

STANOWISKO ZWIĄZKU PRACODAWCÓW EDUKACJI

w sprawie projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo oświatowe (druk nr 2449)

Polska szkoła funkcjonuje dziś w środowisku głębokiej zmiany społecznej. Zmienia się model autorytetu — relacja między uczniem, rodzicem a instytucją szkolną ulega trwałemu przeobrażeniu. Rośnie asertywność młodych ludzi wobec zasad i ograniczeń, a wraz z nią — oczekiwania rodziców, którzy coraz częściej przyjmują postawę aktywnego, nierzadko roszczeniowego współdecydowania o funkcjonowaniu placówki. Symptomy tej zmiany widoczne są w codziennych sporach: o strój i wygląd uczniów, o zakres swobody na terenie szkoły, o to, co jest regułą, a co przywilejem.

Środowisko organów prowadzących nie ignoruje tych przemian. Dostrzegamy je i rozumiemy ich źródła — rosnącą indywidualizację, kryzys tradycyjnych form autorytetu, zmieniający się stosunek młodych pokoleń do instytucji. Są to zjawiska realne i wymagające pedagogicznej odpowiedzi. Spieramy się jednak — i spór ten toczy się w całym demokratycznym świecie — o to, czy właściwą odpowiedzią jest pełniejsza wspólnotowość i wymaganie dojrzałości od uczniów, czy też stopniowe rozszerzanie ich uprawnień decyzyjnych kosztem struktury instytucjonalnej. To fundamentalny spór o to, czy szkoła ma odpowiadać na pragnienia uczniów i rodziców, czy na ich potrzeby — a te pojęcia nie są tożsame.

Spór ten nie jest rozstrzygnięty. Różne szkoły, różne środowiska wychowawcze i różne tradycje pedagogiczne odpowiadają na to pytanie inaczej — i to jest siłą polskiego systemu oświaty opartego na wolności zakładania szkół i różnorodności organów prowadzących. Projekt ustawy druk nr 2449, wprowadzając obligatoryjne rady szkół, opowiada się po jednej ze stron tego sporu — i czyni z niej ustawowy standard obowiązujący wszystkich. Ustawodawca przesądza w drodze administracyjnej kwestię, która powinna pozostać domeną autonomicznej decyzji społeczności szkolnej i organu prowadzącego. Uznajemy to za działanie szkodliwe dla różnorodności oferty oświatowej, nieproporcjonalne i pozbawione wystarczającego uzasadnienia.

Idea ta znajduje reprezentację między innymi w regulacji przekształcającej rady szkół i placówek z organów fakultatywnych w obligatoryjne (art. 80 ust. 1 — zmiana „mogą działać” na „działają”). Zmiana ta budzi poważne zastrzeżenia organów prowadzących — zarówno po samorządowych jak i niesamorządowych. **Łączy nas wspólna ocena: propozycja narusza fundamentalną zasadę adekwatności odpowiedzialności i władztwa w zarządzaniu placówką oświatową.**



I. Rozdzielenie władztwa od odpowiedzialności

W aktualnym brzmieniu przepisów (art. 80 ustawy Prawo Oświatowe) „*Rada szkoły lub placówki uczestniczy w rozwiązywaniu spraw wewnętrznych szkoły lub placówki, a także:*

- 1) uchwala statut szkoły lub placówki;*
- 2) opiniuje projekt planu finansowego szkoły lub placówki;*
- 3) może występować do organu sprawującego nadzór pedagogiczny nad szkołą lub placówką z wnioskami o zbadanie i dokonanie oceny działalności szkoły lub placówki, jej dyrektora lub innego nauczyciela zatrudnionego w szkole lub placówce; wnioski te mają dla organu charakter wiążący;*
- 4) opiniuje plan pracy szkoły lub placówki, projekty eksperymentów pedagogicznych oraz inne sprawy istotne dla szkoły lub placówki;*
- 5) z własnej inicjatywy ocenia sytuację oraz stan szkoły lub placówki i występuje z wnioskami do dyrektora, rady pedagogicznej, organu prowadzącego szkołę lub placówkę oraz do wojewódzkiej rady oświatowej, w szczególności w sprawach organizacji zajęć (...).”*

Nowelizacja zakłada, że **organ prowadzący ma dysponować w radzie jedynie głosem doradczym:**

„ust. 10 otrzymuje brzmienie: „10. **W posiedzeniach rady szkoły lub placówki mogą brać udział, z głosem doradczym, dyrektor szkoły lub placówki, szkolny rzecznik oraz przedstawiciel organu prowadzącego szkołę lub placówkę.**”

Uczynienie obligatoryjnym ciała z tak daleko idącymi kompetencjami to fundamentalne przebudowanie systemu oświaty w Polsce, które doprowadzi do paradoksu: **władztwo zostaje oderwane od odpowiedzialności.**

- **Jednostki samorządu terytorialnego:** JST jako organ prowadzący ponosi pełną odpowiedzialność finansową za szkołę, zapewnia jej budżet i odpowiada przed wyborcami za jakość lokalnej oświaty. Przyznanie radzie szkoły – organowi, w którym JST ma jedynie głos doradczy – kompetencji uchwalania statutu oznacza odebranie demokratycznie wybranemu organowi samorządu podstawowego narzędzia kształtowania polityki oświatowej na poziomie lokalnym. Powoduje także ryzyko konfliktu między prawomocnie podjętymi uchwałami JST a decyzjami rady szkoły.
- **Niesamorządowe organy prowadzące:** Podmioty te ponoszą wyłączną odpowiedzialność prawną, finansową i organizacyjną za prowadzoną placówkę. Statut w szkole niesamorządowej nie jest jedynie regulaminem – konstytuuje profil wychowawczy i model edukacyjny, za który organ prowadzący bierze pełną odpowiedzialność. Rada szkoły przejmuje faktyczną władzę ustrojową bez ponoszenia jakiegokolwiek odpowiedzialności finansowej, prawnej ani demokratycznej.

W obu przypadkach projekt tworzy sytuację, w której decyzje o ustroju szkoły są podejmowane przez osoby nieponoszące za nie żadnych konsekwencji. Stanowi to naruszenie elementarnych zasad współżycia społecznego.

II. Istniejące mechanizmy partycypacji

Projektodawca nie wyjaśnia, dlaczego dotychczasowe mechanizmy współudziału społeczności szkolnej okazały się niewystarczające.

- **W szkołach samorządowych** działają rady rodziców (art. 83–84 ustawy – Prawo oświatowe). Organy JST podlegają ponadto demokratycznej kontroli wyborczej. Podwójny mechanizm rozliczalności – przez wybory i przez radę rodziców – czyni obligatoryjną radę szkoły organem nadmiarowym, który może generować koszty organizacyjne i ryzyko konfliktu kompetencyjnego.
- **W szkołach niesamorządowych** mechanizmem regulującym relację między organem prowadzącym a rodzicami jest mechanizm rynkowy: rodzic świadomie wybiera placówkę, akceptując jej statut i profil wychowawczy. System dotacji per capita sprawia, że działanie wbrew intencjom społeczności szkolnej skutkuje odpływem uczniów. Jest to bardzo responsywny mechanizm regulacyjny.
- **Z praktyki organów prowadzących wynika**, że istniejące struktury (rady rodziców) funkcjonują z trudnością wobec braku kandydatów. Rodzice manifestują często postawy roszczeniowe, a nie postawę aktywnego zaangażowania w pracę społeczną. Nakładanie kolejnych obligatoryjnych struktur na niezaangażowane środowiska nie wzmacnia partycypacji – generuje fasadowość.

III. Wady techniczne i ryzyko fasadowości

Obok zastrzeżeń merytorycznych projekt zawiera istotne mankamenty techniczno-legislacyjne:

- **Luka proceduralna:** Uchylenie art. 81 ust. 13 przy jednoczesnym wprowadzeniu obligatoryjności rady tworzy lukę proceduralną – brakuje przepisu inicjującego powstanie rady w szkołach dotychczas jej niemających oraz nie reguluje zasad tworzenia rad w szkołach nowo otwieranych, które w pierwszym roku funkcjonowania nie dysponują ukształtowaną społecznością uczniowską ani rodzicielską. Obowiązek powołania rady będzie w tych przypadkach strukturalnie niewykonalny.
- **Bariery składu dla małych placówek:** Wymóg co najmniej 6 członków w równych parytetach (nauczyciele – rodzice – uczniowie, art. 81 ust. 5) będzie trudny do spełnienia w wielu mniejszych szkołach, w tym w licznych szkołach prowadzonych przez JST w gminach wiejskich.
- **Obligatoryjność bez funkcji:** Obowiązek posiadania rady szkoły obejmie również z definicji przedszkola. Tymczasem kompetencje rady nabierają znaczenia tam, gdzie istnieje realne pole sporów o profil wychowawczy, model edukacyjny czy prawa uczniów. W przedszkolu pole to jest strukturalnie wąskie, ponadto, rada szkoły w przedszkolu złożona będzie wyłącznie z nauczycieli i rodziców, bo dzieci są z niej wyłączone z mocy art. 81 ust. 2. będzie organem fasadowym, powołanym wyłącznie w celu spełnienia ustawowego obowiązku.

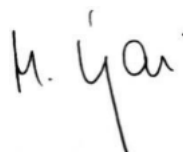
IV. Ryzyko efektu odwrotnego do zamierzonego

Deklarowanym celem projektu jest wzmacnianie podmiotowości uczniów i partycypacji społecznej. Obligatoryjność rad szkół może przynieść skutek fasadowości.

- Obowiązkowe uczestnictwo młodzieży w ciele kolegalnym może kształtować przekonanie, że partycypacja obywatelska jest wyłącznie uciążliwym formalnym wymogiem. Zamiast kształtować świadome postawy, nowe regulacje mogą generować cynizm wobec instytucji.
- Wprowadzanie dodatkowych, obligatoryjnych struktur partycypacyjnych w środowisku, które już teraz zgłasza trudności z wyłonieniem kandydatów do rad rodziców, to eksperyment na żywym organizmie – na dzieciach, rodzicach, nauczycielach i systemie edukacji. Ryzyko wynikające z takiego eksperymentu jest nieproporcjonalne wobec potencjalnych korzyści.
- Rady szkół powinny być wyrazem autentycznej woli współpracy i świadomej inicjatywy społeczności szkolnej. Aktualnie obowiązujący model fakultatywny pełniej realizuje założenia partycypacyjne niż obowiązek administracyjny.

Środowisko organów prowadzących wspólnie wnosi o zachowanie fakultatywnego charakteru rad szkół i placówek poprzez utrzymanie dotychczasowego brzmienia art. 80 ust. 1 ustawy – Prawo oświatowe.

Mateusz Krajewski



Prezes Zarządu
Związek Pracodawców Edukacji