnie gdyby były one spowodowane przez ich własne błędy i zanizone w stosunku do standardów finansowanie lokalnej oświaty poprzez subwencję. Standardy byłyby również elementem stabilizującym kształt oświatowej części subwencji ogólnej. Dodatkowo ich wprowadzenie w jasny sposób ukazywałoby konieczne do poniesienia publiczne wydatki oświatowe. Naturalnie wartość standardu jednostkowych kosztów kształcenia mogłaby ulegać zmianie wraz ze zmianami sytuacji finansów publicznych w kraju, ale zawsze miałyby to miejsce w sposób przejrzysty dla obywateli. Ustalenie standardów to trudne zadanie, ale bez nich będziemy mieć do czynienia z ciągłymi kontrowersjami, co do odpowiedzialności za właściwe finansowanie i wykonywanie zadań oświatowych pomiędzy rządem i samorządami.

Trzeba również zauważyć, iż wprowadzenie obowiązku określania standardu usługi edukacyjnej byłoby dla JST zabezpieczeniem przed przekazywaniem im zadań bez właściwego zabezpieczenia finansowego, co jest niestety nagminną praktyką polskiej administracji rządowej. Odtąd każda część usługi oświatowej należąca do obowiązku edukacyjnego byłaby w pełni (na poziomie standardu) finansowana z budżetu centralnego. Gdybyśmy dysponowali standardem to nie byłaby możliwa sytuacja, w której wprowadzenie obowiązku edukacyjnego dla sześciolatków, a następnie dla pięciolatków nie zostało połączone z wprowadzeniem tych zadań do subwencji. Pojawienie się jednostkowego standardu kosztów kształcenia byłoby również ogromnym ułatwieniem dla kreowania budżetów poszczególnych placówek, które byłyby iloczynami jego wartości i liczby uczniów. Generalnie wprowadzenie standardów oświatowych do naszej edukacji pozwoliłoby opracować skuteczne metody oceny prawidłowości wydatków, ponoszonych na oświatę publiczną. Jeżeli uświadomimy sobie, iż obecnie mamy do czynienia w Polsce z szeregiem wydatków o znikomym znaczeniu dla poprawy jakości kształcenia to konieczność opracowania standardów i zablokowania niepotrzebnych wydatków jest pilną koniecznością.

Elementem krajowych standardów oświatowych winny być także standardy efektów kształcenia (jak też minimalne efekty kształcenia) dla różnych typów placówek oświatowych. W przypadku niezyskiwania przez placówkę minimalnych efektów kształcenia powinna ona mieć narzucony program naprawczy, a w przypadku jego nieskuteczności w jego realizacji mogłaby zostać przekazana do prowadzenia innemu niż dotychczasowy podmiotowi prowadzącemu, gruntownie zreorganizowana lub nawet zlikwidowana. Równocześnie wszystkie informacje o jakości pracy placówek oświatowych powinny być powszechnie dostępne dla zainteresowanych nimi obywateli, do ich publikowania na swoich stronach WWW winne być zobowiązane kuratoria oświaty. Dostęp do tej informacji jest bowiem niezbędnym dla obywatela warunkiem właściwego korzystania z prawa do wyboru placówki oświatowej dla swojego dziecka.

W znowelizowanej 19 marca 2009 r.²⁷ usto pojawił się art. 5a ust. 4 nakładający na organ władzy wykonawczej JST obowiązek przedstawienia jej organowi stanowiącemu corocznie (do 31 października) informacji o stanie realizacji jej zadań oświatowych za poprzedni rok szkolny, w tym informacji o wynikach egzaminów zewnętrznych. Innymi słowy radni mają prawo do uzyskiwania pełnej informacji o efektach działań placówek

²⁷ Ustawa z dnia 19 marca 2009 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 56, poz. 458, ze zm.).

oświatowych. Warto byłoby rozszerzyć treść art. 5a. ust. 4 *uso* na obowiązek publicznego udostępniania tej informacji mieszkańcom JST na jej stronie WWW.

Warto byłoby również dodać do art. 5a *uso* jeszcze jeden ustęp zobowiązujący ministra edukacji do corocznego przedstawiania na plenarnym posiedzeniu Sejmu RP informacji o stanie realizacji przez rząd krajowej polityki edukacyjnej, w tym o jakości i poziomie kształcenia oraz o efektywności publicznych wydatków oświatowych. W ramach tej ostatniej powinna być prezentowana informacja o strukturze tych wydatków m.in. o udziale środków pochodzących z budżetu centralnego i budżetów samorządowych. Informacja ta winna być następnie dostępna dla obywateli na stronie WWW MEN.

Trzeba podkreślić, iż standardy oświatowe pozwoliłyby prezentować informacje o jakości pracy szkół, lokalnych systemów oświatowych i krajowego systemu w sposób zobiektywizowany oraz przejrzysty i przyjazny dla każdego obywatela.

13. Kuratoria oświaty

Proponowane w tym opracowaniu zmiany prawa oświatowego w naturalny sposób wiodą do rozważenia kwestii roli i zadań, jaki winna spełniać regionalna, rządowa administracja oświatowa. Dotychczas podejmowane przez MEN próby zmian zasad działania kuratoriów oświaty okazały się w małym stopniu skuteczne, tymczasem są one konieczne w sytuacji budowania zdecentralizowanego zarządzania polskim systemem oświatowym. Stało się to szczególnie widoczne po 1999 r. W efekcie ciągle mamy szesnaście rozbudowanych struktur urzędniczych o absolutnie minimalnej przydatności dla placówek i prowadzących je JST.

Przeprowadzone przez jednego z autorów tego opracowania w 2008 r. (od maja do lipca) na zlecenie MEN badania funkcjonowania kuratoriów oświaty sfinalizowane zostały raportem z poniżej cytowanymi (kursywą) rekomendacjami²⁸. Po każdej rekomendacji znajduje się krótki komentarz o zakresie ich realizacji. Warto przypomnieć, iż badania te zostały zlecone w związku z planowanymi przez ówczesne ministerstwo edukacji działaniami, które miały dostosować system zarządzania polską oświatą do realiów Polski samorządowej. Niestety takie działania nie zostały praktycznie podjęte.

²⁸ J. Lackowski, *Badanie funkcjonowania kuratoriów oświaty*, raport przygotowany dla MEN.

A. *Trzeba zredefiniować rolę państwa (rządu) w polskiej oświacie, pociągnie to za sobą zmianę roli regionalnych agend rządowych. Powinniśmy odejść od obowiązującego biurokratycznego paradygmatu zarządzania oświatą w kierunku budowania systemu z mechanizmami rynkowymi.*

Rekomendacja ta zachowuje pełną aktualność.

B. *Należy opracować i wprowadzić w życie jasny i przejrzysty model zarządzania polską oświatą na wszystkich poziomach, w którym wszystkie podmioty miałyby precyzyjnie określone cele działania. Powinien on być wolny od krzyżowania się kompetencji różnych podmiotów. Jego fundamentem powinna być silna pozycja dyrektora szkoły /posiadającego znaczne kompetencje i oczywiście odpowiadającego za ich wykonywanie/. Autonomia polskiej szkoły winna wreszcie nabrać realnych kształtów.*

Zadanie w znacznej mierze niezrealizowane, szczególnie w kontekście uwolnienia polskiej oświaty od krzyżowania się kompetencji różnych odpowiadających za nią organów. Propozycje rozwiązania tej kwestii znajdują się w tym opracowaniu. Autonomia polskiej szkoły formalnie została wzmocniona po wejściu w życie nowelizacji u.s.o z 19 marca 2009 r.

C. *Kuratoria w istniejącej obecnie formule absolutnie nie spełniają zadań do realizacji, których są zobowiązane. Nie są regionalnymi centrami edukacyjnymi, wyznaczającymi kierunki rozwoju oświaty, inspirującymi dyrektorów szkół, JST i inne podmioty prowadzące szkoły do podejmowania nowych rozwiązań, poprawiających jakość pracy szkół i placówek oświatowych. Wykonując zadania związane z nadzorem pedagogicznym koncentrują się na ich kontrolnym fragmencie (przy czym owe działania mają najczęściej pozorny charakter). W istocie są statycznymi biurokratycznymi strukturami z trudem wykonującymi przypisane im zadania administracyjne. Można odnieść wrażenie, iż ich pracownicy mają coraz większe problemy ze zrozumieniem otaczającej ich rzeczywistości oświatowej. Stąd też koniecznie trzeba przygotować nowy, odpowiadający realiom zdecentralizowanej oświaty model ich działania.*

Ta rekomendacja nie straciła aktualności. Wprawdzie MEN podjął próby wprowadzenia nowych zasad sprawowania przez kuratorów nadzoru

pedagogicznego²⁹, jednak nie doprowadziło to do nadania kierowanym przez nich urządcom większej niż wcześniej użyteczności.

D. Pilnie należy dokonać przeglądu przypisanych kuratorom kompetencji i zdecydować, które z nich powinny pozostać w gestii KO, a które mogą trafić do innych podmiotów. Korekty prawa oświatowego powinny zlikwidować wszelkie sytuacje, w których kurator może paraliżować cenne samorządowe inicjatywy w oświacie.

Częściowo dokonano takich korekt w nowelizacji uso z 19 marca 2009 r. Pozostałe, wówczas nieprzeprowadzone zmiany znajdują się wśród propozycji zawartych w tym opracowaniu.

E. Kuratoria oświaty powinny stać się rządowymi agendami czuwającymi nad zgodnym z obowiązującym prawem działaniem JST, innych podmiotów prowadzących szkoły i placówki oraz szkół, a także (ewentualnie) ośrodkami wspierania merytorycznego oświaty w regionie. Naturalnie powinny one również bezpośrednio wykonywać zadania zlecone im przez MEN oraz stać się ośrodkami koordynacji polityki oświatowej państwa w regionie. Można rozważyć ulokowanie wszystkich zadań poza nadzorem prawnym w strukturze działającej w obrębie samorządu wojewódzkiego.

Rekomendacja, która nic nie straciła ze swej aktualności.

F. Należy umożliwić działanie w naszym systemie oświatowym niezależnych agencji mierzenia jakości pracy szkół (placówek oświatowych). Powinny one być zobowiązane do spełniania ustalonych przez MEN wymagań.

Rekomendacja zupełnie niepodjęta przez MEN. Tymczasem umożliwienie działania takich agencji na naszym rynku oświatowym miałyby ogromne znaczenie dla wygenerowania na nim mechanizmów konkurencji jakościowej pomiędzy placówkami. Równocześnie agencje mogłyby stać się kluczowym elementem zderegulowanego systemu oświaty

²⁹ Zob. powoływane rozporządzenie z 7 października 2009 r.

publicznej, dostarczając JST i obywatelom zobiektywizowanej informacji o jakości pracy szkół.

G. *Wykonywane (z nienajlepszymi efektami) dotychczas przez kuratoria zadania z zakresu nadzoru pedagogicznego mogą być stopniowo przekazywane zainteresowanym tym JST, po spełnieniu przez nie określonych przez MEN warunków.*

Rekomendacja przez MEN zupełnie niepodjęta. Mogłaby zostać wykorzystana w trakcie prac nad nowym modelem nadzoru pedagogicznego.

H. *Należy uwolnić kuratoria od politycznych oddziaływań, skutecznym narzędziem może być wybór kuratorów przez eksperckie komisje na kadencje o ściśle określonej długości. Również wykonujący zadania merytoryczne pracownicy KO powinni przechodzić przez autentyczną procedurę konkursową.*

Kolejna rekomendacja, która nie została przez MEN „zauważona”.

I. *Punktem wyjścia wszelkich działań reformujących zarządzanie polską oświatą i nadzór nad wykonywanymi w jej ramach zadaniami winny być potrzeby szkoły. Wszelkie zewnętrzne w stosunku do niej podmioty nie mogą wykonywać działań niczemu nie służących (co obecnie jest jedną z przypadłości KO). Najlepszym zabezpieczeniem przed zaistnieniem takiej sytuacji będzie wprowadzenie do systemu mechanizmów rynkowych. JST (dla lokalnego systemu oświatowego) i dyrektorzy placówek winni dysponować środkami budżetowymi na opłacanie angażowanych przez nich niezależnych podmiotów zajmujących się mierzaniem jakości pracy szkół (ich obowiązkowe, okresowe wykonywanie powinno być regulowane ustawowo). Podobnie JST (lub dyrektorzy) mogłyby zlecać wykonywanie zadań wspomagających prace placówek i nauczycieli, specjalizującym się w takiej działalności ośrodkom. Równocześnie od wyników owych zewnętrznych audytów zależeć powinny wysokości dyrektorskich i nauczycielskich wynagrodzeń, ich częścią byłyby bowiem oceny ich pracy.*

Rekomendacja całkowicie aktualna, przez MEN nie „zauważona”. Tymczasem zawiera ona istotę deregulacji zbiurokratyzowanego polskiego systemu oświatowego.

J. Szkoły i placówki oświatowe potrzebują pomocy dla sukcesywnego poprawiania jakości swojej pracy. Obywatele potrzebują precyzyjnej informacji o jakości pracy placówek oświatowych, aby mogli dokonywać świadomych wyborów szkół. Kreatorzy strategii rozwojowych dla państwa, czy dla regionu potrzebują informacji o jakości funkcjonowania systemu. Wokół realizacji tych trzech celów (potrzeb) należy zogniskować działania związane z budowaniem nowego systemu zarządzania polską oświatą.

Ta rekomendacja zawiera przesłanie koniecznych do podjęcia w polskiej oświacie działań. Niestety realnych działań w tym kierunku nie podjął dotychczas żaden polski rząd.

14. Konieczne warunki przeprowadzenia proponowanych zmian

Przedstawione w tym opracowaniu propozycje mogą wydawać się w większości zbyt radykalne i niemożliwe do wprowadzenia. Trzeba jednak zaznaczyć, iż w znacznej części funkcjonują one w różnych systemach oświaty poza Polską. Główny opór będą one napotykały wśród nauczycieli i ich związków zawodowych, a także wśród większości etatystycznie nastawionych polskich polityków. Stąd też ogromne znaczenie ma przekonanie do nich części nauczycieli, którzy mogą na nich skorzystać. Otóż autentyczne korzyści mogą one przynieść dobrze pracującym nauczycielom, stwarzając im możliwości zdecydowanej poprawy poziomu uzyskiwanych wynagrodzeń. Drugą grupą, która winna wspierać ich wprowadzenie winni być rodzice, których dzieci mogą otrzymać zdecydowanie lepszą ofertę edukacyjną niż dotychczas. Trzeba mieć również nadzieję, iż przedstawiciele polskiej lokalnej będą zdeterminowani, aby te zmiany wspierać. Naturalnie dla ich powodzenia ogromne znaczenie mieć będzie powszechnie dostępna informacja, zarówno o powodach ich wprowadzania, jak również o potencjalnych skutkach. Z całą pewnością należy unikać sytuacji, w której owe zmiany byłyby utożsamiane z koniecznością poszukiwania oszczędności w sektorze oświaty. Mamy bowiem obecnie dość powszechnie utrwalony pogląd, iż wszelkie propozycje samorządowe mają na celu jedynie dokonywanie kolejnych oszczędności, na dodatek przy braku wsparcia ze strony administracji rządowej, która często

się od nich dystansuje. Tymczasem przekształcenie modelu polskiej oświaty z biurokratycznego modelu w model zarządzania publicznego jest warunkiem przezwyciężenia kryzysu, w jakim się ona obecnie znalazła. Warto, aby wszyscy pracujący w polskiej służbie publicznej, niezależnie od umiejscowienia, uświadomili sobie, iż celem ich codziennej pracy nie jest rywalizacja o kompetencje w stosunku do placówek, ale współpraca służąca ich rozwojowi.

.....
dr Jerzy Lackowski

.....
dr Artur Krakala