

ZARZĄD

PREZES

Andrzej Płonka
POWIAT BIELSKI (woj. śląskie)

WICEPREZESI

Tadeusz Chrzan
POWIAT JAROSŁAWSKI

Jan Grabkowski
POWIAT POZNAŃSKI

Jerzy Kolarz
POWIAT BUSKI

Adam Krzysztoń
POWIAT ŁAŃCUCKI

Krzysztof Maćkiewicz
POWIAT WĄBRZESKI

Marian Niemirski
POWIAT PRZYSUSKI

Sławomir Snarski
POWIAT BIELSKI (woj. podlaskie)

Zbigniew Szumski
POWIAT ŚWIEBODZIŃSKI

CZŁONKOWIE

Mariusz Bieniek
POWIAT PŁOCKI

Mirosław Czaplą
POWIAT MALBORSKI

Jarosław Dudkowiak
POWIAT GŁOGOWSKI

Ewa Janczar
MIASTO NA PRAWACH POWIATU
m.st. WARSZAWA

Józef Matysiak
POWIAT RAWSKI

Andrzej Nowicki
POWIAT PISKI

Wojciech Pałka
POWIAT KRAKOWSKI

Andrzej Potępa
POWIAT BRZESKI

Dariusz Szustek
POWIAT ŁUKOWSKI

Tomasz Tamborski
POWIAT KOŁOBRZESKI

Małgorzata Tudaj
POWIAT KĘDZIERZYŃSKO-KOZIELSKI

Mirosław Walicki
POWIAT GARWOLIŃSKI

KOMISJA REWIZYJNA

PRZEWODNICZĄCY

Józef Swaczyna
POWIAT STRZELECKI

Z-CA PRZEWODNICZĄCEGO

Andrzej Szymanek
POWIAT WIERUSZOWSKI

CZŁONKOWIE

Zdzisław Brezdeń
POWIAT OŁAWSKI

Andrzej Ciótek
POWIAT GOŁDAPSKI

Zdzisław Gamański
POWIAT CHEŁMIŃSKI

Andrzej Opala
POWIAT ŁÓDZKI WSCHODNI

Waldemar Trelka
POWIAT RADOMSKI

Bogdan Zieliński
POWIAT WYSOKOMAZOWIECKI

DYREKTOR BIURA

Rudolf Borusiewicz

Or.A.0715/120/21

Warszawa, 15 czerwca 2021 roku



Szanowny Pan

Michał Cieślak

Członek Rady Ministrów

Szanowny Panie Ministrze,

jednymi z zasadniczych zadań jakie zostały Panu przekazane od 6 października 2020 r. jest tworzenie warunków do działania i rozwoju samorządu terytorialnego oraz promowanie, upowszechnianie i propagowanie idei samorządowej.

Natomiast w ostatnich dniach pojawiła się informacja o działaniach, które stoją w całkowitej sprzeczności do idei Pańskiego powołania, dlatego też liczymy na wsparcie oraz współpracę w obronie słusznych interesów jednostek samorządu terytorialnego.

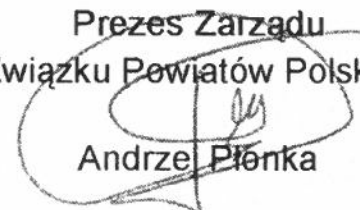
8 czerwca br. w Wykazie prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów opublikowano projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo oświatowe (UD228) opracowany przez resort edukacji. Rola jednostek samorządu terytorialnego jako organów prowadzących publiczne szkoły i placówki zostaje drastycznie zmarginalizowana i sprowadzona do obowiązku ponoszenia odpowiedzialności finansowej za decyzje, jakie będą podejmowali kuratorzy oświaty.

Prerogatywa do wyboru dyrektora, decydowanie o utworzeniu zespołu szkół, możliwość odwołania nauczyciela ze stanowiska dyrektora szkoły lub placówki to tylko przykładowe wyliczenie kompetencji które będą przysługiwały kuratorom oświaty. Biorąc pod uwagę zadania, które kuratorzy wykonują już na podstawie obowiązujących przepisów prawa (decydowanie o sieci szkół/przedszkoli, o likwidacji/przekształceniu szkół lub placówek), projektowana nowelizacja jest całkowitym zaprzeczeniem roli i zadań jakie w związku z kształtowaniem lokalnej polityki oświatowej wykonują jednostki samorządu terytorialnego. Stanowi także odebranie wspólnotom samorządowym możliwości decydowania, o tak istotnej sferze zadań publicznych, jaką jest oświata. W kontekście zasad funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego projekt przedłożony przez Ministra Edukacji i Nauki godzi zaś w zasadę samodzielności samorządów oraz konstytucyjną zasadę subsydiarności.

Proponowane przez resort edukacji rozwiązania, są nie do zaakceptowania, także biorąc pod uwagę skalę niedofinansowania zadań oświatowych. Pomimo bowiem, że wysokość części oświatowej subwencji ogólnej wzrasta to wzrost ten nie jest adekwatny do realnego wzrostu wydatków ponoszonych w oświacie. Najlepszym tego dowodem jest udział subwencji oświatowej w pokryciu wydatków bieżących, który w przypadku wszystkich poziomów jednostek samorządu terytorialnego rokrocznie spada. W przypadku powiatów ziemskich w latach 2010-2019 wskaźnik ten zanotował spadek o 10 p.p. W tym też okresie wysokość środków wydatkowanych ogółem przez samorządy powiatowe na oświatę z innych dochodów własnych niż część oświatowa subwencji ogólnej wzrosła o 39%. W samym roku 2019 samorządy powiatowe, wydatkowały na oświatę z innych dochodów własnych niż subwencja oświatowa ponad 2,2 mld zł, natomiast w roku 2015 było to ponad połowę mniej.

Dlatego też przedkładam opracowany przez Związek Powiatów Polskich projekt nowelizacji ustawy – Prawo oświatowe, którego celem jest ucywilizowanie oraz uporządkowanie kompetencji pomiędzy organem prowadzącym a organem nadzoru pedagogicznego, w myśl zasady sprawowania nadzoru nad jednostkami samorządu terytorialnego wynikającej z art. 171 ust. 1 Konstytucji RP. Mamy nadzieję, że jako pożądaný przez jednostki samorządu terytorialnego, projekt ten znajdzie Pańską aprobatę i zostanie wykorzystany w dalszych pracach legislacyjnych.

Z poważaniem

Prezes Zarządu
Związku Powiatów Polskich

Andrzej Piłonka

Załącznik: Projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo oświatowe opracowany przez Związek Powiatów Polskich

Do wiadomości:

- 1) Przemysław Czarnek – Minister Edukacji i Nauki
- 2) Zespół ds. Edukacji, Kultury i Sportu KWRiST

Projekt

z dnia

o zmianie ustawy – Prawo oświatowe

Art. 1. W ustawie z dnia 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe (Dz. U. z 2020 r. poz. 910, 1378, z 2021 r. poz. 4, 619) wprowadza się następujące zmiany:

1) po art. 7 dodaje się art. 7a w brzmieniu:

„7a. Małżonkowie oraz osoby pozostające ze sobą w stosunku pokrewieństwa do drugiego stopnia włącznie lub powinowactwa pierwszego stopnia oraz w stosunku przysposobienia, opieki lub kurateli nie mogą być zatrudnieni w jednostkach, o których mowa w art. 2, jeżeli powstałby między tymi osobami stosunek bezpośredniej podległości służbowej.”

2) w art. 8 ust. 24 otrzymuje brzmienie:

„24. Założenie przez powiat lub gminę jednostki, o której mowa w ust. 23, następuje po zasięgnięciu opinii kuratora oświaty.”;

3) w art. 9 ust. 1 otrzymuje brzmienie:

„1. Jednostka samorządu terytorialnego, będąca organem prowadzącym szkołę liczącą nie więcej niż 70 uczniów, na podstawie uchwały organu stanowiącego tej jednostki oraz po zasięgnięciu opinii organu sprawującego nadzór pedagogiczny, może przekazać z dniem 1 września danego roku, w drodze umowy, osobie prawnej niebędącej jednostką samorządu terytorialnego, z wyjątkiem osoby, o której mowa w ust. 2, lub osobie fizycznej, prowadzenie takiej szkoły, o ile szkoła ta nie jest jedyną szkołą danego typu prowadzoną przez tę jednostkę samorządu terytorialnego zgodnie z art. 8 ust. 15 lub 16. Przepis nie dotyczy szkoły artystycznej.”;

4) w art. 32 ust. 4 otrzymuje brzmienie:

„4. Ustalenie sieci, o której mowa w ust. 1 i 2, następuje po zasięgnięciu opinii kuratora oświaty o zgodności tej sieci z warunkami określonymi w ust. 3.”;

5) w art. 39 ust. 8 otrzymuje brzmienie:

„8. Ustalenie planu sieci publicznych szkół, o którym mowa w ust. 5 i 7, następuje po zasięgnięciu opinii kuratora oświaty o zgodności planu z warunkami określonymi odpowiednio w ust. 1, 2 i 5a-7a.”;

6) w art. 89:

a) ust. 3 otrzymuje brzmienie:

„3. Szkoła lub placówka publiczna prowadzona przez jednostkę samorządu terytorialnego może zostać zlikwidowana po zasięgnięciu opinii kuratora oświaty, a w przypadku publicznej szkoły artystycznej prowadzonej przez jednostkę samorządu terytorialnego - po zasięgnięciu opinii ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego. Szkoła lub placówka publiczna prowadzona przez osobę prawną inną niż jednostka samorządu terytorialnego lub osobę fizyczną może zostać zlikwidowana za zgodą organu, który udzielił zezwolenia na jej założenie.”,

b) uchyla się ust. 4 i 5;

7) w art. 63:

a) ust. 12 otrzymuje brzmienie:

„12. Jeżeli do konkursu nie zgłosi się żaden kandydat albo w wyniku konkursu nie wyłoniono kandydata, organ prowadzący powierza to stanowisko ustalonemu przez siebie kandydatowi, po zasięgnięciu opinii organu sprawującego nadzór pedagogiczny, rady szkoły lub placówki i rady pedagogicznej.”,

b) ust. 14 otrzymuje brzmienie:

„14. W celu przeprowadzenia konkursu organ prowadzący szkołę lub placówkę powołuje komisję konkursową w składzie:

- 1) trzech przedstawicieli organu prowadzącego szkołę lub placówkę,
- 2) jednego przedstawiciela organu sprawującego nadzór pedagogiczny,
- 3) po jednym przedstawicielu:
 - a) rady pedagogicznej,
 - b) rady rodziców,
 - c) organizacji związkowych reprezentatywnych w rozumieniu ustawy o Radzie Dialogu Społecznego, wyłonionym spośród członków ich jednostek organizacyjnych albo jednostek organizacyjnych organizacji związkowych wchodzących w skład reprezentatywnych organizacji związkowych, zrzeszających nauczycieli, którzy działają w szkole lub placówce, w której konkurs się odbywa

– z zastrzeżeniem ust. 15.”,

c) ust. 15 otrzymuje brzmienie:

„15. Łączna liczba przedstawicieli organów, o których mowa w ust. 14 pkt 1 i 2, nie może być mniejsza niż łączna liczba przedstawicieli, o których mowa w ust. 14 pkt 3.”,

d) ust. 16 otrzymuje brzmienie:

„16. Jeżeli w składzie komisji konkursowej łączna liczba przedstawicieli organów, o których mowa w ust. 14 pkt 1 i 2, byłaby mniejsza niż łączna liczba przedstawicieli, o których mowa w ust. 14 pkt 3, liczbę przedstawicieli tych organów zwiększa się proporcjonalnie, tak aby ich łączna liczba nie była mniejsza niż łączna liczba przedstawicieli, o których mowa w ust. 14 pkt 3.”,

e) ust. 17 otrzymuje brzmienie:

„17. Przepisy ust. 14-16 stosuje się również w przypadku konkursu na stanowisko dyrektora zespołu szkół lub placówek, w tym nowo zakładanego zespołu szkół lub placówek, z tym że:

- 1) przedstawiciela rady pedagogicznej wyłania się spośród przedstawicieli rad pedagogicznych wszystkich szkół lub placówek wchodzących w zespół lub łączonych w zespół;
- 2) przedstawiciela rady rodziców wyłania się spośród rad rodziców uczniów wszystkich szkół lub placówek wchodzących w zespół lub łączonych w zespół.”,

f) ust. 18 otrzymuje brzmienie:

„18. W przypadku szkół i placówek nowo zakładanych skład komisji konkursowej określa organ prowadzący tę szkołę lub placówkę, uwzględniając udział przedstawiciela organu sprawującego nadzór pedagogiczny.”,

g) po ust. 21 dodaje się ust. 21a w brzmieniu:

„21a. Po upływie okresu, o którym mowa w ust. 21, organ prowadzący, po zasięgnięciu opinii rady szkoły lub placówki i rady pedagogicznej, w uzgodnieniu z kuratorem oświaty, a w przypadku szkoły

i placówki artystycznej oraz placówki, o której mowa w art. 2 pkt 8, dla uczniów szkół artystycznych - z ministrem właściwym do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego, może przedłużyć powierzenie stanowiska na kolejne okresy wymienione w ust. 21. Wymogu uzgodnienia z kuratorem oświaty nie stosuje się w przypadku szkół i placówek, o których mowa w art. 8 ust. 5.”.

8) art. 66 otrzymuje brzmienie:

„Art. 66. 1. Organ, który powierzył nauczycielowi stanowisko kierownicze w szkole lub placówce:

1) odwołuje nauczyciela ze stanowiska kierowniczego w razie:

- a) złożenia przez nauczyciela rezygnacji, za trzymiesięcznym wypowiedzeniem,
- b) ustalenia negatywnej oceny pracy lub negatywnej oceny wykonywania zadań wymienionych w art. 57 ust. 2 w trybie określonym przepisami w sprawie oceny pracy nauczycieli - bez wypowiedzenia,
- c) złożenia przez organ sprawujący nadzór pedagogiczny wniosku, o którym mowa w art. 56 ust. 3,
- d) zmniejszania liczby stanowisk kierowniczych,

2) w przypadkach szczególnie uzasadnionych, po zasięgnięciu opinii kuratora oświaty, a w przypadku szkoły i placówki artystycznej oraz placówki, o której mowa w art. 2 pkt 8, dla uczniów szkół artystycznych prowadzonej przez jednostkę samorządu terytorialnego - ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego, może odwołać nauczyciela ze stanowiska kierowniczego w czasie roku szkolnego bez wypowiedzenia.

2. Opinię, o której mowa w ust. 1 pkt 2, wydaje się w terminie 21 dni od dnia otrzymania wystąpienia organu, o którym mowa w ust. 1.

3. Do przypadków szczególnie uzasadnionych, o których mowa w ust. 1 pkt 2 zalicza się również:

- 1) naruszanie dyscypliny finansów publicznych lub zasad gospodarki finansowej,
- 2) naruszenie ustawy z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych,
- 3) naruszanie przepisów prawa pracy.

4. Sądami właściwymi do rozpatrzenia spraw związanych z odwołaniem ze stanowiska kierowniczego w szkole lub placówce są sądy pracy.”.

Art. 2. W ustawie z dnia 26 stycznia 1982 r. – Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2019 r. poz. 2215, z 2021 r. poz. 4) art. 6a ust. 6 otrzymuje brzmienie:

„6. Oceny pracy dyrektora szkoły, nauczyciela, któremu czasowo powierzono pełnienie obowiązków dyrektora szkoły, oraz nauczyciela pełniącego w zastępstwie obowiązki dyrektora szkoły przez okres co najmniej 6 miesięcy dokonuje organ prowadzący szkołę w porozumieniu z organem sprawującym nadzór pedagogiczny, a w przypadku gdy organ prowadzący szkołę jest jednocześnie organem sprawującym nadzór pedagogiczny - oceny dokonuje ten organ. W przypadku placówek doskonalenia nauczycieli oceny pracy dyrektora placówki doskonalenia nauczycieli, nauczyciela, któremu czasowo powierzono pełnienie obowiązków dyrektora placówki doskonalenia nauczycieli, oraz nauczyciela pełniącego w zastępstwie obowiązki dyrektora placówki doskonalenia nauczycieli przez okres co najmniej 6 miesięcy dokonuje organ prowadzący placówkę w porozumieniu z kuratorem oświaty.”.

Art. 3. Do konkursów na stanowisko dyrektora szkoły lub placówki ogłoszonych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie ustawy stosuje się przepisy dotychczasowe.

Art. 4. Do procedur likwidacji i przekształcania szkół lub placówek publicznych rozpoczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie ustawy stosuje się przepisy dotychczasowe.

Art. 5. Art. 7a ustawy zmienianej w art. 1 ma zastosowanie do osób, którym stanowiska kierownicze w szkole i placówce będą powierzane po dniu wejścia w życie niniejszej ustawy.

Art. 6. Ustawa wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

UZASADNIENIE

Celem projektowanej ustawy jest poprawa jakości edukacji przez odbiurokratyzowanie sprawowanego nadzoru pedagogicznego i jasny rozdział zadań między organy prowadzące szkoły oraz organy sprawujące nadzór pedagogiczny, będący elementem racjonalnego podziału kompetencji państwa w obszarze oświaty i wychowania.

I. Art. 1 pkt 1 projektu ustawy

Regulacja proponowana w dodawanym art. 7a jest odzwierciedleniem zasady, że osoby zajmujące stanowiska kierownicze w szkołach lub placówkach publicznych powinny kierować się obiektywizmem i bezstronnością, a także nie powinny ulegać wpływom rodzinnym przy podejmowaniu decyzji dotyczących jednostki oświatowej, którą kierują. Kwestia wymaga uregulowania ze względu na pojawiające się w tym zakresie nadużycia (np. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 11 kwietnia 2017 r., IV SA/Gl 991/16, gdzie mąż dyrektorki publicznej placówki oświatowej, nauczyciel tej placówki uruchomił konkurencyjną placówkę niepubliczną, czy Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 30 sierpnia 2017 r. sygn. II SA/Wa 121/17, gdzie dyrektor zatrudnił małżonka przy niejednoznacznej sytuacji spełnia przez niego kryteriów do wykonywania zawodu nauczyciela oraz zatrudnił siostry na stanowisku sprzątaczkę).

Analogiczną intencję ustawodawca zrealizował w art. 26 ustawy o pracownikach samorządowych, a ponieważ dyrektor szkoły lub placówki publicznej jest kierownikiem oświatowej jednostki organizacyjnej to powinny go obowiązywać zasady analogiczne jak m.in. kierowników innych jednostek.

II. Art. 1 pkt 2-6 projektu ustawy

Przepisy ustawy – Prawo oświatowe dokonują rozgraniczenia kompetencji organów prowadzących oraz organów nadzoru pedagogicznego.

Jak wynika z art. 10 powołanej ustawy zasadniczym zadaniem organu prowadzącego jest zapewnienie warunków działania szkoły lub placówki. Zadanie to materializuje się w art. 3 ust. 2 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych, który jako źródło środków niezbędnych do realizacji zadań oświatowych wskazuje dochody własne jednostek samorządu terytorialnego.

Natomiast organ nadzoru pedagogicznego, którym zasadniczo są kuratorzy oświaty (poza wyjątkami określonymi w ustawie – Prawo oświatowe) w ramach sprawowanego nadzoru wykonuje zadania określone w art. 55 ustawy – Prawo oświatowe. Mają one na celu zapewnienie jak najwyższej jakości procesu kształcenia i wychowania ale także jak najlepszych warunków działalności dydaktycznej, wychowawczej i opiekuńczej szkół i placówek.

Obowiązujące przepisy prawa nie dają jednak kuratorom oświaty możliwości skupienia się na ich zasadniczej roli w systemie edukacji, jaką jest troska o jakość kształcenia. Do takich wniosków prowadzą chociażby wyniki kontroli prowadzonych w ostatnich latach w kuratoriach oświaty przez ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania (<https://www.gov.pl/web/edukacja-i-nauka/wystapienia-pokontrolne>). Powtarzającym się zastrzeżeniem jest pomijanie w upoważnieniach oraz w protokołach kontroli wszystkich elementów wymaganych przepisami rozporządzenia w sprawie

nadzoru pedagogicznego np. nie zamieszczano pouczenia o prawie zgłoszenia przez dyrektora szkoły zastrzeżeń do ustaleń zawartych w protokole kontroli, nie wskazano terminów realizacji wydanych zaleceń, nie dokonano oceny stanu przestrzegania przez szkołę przepisów prawa w kontrolowanym zakresie, protokoły kontroli przekazywano dyrektorom z opóźnieniem. Biorąc pod uwagę, że kontrole obejmują w danym roku tylko ok. 3-4 kuratoria oświaty i w ostatnich czterech latach kontrolowano różne podmioty, to skala pojawiających się problemów zapewne jest większa. Z tego też względu w przedmiotowym projekcie zaproponowano zmniejszenie liczby zadań wykonywanych przez kuratorów oświaty, niemających bezpośredniego wpływu na jakość kształcenia, co umożliwi zwiększenie zaangażowania kuratorów w działania na rzecz wysokiej jakości pracy szkoły w aspekcie dydaktycznym, wychowawczym i opiekuńczym.

Dodatkowo jak wskazuje orzecznictwo sądów administracyjnych (szczególnie na gruncie art. 89 ustawy – Prawo oświatowe i wcześniej uchylonego art. 59 ustawy o systemie oświaty) kuratorzy oświaty pomijają charakter nadzoru, jaki sprawują. Ponieważ zgodnie z art. 51 ust. 1 ustawy – Prawo oświatowe kurator wykonuje zadania i kompetencje w imieniu wojewody, to zgodnie z art. 171 ust. 1 Konstytucji RP zakres sprawowanego przez niego nadzoru odnosi się jedynie do aspektu legalności. Natomiast w praktyce, wręcz nagminnie kuratorzy oświaty łamią konstytucyjną zasadę oceniając racjonalność działania organów samorządu terytorialnego, zwłaszcza opłacalności takich działań (np. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20 stycznia 2021 r., III OSK 2935/21).

Kompetencje jakie ustawa – Prawo oświatowe przyznaje kuratorom oświaty, pozostają także w wewnętrznej sprzeczności z pozostałymi zapisami tej ustawy. Zgodnie bowiem z art. 51 ust. 1 pkt 5 i 13 ustawy – Prawo oświatowe kurator oświaty współdziała z organami jednostek samorządu terytorialnego w tworzeniu i realizowaniu odpowiednio regionalnej i lokalnej polityki oświatowej, zgodnych z polityką oświatową państwa oraz w zakresie kształtowania i rozwoju bazy materialnej szkół i placówek. Zgodnie ze słownikiem języka polskiego (www.sjp.pwn.pl) współdziałanie polega na działaniu wspólnie z kimś, przyczynianiu się do czegoś razem z innymi czynnikami. Definicja ta zdecydowanie nie oddaje zakresu kompetencji jakie ustawa przyznaje kuratorom oświaty, którym coraz bliżej nie do nadzoru, lecz do kierownictwa – ale bez ponoszenia jakiegokolwiek odpowiedzialności, w tym finansowej za podejmowane działania.

W związku z powyższym proponuje się odstąpienie od konieczności uzyskania pozytywnej opinii kuratora oświaty w przypadku:

- 1) założenia publicznej placówki doskonalenia nauczycieli i biblioteki pedagogicznej;
- 2) przekazania prowadzenia szkoły liczącej nie więcej niż 70 uczniów;
- 3) ustalenia sieci publicznych przedszkoli i oddziałów przedszkolnych;
- 4) ustalenia planu sieci publicznych szkół;
- 5) likwidacji lub przekształcenia publicznej szkoły lub placówki.

Ponieważ jednak docenić należy rolę kuratorów oświaty w systemie edukacji oraz aby zadość uczynić wyrażonej w ustawie – Prawo oświatowe zasadzie dotyczącej współdziałania kuratorów oświaty i jednostek samorządu terytorialnego, decyzje wyliczone powyżej, będą podejmowane po zasięgnięciu opinii kuratora oświaty.

Odnosząc się do opinii kuratorów oświaty w zakresie zasadności likwidacji lub przekształcenia szkół lub placówek publicznych, należy wskazać, że analiza przedmiotowych opinii wydanych w roku 2019 prowadzi do kilku zasadniczych wniosków, które potwierdzają zasadność proponowanych zmian. Wśród głównych powodów wydawania opinii negatywnych w niemalże co drugim postanowieniu pojawia się aspekt społeczny a w co trzecim aspekt finansowy – czyli argumenty, których badanie nie

mieści się w zakresie nadzoru pedagogicznego ani też nie wyraża się w zasadzie sprawowania nadzoru pod kątem legalności działań. Kolejno wydawane przez kuratorów opinie w przeważającej liczbie są dokumentami mocno rozbudowanymi, co jest konsekwencją próby legalizowania podejmowanych decyzji. Często w przypadku danego kuratora zawierają treści wręcz kopiowane do kolejnych dokumentów czy też powołują argumenty, które w zależności od okoliczności uznawane są jako korzystne lub nie np. lokalizacja szkoły w centrum miasta czy nauczanie w klasach łączonych. W kontekście opisanej powyżej zasady współdziałania organu nadzoru pedagogicznego z organem prowadzącym nie sposób jej realizować w sytuacji, kiedy ostateczna decyzja zarówno w kwestii likwidacji i przekształcenia szkół lub placówek, jak i realizacji pozostałych zadań wypunktowanych powyżej, spoczywa w gestii kuratorów oświaty. Natomiast odpowiedzialność finansowa za te decyzje obciąża organy prowadzące.

III. Art. 1 pkt 7 i art. 2 projektu ustawy

Kolejne z proponowanych w projekcie rozwiązań dotyczy zmian w zakresie powierzania stanowiska dyrektora szkoły lub placówki. Zgodnie z art. 63 ust. 1 ustawy – Prawo oświatowe stanowisko dyrektora szkoły lub placówki powierza organ prowadzący tę szkołę lub placówkę. Ponieważ zaś głównym zadaniem dyrektora jest kierowanie działalnością szkoły lub placówki (art. 68 ust. 1 pkt 1 ustawy – Prawo oświatowe), której warunki działania ma zapewnić organ prowadzący, zmiana polegająca na udziale w komisji konkursowej trzech przedstawicieli tego organu jest w pełni uzasadniona. Współpraca między dyrektorem szkoły a organem prowadzącym jest istotnym elementem realizacji lokalnej polityki oświatowej. Dlatego też proponuje się także, aby organ prowadzący posiadał kompetencję do:

- 1) powierzenia stanowiska dyrektora ustalonemu przez siebie kandydatowi, jeżeli do konkursu nie zgłosi się żaden kandydat albo w wyniku konkursu nie wyłoniono kandydata;
- 2) określenia składu komisji konkursowej w przypadku szkół i placówek nowo zakładanych;
- 3) przedłużenia powierzenie stanowiska dyrektora;
- 4) dokonywał oceny pracy dyrektora.

Niemniej w składzie komisji konkursowej zaproponowano udział jednego przedstawiciela organu nadzoru pedagogicznego biorąc pod uwagę konieczny zakres współpracy dyrektora także z kuratorem oświaty. Dodatkowo kurator będzie także brał udział w zadaniach realizowanych przez organ prowadzący, wyliczonych w poprzednim akapicie. Kurator oświaty powinien bowiem wykonywać ewaluację zewnętrzną, kontrolować przestrzeganie prawa oraz wspomagać pracę szkół a nie nią kierować.

IV. Art. 1 pkt 8 projektu ustawy

Aktualne brzmienie art. 66 ust. 1 pkt 2 ustawy – Prawo oświatowe, ze względu na posłużenie się przez ustawodawcę niedookreślonym i problematycznym zwrotem „przypadków szczególnie uzasadnionych” powoduje liczne wątpliwości interpretacyjne. Prowadzą one często do kuriozalnych rozstrzygnięć sądów administracyjnych, które w działaniach kadry kierowniczej nie dopatrują się znamion przypadku szczególnie uzasadnionego, jak np. przebywanie przez dyrektorkę na urlopie w Egipcie podczas zwolnienia lekarskiego – wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 19 marca 2013 r., I OSK 2565/12; stosowanie przez dyrektorkę mobbingu, ustalone przez sąd pracy – wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z 22 października 2021 r., IV SA/GI 551/12 oraz wyrok Sądu Okręgowego w Gliwicach VIII Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z 11 czerwca 2015 r., VIII Pa 13/15; brak należytej kontroli nad posiadaniem przez szkołę majątkiem – Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12 maja 2020 r., I OSK 1009/19; konflikt dyrektora

z nauczycielami, rodzicami – Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 5 listopada 2020 r. I OSK 82/19). Co ciekawe w przypadku likwidacji czy też przekształcenia szkół lub placówek publicznych aspekt społeczny, czyli opinia rodziców, opinia rady pedagogicznej są najczęściej powoływanym argumentem przemawiającym za negatywną opinią kuratorów oświaty. Natomiast w przypadku odwołania dyrektora, głos wspólnoty samorządowej jest uznawany za nieznaczący. W związku z powyższym w przedmiotowym projekcie zaproponowano otwarty katalog przesłanek, które mogą kwalifikować działania dyrektora jako przypadki szczególnie uzasadnione, skutkujące odwołaniem ze stanowiska.

Drugim problemem jaki pojawia się na gruncie art. 66 ust. 1 pkt 2 ustawy – Prawo oświatowe jest praktyka orzecznicza, która wyraźnie doprowadziła do ukształtowania się dualnego i równoległego poddawania aktów odwołania dyrektora w trybie art. 66 ust. 1 pkt 2 ocenie pod względem ich legalności, w tym również w postępowaniu nadzorczym, regulowanym ustawami samorządowymi, a w razie wniesienia przez organ prowadzący skargi na rozstrzygnięcie nadzorcze wojewody – także w postępowaniu sądownoadministracyjnym oraz kontroli sprawowanej przez sądy powszechne w cywilnym postępowaniu procesowym w sprawach z zakresu prawa pracy. Ten stan rzeczy powoduje liczne problemy sprowadzające się do braku jednolitości stanowisk (np. Wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 3 września 2013 r. sygn. I OSK 968/13)

Z uwagi na powyższe, a także uwzględniając, że sądy administracyjne nie prowadzą postępowań dowodowych oraz że odwołanie ze stanowiska dyrektora wykazuje charakter zbliżony do tzw. wypowiedzenia zmieniającego (art. 42 Kodeksu pracy) zaproponowano poddanie tychże odwołań kognicji sądów pracy.