

## Powrót do "wzmocnienia" roli kuratora oświaty

Kategoria: Sejm, Senat i Prezydent

Opublikowano: piątek, 18, grudzień 2015 23:00

Katarzyna Liszka-Michałka

Odśłony: 1616

---

W ubiegłym tygodniu do Sejmu wpłynął poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw (druk 106).

Głównym założeniem projektu jest odwrócenie zmian jakie wprowadziła nowelizacja ustawy o systemie oświaty z 19 marca 2009 r., dlatego też zaproponowane w nim rozwiązania nie jest niczym nowym a jedynie powielają zapisy obowiązujące przez 19 marca 2009 r.

W projekcie odniesiono się do kwestii wieku rozpoczęcia obowiązku szkolnego, spełniania obowiązkowego przygotowania przedszkolnego czy odraczania obowiązku szkolnego.

Zagadnieniem kontrowersyjnym a znajdującym odzwierciedlenie w zapisach niniejszego projektu jest tytułowe „wzmocnienie” roli kuratora oświaty.

Projekt zakłada, że pozytywna opinia kuratora oświaty będzie wymagana w sytuacji:

- udzielania przez jednostkę samorządu terytorialnego zezwolenia na założenie szkoły lub placówki publicznej przez osobę prawną inną niż jednostka samorządu terytorialnego lub osobę fizyczną
- likwidacji szkoły lub placówki publicznej prowadzonej przez jednostkę samorządu terytorialnego
- zakładania przez powiat i gminę publicznych placówek doskonalenia nauczycieli, zakładów kształcenia nauczycieli i bibliotek pedagogicznych.

Przypominamy, że podstawowym zadaniem nadzoru pedagogicznego powinna być troska o jakość kształcenia. Jako elementy sprawowania nadzoru ustawa wymienia obserwowanie, analizowanie czy ocenianie. Kurator nie powinien być natomiast stawiany w roli kreatora lokalnej polityki oświatowej.

Odnosząc się do poszczególnych elementów zaproponowanych regulacji przyznającej kuratorowi oświaty kompetencję do wydawania wiążącej pozytywnej lub negatywnej decyzji we wskazanych przypadkach, należy zauważyć, że rozwiązanie takie w wielu sytuacjach odbije się negatywnie nie tylko na samorządach ale także na dzieciach uczęszczających do szkół i placówek.

W tym miejscu odniesiemy się do jednego z aspektów przewidzianych w projekcie, a dotyczącym likwidacji szkół. W uzasadnieniu wskazano, że dokonywane zmiany w sieci szkół prowadzonych przez jednostki samorządu terytorialnego, czy to likwidacja czy przekształcenie były podyktowane względami ekonomicznymi i miały na celu ograniczenie wydatków ponoszonych przez jednostki samorządu terytorialnego na prowadzenie szkół i placówek publicznych. Powołanych argumentów nikt nie neguje, ale można odnieść wrażenie, że projektodawcy nie w pełni zbadali przedmiotowe zagadnienie. **Nie wskazano w uzasadnieniu bowiem czy podejmowane przez samorządy decyzje dotyczące likwidacji czy przekształcenia miały wpływ na jakość edukacji dzieci. Tymczasem jest główny element jaki powinien być badany przez nadzór pedagogiczny.**

Należy tym miejscu przywołać Raport z lipca 2014 r. z kontroli przeprowadzonej przez Najwyższą Izbę Kontroli, podczas której zbadano wpływ likwidacji szkół publicznych na warunki realizacji zadań oświatowych gminy. Wyniki, które poniżej przytoczymy w jednoznaczny sposób wskazują, że argumenty przemawiające za wprowadzeniem proponowanych rozwiązań są nieaktualne. **W przedmiotowym raporcie NIK wskazała, że prowadzone w latach 2011-2013 likwidacje i przekształcania szkół podstawowych i gimnazjów nie spowodowało pogorszenia warunków kształcenia uczniów w miejscach kontynuacji nauki. W przypadkach przejścia dalszego kształcenia uczniów przez inne**

---

**szkoły gminne (52,1% szkół zlikwidowanych lub przekształconych) nastąpiła poprawa warunków kształcenia pod względem bazy lokalowej i organizacji nauczania.** W przypadkach kontynuacji kształcenia uczniów w szkołach niepublicznych lub publicznych powstałych w miejsce zlikwidowanych szkół gminnych (47,9%), wykorzystujących na swoją działalność obiekty i wyposażenie dydaktyczne po szkołach zlikwidowanych, nie następowała istotna zmiana warunków kształcenia. Prawie połowę zlikwidowanych szkół gminnych (47,9%) zastąpiły nowe szkoły niepubliczne i publiczne nieprowadzone przez gminy, co dla uczniów oznaczało brak większych zmian w warunkach kształcenia. Natomiast w pozostałych przypadkach uczniowie likwidowanych szkół trafiali do średnio pięciokrotnie większych liczebnie szkół gminnych, co wymagało od nich szczególnego dostosowania się do nowego otoczenia. Jednakże **w szkołach tych zapewniono uczniom nauczanie bez łączenia klas oraz większą, niż w szkołach likwidowanych, dostępność do urządzeń sportowo-rekreacyjnych, świetlic, stołówek i bibliotek szkolnych. We wszystkich kontrolowanych gminach zapewniono bezpłatny transport lub refundację kosztów dojazdu do szkół gminnych.** W niektórych przypadkach gminy zapewniały dowożenie uczniów także do nowych szkół powstałych w miejsce zlikwidowanych. Wykorzystywały w tym celu wolne miejsca w autobusach szkolnych dowożących uczniów do szkół gminnych.

**Jak zauważyła NIK największym problemem procesu likwidacji i przekształcania szkół nie jest charakter udziału jaki sprawuje w nim kurator oświaty ale kwestia lokalnych konfliktów, które zdaniem NIK należy rozwiązać poprzez organizowanie społecznych debat i wysłuchań przed podjęciem decyzji o likwidacji lub pozostawieniu szkoły.**

Powyższe argumenty w sposób jednoznaczny wskazują, że ustosunkowanie się przez kuratora oświaty do likwidacji lub przekształcenia szkół lub placówek czy ich zakładania przez inne podmioty niż samorządy w formie opinii – zgodnie z obowiązującym stanem prawnym jest rozwiązaniem skutecznym i poprawnym, nie wymagającym zmian.

Twierdzenie to znajduje uzasadnienie także w kontekście analizy orzecznictwa sądów administracyjnych odnoszącego się do brzmienia ustawy przed nowelizacją z 2009 r. kiedy to również wymagana była pozytywna opinia kuratora oświaty w przedmiotowych sprawach. Jak wynika z poglądów judykatury, w poprzednim stanie prawnym przyjmowano, że opinie kuratorów oświaty pomimo ich uznaniowego charakteru, nie powinny być arbitralne i dowolne, co jednak często było łamane. Jako przykłady należy wskazać, że bardzo często kuratorzy opisywali skutki likwidacji ze sporą dozą ogólności, tak, że w dużej mierze argumenty którymi się posługiwali mogły być użyte jako uzasadnienie odmowy likwidacji każdej, innej placówki szkolnej a powinni wziąć pod uwagę konkretne realia danej sprawy (Wyrok Wojewódzkiego Sądu w Administracji w Warszawie z dnia 12 grudnia 2007 r., I SA/Wa 1585/07). Podobnie Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 8 maja 2002 r., K 29/00, podkreślił, że kurator przy wydawaniu opinii nie powinien działać arbitralnie lecz jest związany normami wynikającymi z art. 59 ust. 1 ustawy o systemie oświaty (w brzmieniu sprzed nowelizacji z 2009 r.) a opinia negatywna powinna zawsze zawierać podstawę prawną i nie może być podejmowana w ramach oderwanego od regulacji prawnych uznania sprowadzającego się do oceny, czy zamiar likwidacji szkoły jest stosowny z punktu widzenia organów administracji rządowej, co w praktyce nie było przestrzegane (przykład: Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 9 stycznia 2008 r., I SA/Wa 1569/07, Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 25 stycznia 2008 r. I SA/Wa 1706/07).

Nie sposób w tym miejscu nie podnieść, że proponowane rozwiązania wpłynęły także na aspekt finansowy. Może mieć to miejsce, gdy organy prowadzące uzyskają negatywną opinię co do likwidacji

czy przekształcenia szkół lub placówek i będą zmuszone utrzymywać nierentowne szkoły, co przyczyni się do dalszego obniżenia poziomu jakości kształcenia i wychowania w tych placówkach. Czy wówczas administracja rządowa poniesie koszty skutków zaproponowanych rozwiązań? Należy przypomnieć, że **już dzisiaj część oświatowa subwencji ogólnej, jaka otrzymują samorządy nie pozwalana na sfinansowanie wszystkich zadań oświatowych, spoczywających na samorządach.**

Decydujący głos w sprawie likwidacji placówek, ich przekształcania a także zakładania w ramach zadań własnych publicznych placówek doskonalenia nauczycieli, zakładów kształcenia nauczycieli i bibliotek pedagogicznych powinien mieć organ prowadzący. Samorząd od wielu już lat odpowiada za politykę oświatową państwa, konsekwentnie stawiając na jakość nauczania i wprowadzenie nowoczesnych adekwatnych do wyzwań rozwojowych rozwiązań edukacyjnych. Nie można też pominąć, że samorządy racjonalizują ukształtowanie sieci szkół i placówek oświatowych, dostosowując ją do potrzeb wspólnot lokalnych. Podejmując decyzje o likwidacji lub przekształceniu szkoły lub placówki samorządy dokonują głębokiej analizy demograficznej i ekonomicznej. Jednocześnie żaden z uczniów nie zostaje pozbawiony możliwości nauki co zostało uwidocznione także w wynikach kontroli NIK powołanej wcześniej. **Należy także zaznaczyć że wszelkie decyzje są podejmowane pod dużą presją rodziców a więc pod społeczną wnikliwą kontrolą, która jest wystarczająca przy podejmowaniu decyzji przez organ prowadzący.**

Nie do przyjęcia jest także zaproponowane uregulowanie przepisów przejściowych dotyczących poruszonego zagadnienia. Zakłada się, że szkoły i placówki, które przed dniem wejścia w życie ustawy rozpoczęły proces likwidacji i przekształcania ale nie został on jeszcze zakończony ostateczną decyzją to organ stanowiący będzie miał obowiązek stosować nowe przepisy i uzyskać zgodę kuratora oświaty. Jest to rozwiązanie godzące w podstawową zasadę państwa prawa i zasadę, że prawo nie działa wstecz. Do procesów rozpoczętych przed dniem wejścia w życie ustawy powinny mieć zastosowanie przepisy obowiązujące w dacie ich rozpoczęcia ponieważ mogą one być na różnym stadium zaawansowania a wprowadzenie takiej regulacji może spowodować, że rozpoczęty proces wróci do punktu wyjścia. Należy także wskazać, że projektodawcy nie wyjaśnili przesłanek jakie kierowały wprowadzeniem takiej regulacji. Dlatego też do likwidacji i przekształcania szkół i placówek w tym zakresie powinno zostać zastosowane analogiczne rozwiązanie jak w przypadku opiniowania zakładania szkół i placówek publicznych przez inne podmioty niż jednostki samorządu terytorialnego (art. 13 i art. 14 projektu).

Póki co projekt został skierowany do I czytania w komisjach: Komisji Edukacji, Nauki i Młodzieży oraz Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej. Na dalszy rozwój wydarzeń musimy jeszcze poczekać. Ale miejmy nadzieję, że podczas procedowania projektu zostanie usłyszany nie tylko głos rodziców (którzy zostali w uzasadnieniu przywołani jako podmiot naprzeciw oczekiwaniom którego wychodzi projekt) ale także samorządów.