



Opinia Instytutu Ordo Iuris dotycząca
projektu ustawy z 20.10.2022 r. o zmianie ustawy – Prawo oświatowe
oraz niektórych innych ustaw (druk nr 2710)

Główne tezy opinii:

1. Projektowana ustawa stanowi w istotnej mierze powtórzenie rozwiązań zawartych w zawetowanych przez Prezydenta RP ustawie z 13 stycznia 2022 r. o tym samym tytule. Jednocześnie pozbawiona jest rozwiązań, które w debacie wokół rzeczonyj ustawy z 13 stycznia 2022 r. budziły największe wątpliwości, a które dotyczyły zwiększenia uprawnień kuratora oświaty w zakresie powoływania i odwoływania dyrektora szkoły lub placówki;
2. Projekt w sposób wyraźny wzmacnia pozycję i głos rodziców oraz rady rodziców w zakresie decydowania o treściach kierowanych do ich dzieci przez stowarzyszenia lub inne organizacje.
3. Jednocześnie jednak pozostawia propozycję wydawania przez kuratora oświaty wiążącej opinii co do zgodności z przepisami prawa programu zajęć prowadzonych przez to stowarzyszenie lub organizację. Opinia negatywna będzie uniemożliwiała ich prowadzenie.
4. Projekt przewidywał rozwiązania prowadzące do radykalnego ograniczenia możliwości spełniania obowiązku szkolnego w formie edukacji domowej. Zgłoszone podczas I czytania autopoprawki zmiany te wycofują lub ograniczają. Utrzymane propozycje, szczególnie dotyczące ograniczeń czasowych co do możliwości wnioskowania o zgodę na naukę w tej formie nie są jednak wolne od zastrzeżeń.
5. Obok najżywiej dyskutowanych, projektowana nowelizacja zawiera szereg drobniejszych, organizacyjnych usprawnień, które zasługują na pozytywną ocenę.

I. Przedmiot analizy.

Niniejsza analiza dotyczy poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo oświatowe oraz niektórych innych ustaw datowany na dzień 20 października 2022 r.¹ i jest ograniczona do zmian dotyczących ustawy Prawo oświatowe, szczególnie do przepisów dotyczących rady rodziców i edukacji domowej.

Treść projektu stanowi w znacznej mierze powtórzenie treści rządowego projektu ustawy o tym samym tytule z 30 listopada 2021 r., uchwalonej przez Sejm RP 13 stycznia 2022 r., następnie zawetowanej przez Prezydenta RP w dniu 2 marca 2022 r.

Celem niniejszej analizy jest porównanie obu dokumentów, wskazanie zachodzących różnic i ich ocena.

¹ Projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo oświatowe oraz niektórych innych ustaw, druk nr 2710, <https://sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/druk.xsp?nr=2710>.

Ze względu na większą przejrzystość, w niniejszej opinii zrezygnowano ze wskazywania, że zmiany dotyczą szkół, placówek i przedszkoli, poprzestając na posługiwaniu się pojęciem „szkoły”. Należy jednak mieć na uwadze, że komentowane przepisy dotyczą zazwyczaj także placówek i przedszkoli.

II. Działanie w szkole stowarzyszeń i innych organizacji.

1. Obecny stan prawny i projektowane zmiany.

W aktualny stanie prawnym, zgodnie z art. 86 ust. 2 PrOśw, podjęcie działalności w szkole lub placówce przez stowarzyszenie lub inną organizację wymaga uzyskania zgody dyrektora szkoły lub placówki, wyrażonej po uprzednim uzgodnieniu warunków tej działalności oraz po uzyskaniu pozytywnej opinii rady szkoły lub placówki i rady rodziców.

Zawetowany ustawa, w art. 1 pkt 16, rozszerzała powyższą regulację o:

- wymóg uzyskania pozytywnej opinii kuratora oświaty co do zgodności z przepisami prawa programu zajęć jako niezbędny warunek ich prowadzenia przez stowarzyszenie lub inną organizację. Program zajęć oraz materiały wykorzystywane do ich realizacji miałyby przekazywać kuratorowi oświaty dyrektor szkoły lub placówki najpóźniej na dwa miesiące przed ich rozpoczęciem. Opinia kuratora nie będzie wymagana w przypadku zajęć organizowanych i prowadzonych w ramach zadania zleconego z zakresu administracji rządowej;
- obowiązek dyrektora przedstawienia rodzicom niepełnoletniego ucznia lub pełnoletniemu uczniowi pełnej informacji o celach i treściach realizowanego programu zajęć wraz z pozytywnymi opiniami kuratora oświaty oraz rady szkoły lub placówki i rady rodziców.
- obowiązek dyrektora przedstawienia rodzicom niepełnoletniego ucznia lub pełnoletniemu uczniowi, na ich wniosek, materiałów wykorzystywanych do realizacji programu zajęć.

Ponadto udział w zajęciach prowadzonych przez podmiot zewnętrzny wymagałby pisemnej zgody rodziców niepełnoletniego ucznia lub pełnoletniego ucznia.

Uzasadniając powyższe propozycje, projektodawca podkreślał, iż „Rodzic powinien mieć prawo do decydowania o udziale dziecka w zajęciach, jak również zasięgnięcia informacji, np. o posiadanym przez osoby prowadzące zajęcia doświadczeniu zawodowym, kompetencjach i umiejętnościach, w zakresie objętym zajęciami.”

Projekt ustawy z października 2022 powtarza powyższe rozwiązania, uzupełniając je o przepisy wyraźnie wzmacniające pozycję i głos rodziców oraz ich przedstawicieli w społecznym organie szkoły (radzie rodziców) w zakresie decydowania o treściach kierowanych do ich dzieci przez stowarzyszenia lub inne organizacje. Zgodnie z projektem (art. 1 pkt 16):

1. Stowarzyszenie lub inna organizacja, o których mowa w ust. 1, zamierzająca podjąć działalność w szkole lub placówce przekazuje dyrektorowi tej szkoły lub placówki, w postaci elektronicznej i papierowej, informację zawierającą w szczególności:

- opis dotychczasowej działalności stowarzyszenia lub innej organizacji;
- cele i treści, które mają być realizowane w szkole lub placówce w ramach działalności prowadzonej przez stowarzyszenie lub inną organizację;

- opis materiałów wykorzystywanych do realizacji celów i treści, o których mowa w pkt 2.

2. Dyrektor szkoły lub placówki, w terminie 7 dni od dnia otrzymania powyższej informacji, przekazuje ją rodzicom, radzie rodziców oraz radzie szkoły, informując ich, w sposób zwyczajowo przyjęty w szkole, o zamiarze podjęcia przez dane stowarzyszenie lub inną organizację działalności w tej szkole.

3. Rada rodziców przeprowadza z rodzicami uczniów konsultacje w sprawie podjęcia przez dane stowarzyszenie lub inną organizację działalności w szkole, informując ich o terminie rozpoczęcia i zakończenia konsultacji, z tym, że konsultacje te nie mogą trwać krócej niż 7 dni.

4. Po przeprowadzeniu konsultacji, rada rodziców wydaje wiążącą opinię w przedmiocie podjęcia działalności w szkole stowarzyszenia lub innej organizacji. Może także żądać od dyrektora szkoły dodatkowych materiałów, informacji lub wyjaśnień niezbędnych do wydania opinii.

Ponadto projekt stanowi, iż rodzice uczniów mogą w każdym czasie przedstawić dyrektorowi szkoły lub placówki swoje stanowisko dotyczące działalności prowadzonej w szkole przez dane stowarzyszenie lub inną organizację, a działalność ta nie mogą być prowadzona w ramach zajęć obowiązkowych.

Projekt rozszerza także listę przypadków, w których opinia kuratora nie będzie wymagana (zgodnie z projektowanym art. 86 ust. 2n PrOśw). Do przypadku organizowania i prowadzenia zajęć 1) w ramach zadania zleconego z zakresu administracji rządowej dodano zajęcia organizowane i prowadzone: 2) w ramach zadań realizowanych przez Krajowe Centrum Przeciwdziałania Uzależnieniom lub 3) przez organizację harcerską objętą Honorowym Protektorem Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej działającą na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej;

2. Ocena projektowanych zmian.

Oceniając powyższe zmiany, należy osobno odnieść się do propozycji dotyczących uprawnień rodziców i rady rodziców, a osobno do propozycji dotyczących kuratora oświaty.

2.1. Rodzice i rada rodziców.

Zasada pierwszeństwa wychowawczego rodziców wynika m.in. z ustrojowej zasady subsydiarności (pomocniczości) działań władzy publicznej wobec rodziny, która objęta jest gwarancjami ochrony autonomii życia rodzinnego. Zasada ta jest szczególnie chroniona w sferze wychowania dotyczącego najbardziej intymnych obszarów życia człowieka – płciowości, seksualności, małżeństwa i rodziny.

Ochrona pierwszeństwa wychowawczego zmierzać powinna przede wszystkim do stworzenia optymalnych warunków podjęcia przez rodziców świadomej decyzji wychowawczej, odnośnie do udziału ich dzieci w programie edukacyjnym lub wychowawczym wykraczającym poza znaną i opublikowaną powszechnie obowiązującą podstawę programową.

Do tego zmierzają zawarte w projekcie propozycje – postulowane, dodajmy, od lat przez Instytut Ordo Iuris – wzmacniające pozycję i głos rodziców oraz rady rodziców w zakresie decydowania o treściach kierowanych do ich dzieci przez stowarzyszenia lub inne organizacje.

Z tego względu propozycje te (stanowiące nowość względem zawetowanej ustawy ze stycznia 2022 r.) należy ocenić co do zasady **pozytywnie**.

Jednocześnie Instytut Ordo Iuris zgłasza następujące zastrzeżenia i postulaty:

- 1) Objęcie m.in. wymogiem uzyskania pozytywnej opinii kuratora oświaty w praktyce wszystkich zajęć prowadzonych przez stowarzyszenia lub inne organizacje wydaje się rozwiązaniem nadmiernie restrykcyjnym i generującym nowe obciążenia bez wyraźnej potrzeby. Organizacja nauki gry w szachy, tańca czy innych zajęć niebudzących żadnych kontrowersji nie powinna wymagać opinii kuratora oświaty.

Zakładając pozostanie przy projektowanym wymogu uzyskania pozytywnej opinii kuratora oświaty jako warunku prowadzenia zajęć w szkole lub placówce przez podmiot zewnętrzny, należałoby oczekiwać jego zawężenia. Najodpowiedniejszym ku temu sposobem wydaje się **rozszerzenie – mającej znaleźć się w projektowanym art. 86 ust. 2n – listy, zawierającej kategorie podmiotów, które nie wymagają opiniowania przez kuratora oświaty**. Rozszerzenie to powinno obejmować stowarzyszenia lub inne organizacje, których działalność polega na popularyzowaniu:

- sportu (w tym takich dyscyplin jak nauka tańca, gra w szachy) i aktywności fizycznej (w tym nauka gry na instrumentach),
- nauki języków obcych,
- przedsiębiorczości,
- nauk technicznych (robotyka, programowanie, elektronika)

Jednocześnie zbytnie rozszerzanie powyższej listy mogłoby doprowadzić do trudności interpretacyjnych.

- 2) Informacja, którą, wedle projektowanego ust. 2a w art. 86, ma przekazywać dyrektorowi szkoły stowarzyszenie lub inna organizacja nie obejmuje wskazania w jakiej formie mają być realizowane cele i treści o których mowa w ust. 2a pkt 2 oraz do jakiej grupy uczniów (których klas) ma być kierowana podejmowana działalność. Ostatnia z tych informacji miałaby istotne znaczenie m.in. dla realizacji obowiązku dyrektora szkoły przekazania rodzicom ucznia informacji o których mowa w ust. 2k, wskazując którym rodzicom należy te informacje przekazać.
- 3) Projektowane przepisy regulują sytuację, w której stowarzyszenie lub inna organizacja „zamierza podjąć działalność w szkole lub placówce”. Oznacza to, że proces konsultacji i oceny co do prowadzenia działalności przez dane stowarzyszenie lub inną organizację przeprowadzany jest z udziałem rodziców dzieci uczęszczających do szkoły w momencie, w którym stowarzyszenie lub inna organizacja ubiega się o możliwość podjęcia takiej działalności. Wydaje się, że projektowane regulacje nie miałyby zastosowania do organizacji, które już raz uzyskały wymagane zgody. Zatem, przykładowo, po kilku latach, rodzice dzieci z kolejnych roczników stawiani byłiby wobec okoliczności prowadzenia w szkole działalności przez stowarzyszenie lub inną organizację, której to działalności w ogóle nie opiniowali.

Ponadto, projektowane przepisy regulują czynności, które powinny zostać podjęte przed uzyskaniem zgody dyrektora na podjęcie przez stowarzyszenie lub inną organizację działalności w szkole (m.in. przekazanie rodzicom informacji, zorganizowanie przez radę rodziców konsultacji z rodzicami).

Doprecyzowania wymaga zatem kwestia (bez)terminowości wydanej zgody, jej zakresu oraz konsekwencji (bardziej szczegółowych niż „możliwość prowadzenia działalności w szkole”).

Być może rozwiązaniem mogłoby być utworzenie prowadzonego przez dyrektora szkoły rejestru stowarzyszeń lub innych organizacji, które uzyskały zgodę dyrektora szkoły na podjęcie działalności w szkole. Rejestr mógłby zawierać takie pozycje jak:

- czas, na który została wydana zgoda dyrektora (ewentualnie zamiast tej pozycji osobną regulację ustanawiającą cykliczny, następujący np. co 5 lat okres weryfikacji wydanych zgód),
- zakres działalności objęty zgodą (w tym klasy do których, wedle wniosku stowarzyszenia lub innej organizacji, kierowana ma być ich działalność),
- forma działalności dydaktyczno-wychowawczej w której realizowana jest działalność stowarzyszenia lub innej organizacji (jedna z przewidzianych w art. 109 ust. 1 pkt 2 – 7 lub inna podstawa prawna).

Innym rozwiązaniem mogłoby być wprowadzenie procedury zbliżonej do obowiązującej w zakresie przedmiotu wychowanie do życia w rodzinie².

- 4) Projektowany ust. 2f w art. 86 przewiduje możliwość przedstawiania przez rodziców dyrektorowi szkoły swojego stanowiska dotyczącego działalności prowadzonej w szkole lub placówce przez dane stowarzyszenie lub inną organizację. Zasadne wydaje się uzupełnienie tej regulacji o procedurę i przesłanki cofania zgody dyrektora na podjęcie działalności w szkole przez stowarzyszenie lub inną organizację.
- 5) W projektowanym ust. 2l ustanawia się obowiązek przekazania, na wniosek rodziców ucznia, „materiałów wykorzystywanych do realizacji programu zajęć”. Podobnie w projektowanym ust. 2i. Z projektu nie wynika jednak, w jaki sposób dyrektor miałby pozyskać te materiały. Wcześniejsze przepisy (projektowany ust. 2a) regulują bowiem przekazanie dyrektorowi przez stowarzyszenie lub inną organizację „opisu materiałów” wykorzystywanych w ramach działalności stowarzyszenia lub innej organizacji.

2.2. Kurator oświaty.

Z większym dystansem należy podejść do propozycji przyznania kuratorowi oświaty kompetencji do wyrażania wiążącej opinii dotyczącej zgodności programu zajęć organizowanych i prowadzonych przez stowarzyszenia lub inne organizacje, czyli de facto kompetencji do zablokowania realizacji zajęć, na których przeprowadzenie zgodę (opinię pozytywną) wydała rada rodziców.

Instytut Ordo Iuris nigdy nie postulował przyznania kuratorowi oświaty podobnego uprawnienia. Przeciwnie, postulował oparcie współpracy szkoły z organizacjami pozarządowymi w jak najszerszym zakresie na świadomej decyzji dobrze poinformowanych rodziców.

² Por. § 5 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 18 grudnia 2013 r. w sprawie sposobu nauczania szkolnego oraz zakresu treści dotyczących wiedzy o życiu seksualnym człowieka, o zasadach świadomego i odpowiedzialnego rodzicielstwa, o wartości rodziny, życia w fazie prenatalnej oraz metodach i środkach świadomej prokreacji zawartych w podstawie programowej kształcenia ogólnego, Dz.U. z 2014 r. poz. 395.

Jak można jednak przypuszczać, powyższa propozycja stanowi próbę odpowiedzi na proces tworzenia równoległego modelu wychowawczego, sprzecznego z podstawą programową. W szczególności, działające na terenie szkół organizacje promujące obyczaje grup LGBTQ, propagujące permissywny model edukacji seksualnej oraz zakorzenioną w teorii *gender* tzw. „edukację antydyskryminacyjną”³ w swoich publikacjach:

- prezentują poglądy zbieżne z teorią *queer*, której teoretycy otwarcie deklarują dążenie do "dekonstrukcji i destabilizacji kategorii płci i seksualności, a co za tym idzie, destrukcji opartego na tych kategoriach systemu stratyfikacji społecznej"⁴
- destabilizują rozwój psychoseksualny dzieci wmawiając im, że „na świecie jest więcej opcji płci niż tylko kobieta i mężczyzna”⁵
- postulują prezentowanie w podręcznikach szkolnych „rodzin opartych na otwartych relacjach seksualnych czy rodziny poliamoryczne”⁶.
- prezentują postawę, zgodnie z którą „Seks może być wzbogaceniem relacji przyjacielskich, może być też po prostu miłym sposobem spędzania czasu ze znajomymi lub nieznanymi.”⁷

Nie ulega wątpliwości, że tego rodzaju treści nie mieszczą się w podstawie programowej. Jest ponadto oczywiste, że przekazywanie ich w sposób jawny i otwarty spotkałoby się ze zdecydowanym sprzeciwem rodziców i zapewne większości kadry nauczycielskiej. Stąd, niezbędnym warunkiem jest ich rozproszenie w treściach niebudzących kontrowersji.

W konsekwencji, wedle samych „antydiskryminacyjnych” autorów, „w szkole edukacja antydyskryminacyjna może występować pod różnymi nazwami np. edukacja równościowa, uczenie tolerancji, działania na rzecz równego traktowania, edukacja na rzecz praw człowieka.”⁸ Godne uznania, znajdujące się w podstawie programowej sformułowania o przygotowaniu uczniów do podjęcia zadań obywatelskich, wyrabianiu w nich postawy szacunku, tolerancji i otwartości okazują się służyć jako swoisty parawan pod którym wprowadzane są kontrowersyjne treści. Przywoływanie tych postaw traktowane jest jak próba uzyskania legitymacji do wzmiankowanej wyżej indoktrynacji.

Co więcej, w zakresie w jakim zajęcia z „edukacji antydyskryminacyjnej” poruszają problematykę płciowości, seksualności, małżeństwa, rodziny i rodzicielstwa wkraczają w zakres podstawy programowej przedmiotu wychowanie do życia w rodzinie. Jak przyznały autorki jednego z poradników do „edukacji antydyskryminacyjnej”, „analiza jego podstawy programowej pokazała nam, że zakres tematyczny jest w zasadzie ten sam.”⁹ Zajęcia te zatem

³ Warunkiem uzyskania statusu certyfikowanego trenera edukacji antydyskryminacyjnej jest ukończenie "warsztatu lub treningu *genderowego*", [za:] J. Kochanowski, M. Abramowicz, R. Biedroń, *Queer studies. Podręcznik kursu*, 2010.

⁴ J. Kochanowski, M. Abramowicz, R. Biedroń, *Queer studies. Podręcznik kursu*, 2010.

⁵ *Szkoła równości. Dziennik praktyk. Wywiady z praktykami i praktyczkami edukacji antydyskryminacyjnej*, Towarzystwo Edukacji Antydyskryminacyjnej, 2016.

⁶ L. Lew-Starowicz, K. Wąż, J. Kochanowski, R. Kowalczyk, *Przegląd treści szkolnych podręczników do biologii, wiedzy o społeczeństwie i wychowania do życia w rodzinie pod kątem przedstawienia w nich problematyki LGBTQ i treści homofobicznych*, 2013.

⁷ J. Kochanowski, *Socjologia seksualności. Marginesy*, 2013.

⁸ red. J. Świerszcz, *Lekcja równości. Jak prowadzić działania antydyskryminacyjne w szkołach*, Kampania Przeciw Homofobii, 2015

⁹ E. Majeska, E. Rutkowska, *Równa szkoła – edukacja wolna od dyskryminacji...* dz. cyt., s. 11.

nie tylko wkraczają w zakres kompetencji Ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania¹⁰ ale także przyczyniają się do dekompozycji systemu edukacji określonego aktami prawa powszechnie obowiązującego. Partycypująca w nich młodzież kształcona jest wedle dwóch sprzecznych ze sobą modeli edukacyjnych i wychowawczych.

Szczególny niepokój może jednak budzić włączenie się w te wysiłki władz samorządowych niektórych polskich miast, takich jak Warszawa, Gdańsk czy Poznań, które pomimo braku uprawnień w tym zakresie¹¹, zaczęły aktywnie wspierać i promować ideologiczne zajęcia.

Zatem za przyznaniem kuratorowi oświaty uprawnienia do wydawania wiążącej opinii co do zgodności z przepisami prawa programu zajęć oferowanych przez stowarzyszenie lub inną organizację mogłyby przemawiać:

- przedstawianie nieprecyzyjnego a niekiedy wręcz wprowadzającego rodziców w błąd opisu celów i treści, które mają być realizowane w szkole lub placówce w ramach działalności prowadzonej przez stowarzyszenie lub inną organizację. Zajęcia reklamowane rodzicom jako dotyczące „dbania o wychowanie dzieci i młodzieży w duchu akceptacji i szacunku do drugiego człowieka”¹² okazują się nieraz warsztatami z opisywania relacji społecznych w kategoriach marksistowskiej walki wrogich grup społecznych. W ich opisie kierowanym do osób prowadzących zajęcia można przeczytać, iż „kluczowe jest pokazanie zjawiska dyskryminacji (...) w kontekście istniejących relacji władzy (społecznej, politycznej, ekonomicznej, symbolicznej) oraz systemu przywilejów grup dominujących”¹³.
- wkraczanie w obszar materii uregulowany aktami prawa powszechnie obowiązującego z treściami sprzecznymi z

Rozumiejąc powyższe racje, autor niniejszej opinii ocenia propozycję wyposażenia kuratora oświaty w kompetencję do blokowania zaakceptowanych przez radę rodziców zajęć za ryzykowną i **nietrafioną**. Odrzucenie fałszywych i szkodliwych treści (anty)wychowawczych powinno następować w konsekwencji wolnej i rzetelnej debaty, przy zachowaniu wymogu wyraźnej zgody rodziców na udział dziecka w będących przedmiotem debaty zajęciach.

¹⁰ Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z 12 sierpnia 1999 r. w sprawie sposobu nauczania szkolnego oraz zakresu treści dotyczących wiedzy o życiu seksualnym człowieka, o zasadach świadomego i odpowiedzialnego rodzicielstwa, o wartości rodziny, życia w fazie prenatalnej oraz metodach i środkach świadomej prokreacji zawartych w podstawie programowej kształcenia ogólnego.

¹¹ R. Dorosiński, *Memorandum. Kuratorzy oświaty wobec sprzecznych z prawem działań jednostek samorządu terytorialnego*, Instytut Ordo Iuris, 26.08.2020, https://ordoiuris.pl/sites/default/files/inline-files/Memorandum_dla_kuratorow_oświaty.pdf

¹² Preambuła do podstawy programowej kształcenia ogólnego dla czteroletniego liceum ogólnokształcącego i pięcioletniego technikum stanowiącej zał nr 1 do rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej w sprawie podstawy programowej kształcenia ogólnego dla liceum ogólnokształcącego, technikum oraz branżowej szkoły II stopnia z dnia 30 stycznia 2018 r. (Dz.U. z 2018 r. poz. 467).

¹³ Red. J. Świerszcz, *Lekcja równości. Jak prowadzić działania...* dz. cyt.

Jedno z opracowań EA ("Edukacja antydyskryminacyjna i jej standardy jakościowe", Towarzystwo Edukacji Antydyskryminacyjnej, 2011) podaje przykłady grup „dominujących” i „dyskryminowanych”: mężczyźni – kobiety, osoby pełnosprawne ruchowo – osoby z niepełnosprawnością ruchową, osoby heteroseksualne – osoby homoseksualne i biseksualne, osoby zamożne – osoby ubogie.

III. Edukacja domowa.

1. Obecny stan prawny i projektowane zmiany.

Nauczanie w formie edukacji domowej regulowane jest w art. 37 Prawa oświatowego. Stanowi on m.in. o tym, że zezwolenie na edukację domową może być wydane przed rozpoczęciem roku szkolnego albo w trakcie roku szkolnego, jeżeli do wniosku o takie zezwolenie dołączono:

- oświadczenie rodziców o zapewnieniu dziecku warunków umożliwiających realizację podstawy programowej obowiązującej na danym etapie edukacyjnym,
- zobowiązanie rodziców do przystępowania w każdym roku szkolnym przez dziecko spełniające obowiązek szkolny lub obowiązek nauki do rocznych egzaminów klasyfikacyjnych.

Projekt, w art. 1 pkt. 5., zakłada zmiany w art. 37 Prawa oświatowego polegające na:

- 1) nałożeniu ograniczeń czasowych na możliwość składania wniosku o zezwolenie na spełnianie obowiązku szkolnego w formie edukacji domowej. Wniosek taki mógłby być składany jedynie między 1 września a 21 września roku szkolnego, w którym dziecko miałoby rozpocząć edukację domową;
- 2) wprowadzeniu dodatkowych warunków, polegających na tym, iż:
 - a) szkoła, do której dziecko zostało przyjęte, posiada warunki lokalowe zapewniające możliwość prowadzenia zajęć dydaktyczno-wychowawczych dla wszystkich uczniów, w tym uczniów w systemie edukacji domowej,
 - b) szkoła, do której dziecko zostało przyjęte, znajduje się na terenie województwa, w którym zamieszkuje dziecko,
 - c) liczba uczniów, którym udzielono zezwolenia na edukację domową w chwili wydania tego zezwolenia nie przekracza 50% liczby uczniów danej szkoły,
- 3) nałożeniu na dyrektora szkoły – w przypadku cofnięcia zezwolenia na spełnianie obowiązku szkolnego w formie edukacji domowej – obowiązku zapewnienia możliwości stacjonarnego uczęszczania do tej szkoły;
- 4) wprowadzeniu obowiązku przeprowadzania egzaminów klasyfikacyjnych „w” szkole (a nie jak do tej pory „przez” szkołę) której dyrektor zezwolił na spełnianie obowiązku szkolnego lub obowiązku nauki poza szkołą;
- 5) wprowadzeniu obowiązku dyrektora szkoły informowania organu sprawującego nadzór pedagogiczny o terminie i miejscu przeprowadzania egzaminów klasyfikacyjnych co najmniej 14 dni przed terminem przeprowadzenia tych egzaminów.

Podczas pierwszego czytania projektu, które odbyło się 25 października 2022 r. na posiedzeniu Komisji Edukacji, Nauki i Młodzieży przegłosowano poprawki do projektu, prowadzące do istotnych zmian w zakresie propozycji wskazanych wyżej w pkt 1 – 3 tj. do:

- 1) zmiany proponowanego terminu na składania wniosku o zezwolenie na spełnianie obowiązku szkolnego w formie edukacji domowej na termin od 1 lipca do 21 września,
- 2) wykreślenia albo złagodzenia proponowanych pierwotnie w projekcie warunków tj.:
 - a) wykreślenia obowiązku posiadania przez szkołę warunków lokalowych zapewniających możliwość prowadzenia zajęć dydaktyczno- wychowawczych także dla uczniów z edukacji domowej,

- b) poszerzenia rejonizacji o sąsiednie województwo tzn. szkoła, która przyjmuje dziecko spełniające obowiązek szkolny w formie edukacji domowej może znajdować się także na terenie województwa sąsiedniego względem województwa, w którym zamieszkuje dziecko.
 - c) wykreślenia limitu 50 proc. wszystkich uczniów w danej szkole, którego nie mogła przekroczyć liczba uczniów danej szkoły spełniających obowiązek szkolny w formie edukacji domowej,
- 3) wykreślenia mającego ciążyć na dyrektora szkoły obowiązku – w przypadku cofnięcia zezwolenia na spełnianie obowiązku szkolnego w formie edukacji domowej – obowiązku zapewnienia możliwości stacjonarnego uczęszczania do tej szkoły.

Zakładając, że poprawki Komisji Edukacji, Nauki i Młodzieży nie zostaną odrzucone przez Sejm, projekt, w jego obecnym kształcie zmierza do:

- 1) nałożenia **ograniczeń czasowych** na możliwość składania wniosku o zezwolenie na spełnianie obowiązku szkolnego w formie edukacji domowej. Wniosek taki mógłby być składany jedynie między 1 lipca a 21 września roku szkolnego, w którym dziecko miało rozpocząć edukację domową;
- 2) **rejonizacji** edukacji domowej tzn. dziecko będzie mogło spełniać obowiązek szkolny w formie edukacji domowej wyłącznie w szkole znajdującej się na terenie województwa, w którym zamieszkuje dziecko albo województwa sąsiedniego;
- 3) wprowadzeniu obowiązku przeprowadzania egzaminów klasyfikacyjnych „w” szkole (a nie jak do tej pory „przez” szkołę) której dyrektor zezwolił na spełnianie obowiązku szkolnego lub obowiązku nauki poza szkołą;
- 4) wprowadzeniu obowiązku dyrektora szkoły **informowania** organu sprawującego nadzór pedagogiczny **o terminie i miejscu przeprowadzania egzaminów** klasyfikacyjnych co najmniej 14 dni przed terminem przeprowadzenia tych egzaminów.

2. Ocena projektowanych zmian.

Na wstępie wypada zauważyć, że już sam, aktualnie istniejący, obowiązek ubiegania się o zgodę na nauczanie dzieci w domu budzi poważne wątpliwości natury konstytucyjnej. Art. 48. ust. 1 Konstytucji RP stanowi, iż rodzice mają prawo do wychowania dzieci zgodnie z własnymi przekonaniami. Prawo to pociąga za sobą pierwszeństwo w decydowaniu o kształcie edukacji¹⁴. Edukacja i wychowanie są ze sobą nierozzerwalnie sprzężone. Wybór formy i treści kształcenia idzie w parze z wyborem modelu wychowania i metod wychowawczych.

W tym świetle proponowane w druku 2710 ograniczenia były nie do zaakceptowania. Przegłosowane podczas pierwszego czytania poprawki każą tą negatywną ocenę zmiarkować.

Z pozostałych wątpliwości podstawową wydaje się ta, dotycząca nałożenia **ograniczeń czasowych** na możliwość składania wniosku o zezwolenie na spełnianie obowiązku szkolnego w formie edukacji domowej. Wszak ograniczenia takie nie obowiązują wobec uczniów

¹⁴ Tak m.in. Rzecznik Praw Obywatelskich i Rzecznik Praw Dziecka w piśmie do Ministra Edukacji Narodowej z dnia 16 stycznia 2007 r. w którym zwracali się do MEN o zmianę ustawy o systemie oświaty. Uwagi obu Rzeczników (choć nie uwzględnione w całości) stały się podstawą ustawy z dnia 19 marca 2009 r. nowelizującej ustawę o systemie oświaty.

spełniających obowiązek szkolny w formie stacjonarnej. Prawo oświatowe wart. 130 ust. 2 przewiduje *expressis verbis* możliwość przeniesienia do innej szkoły, stanowiąc, iż:

„O przyjęciu dziecka do publicznego przedszkola, oddziału przedszkolnego w publicznej szkole podstawowej i publicznej innej formy wychowania przedszkolnego oraz dzieci, młodzieży i osób pełnoletnich do publicznych szkół wszystkich typów (...) oraz do publicznych placówek, o których mowa w art. 2 pkt 3, 4 i 8¹⁵, **w trakcie roku szkolnego**, decyduje odpowiednio dyrektor przedszkola lub szkoły (...).”

Co więcej, osobno taką możliwość przewiduje się wobec uczniów szkół i placówek artystycznych. Prawo oświatowe wprost stanowi o takiej możliwości, odnosząc się w art. 162 ust. 2 do „wniosku kandydata o przyjęcie do publicznej szkoły lub publicznej placówki artystycznej **w trakcie roku szkolnego**”.

W świetle wprost wskazanej w Prawie oświatowym dopuszczalności zmiany szkoły w trakcie roku szkolnego przez uczniów wszystkich typów publicznych szkół, szeregu placówek publicznych oraz szkół i placówek artystycznych nakładanie ograniczeń czasowych na uczniów (i ich rodziców) spełniających obowiązek szkolny w formie edukacji domowej wydaje się mieć charakter dyskryminujący.

IV. Pozostałe zmiany.

1. Rozwiązania obecne w zawetowanej ustawie ze stycznia 2022 r. z których rezygnowano w projekcie ustawy z października 2022 r.

1.1. Rezygnacja z wprowadzenia możliwości odwołania dyrektora szkoły, który nie zrealizował zaleceń kuratora oświaty.

Zawetowana ustawa, w art. 1 pkt 8, przewidywała – poprzez zmianę w art. 55 Prawa oświatowego – wprowadzenie *de facto* możliwości odwołania dyrektora szkoły przez kuratora oświaty, gdy dyrektor ten nie zrealizuje we wskazanym terminie zaleceń wynikających z przeprowadzonych czynności z zakresu nadzoru pedagogicznego.

Aktualny projekt nie zawiera takich propozycji.

1.2. Rezygnacja ze zwiększenia liczby przedstawicieli kuratora oświaty w komisji konkursowej wybierającej dyrektora szkoły.

Zawetowana ustawa przewidywała, w art. 1 pkt. 10, zwiększenie (z trzech do pięciu) liczby przedstawicieli organu sprawującego nadzór pedagogiczny w komisji konkursowej wybierającej dyrektora szkoły, przy czym przedstawicielom organu sprawującego nadzór

¹⁵ Chodzi o:

3) placówki oświatowo-wychowawcze, w tym szkolne schroniska młodzieżowe, umożliwiające rozwijanie zainteresowań i uzdolnień oraz korzystanie z różnych form wypoczynku i organizacji czasu wolnego;

4) placówki kształcenia ustawicznego oraz centra kształcenia zawodowego, umożliwiające uzyskanie i uzupełnienie wiedzy, umiejętności i kwalifikacji zawodowych;

8) placówki zapewniające opiekę i wychowanie uczniom w okresie pobierania nauki poza miejscem stałego zamieszkania;

pedagogiczny przysługuje w głosowaniu łącznie pięć głosów niezależnie od liczby przedstawicieli biorących udział w posiedzeniu komisji.

Aktualny projekt nie zawiera takich propozycji.

1.3. Rezygnacja z uchylenia przepisów, które nie pozwalają by przedstawicieli kuratora oświaty i miasta było w komisji konkursowej mniej niż przedstawicieli nauczycieli i rodziców.

Zawetowana ustawa przewidywała uchylenie ust. 15 i 16 w art. 63 Prawa oświatowego zgodnie z którymi w komisji konkursowej wybierającej dyrektora szkoły łączna liczba przedstawicieli organu prowadzącego szkołę lub placówkę i organu sprawującego nadzór pedagogiczny nie mogła być mniejsza niż łączna liczba przedstawicieli rady pedagogicznej i rady rodziców.

Aktualny projekt nie zawiera takich propozycji, pozostawiając art. 63 ust. 15 i 16 w niemienionym brzmieniu, pozostawiając obligatoryjną, liczebną przewagę przedstawicieli kuratora oświaty i miasta nad przedstawicielami nauczycieli i rodziców.

1.4. Rozwiązania, których nie umieszczono w aktualnym projekcie ze względu na wprowadzenie ich do Prawa oświatowego w maju 2022 r.

Zawetowana ustawa przewidywała, w art. 1 pkt 22 – 24, zawieszanie zajęć w szkole na czas oznaczony, w razie wystąpienia na danym terenie:

- 1) zagrożenia bezpieczeństwa uczniów w związku z organizacją i przebiegiem imprez ogólnopolskich lub międzynarodowych,
- 2) temperatury zewnętrznej lub w pomieszczeniach, w których są prowadzone zajęcia z uczniami, zagrażającej zdrowiu uczniów,
- 3) zagrożenia związanego z sytuacją epidemiologiczną,
- 4) nadzwyczajnego zdarzenia zagrażającego bezpieczeństwu lub zdrowiu uczniów innego niż określone w pkt 1–3

W przypadku zawieszenia zajęć w powyższych przypadkach, dyrektor szkoły organizuje dla uczniów zajęcia z wykorzystaniem metod i technik kształcenia na odległość.

Regulacja ta, jakkolwiek nieprecyzyjna i pozostawiająca szeroki margines uznaniowości, została wprowadzona w maju 2022 r.¹⁶.

2. Wybrane rozwiązania obecne w zawetowanej ustawie ze stycznia 2022 r. które utrzymano w projekcie ustawy z października 2022 r. w niezmienionym lub zmodyfikowanym kształcie.

2.1. Powierzanie stanowiska dyrektora szkoły lub placówki oraz powoływanie na ww. stanowisko.

¹⁶ Ustawa o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw z dnia 12 maja 2022 r., Dz.U. z 2022 r. poz. 1116.

a) Pozytywna opinia kuratora oświaty warunkiem powierzenie stanowiska dyrektora szkoły osobie niebędącej nauczycielem.

Z uwagi na fakt, że organ sprawujący nadzór pedagogiczny – jak wskazuje uzasadnienie do projektu – powinien mieć możliwość zakwestionowania powołania osoby niebędącej nauczycielem na stanowisko dyrektora szkoły lub placówki np. w przypadku stwierdzenia w tej szkole lub placówce niedostatecznych efektów kształcenia lub wychowania, w projekcie ustawy przewiduje się, że w przypadku powołania na stanowisko dyrektora szkoły lub placówki osoby, o której mowa powyżej, organ prowadzący szkołę lub placówkę będzie zobowiązany uzyskać pozytywną opinię organu sprawującego nadzór pedagogiczny w tym zakresie.

b) Powierzenie stanowiska dyrektora szkoły na okres krótszy niż 5 lat tylko po uzyskaniu pozytywnej opinii kuratora oświaty.

Jak wskazano w uzasadnieniu projektu, z uwagi na fakt, że dotychczasowa praktyka wskazuje na nieprawidłowości, jakie mają miejsce w sytuacji powierzania w uzasadnionych przypadkach stanowiska dyrektora szkoły lub placówki na okres krótszy niż 5 lat szkolnych, kiedy to organy prowadzące najczęściej nie uzasadniają swojej decyzji lub przytaczają argumenty, które trudno zakwalifikować jako przypadek uzasadniony, w projekcie ustawy proponuje się wprowadzenie wymogu uzyskania w powyższej sprawie pozytywnej opinii kuratora oświaty, a w przypadku szkoły i placówki artystycznej – ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego.

2.2. Pozytywna opinia kuratora oświaty warunkiem odwołania nauczyciela ze stanowiska kierowniczego w czasie roku szkolnego bez wypowiedzenia.

Zgodnie z obowiązującym art. 66 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe organ, który powierzył nauczycielowi stanowisko kierownicze w szkole lub placówce w przypadkach szczególnie uzasadnionych może odwołać nauczyciela ze stanowiska kierowniczego w czasie roku szkolnego bez wypowiedzenia pod warunkiem zasięgnięcia opinii kuratora oświaty. Przy czym opinia ta nie jest dla organu odwołującego wiążąca.

W projekcie ustawy proponuje się wprowadzenie wymogu uzyskania w powyższej sprawie pozytywnej opinii kuratora oświaty.

2.3. Opiniowanie arkuszy organizacji publicznych przedszkoli i publicznych szkół.

a) ujednolicenie zasad opiniowania przez związki zawodowe arkuszy organizacji szkół i przedszkoli publicznych, niezależnie od tego, kto jest organem prowadzącym szkołę czy przedszkole.

Jak wynika z powyższego obecnie w art. 110 ust. 2 i 2a ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe przyjęto różne rozwiązania dla publicznych szkół lub przedszkoli w zależności od rodzaju organu prowadzącego. Takie rozróżnienie nie znajduje uzasadnienia, dlatego też w projekcie ustawy proponuje się przyjąć jednolite zasady opiniowania przez związki zawodowe arkuszy organizacji szkół i przedszkoli publicznych, niezależnie od tego, kto jest organem prowadzącym szkołę czy przedszkole.

b) wzmocnienie kompetencji rady pedagogicznej przez włączenie rady pedagogicznej w opiniowanie arkusza organizacji szkoły lub przedszkola.

Zgodnie z art. 70 ust. 2 pkt 1 ustawy rada pedagogiczna opiniuje w szczególności organizację pracy szkoły lub przedszkola, w tym tygodniowy rozkład zajęć edukacyjnych. Jednak ze względu na różną interpretację tego przepisu i wątpliwości czy organizacja pracy szkoły lub przedszkola obejmuje także arkusz organizacji i czy w związku z tym rada pedagogiczna powinna opiniować arkusz organizacji, zasadne jest określenie, że kompetencją rady pedagogicznej jest wydawanie opinii w sprawie treści arkusza organizacji. Dlatego też projekt zmienia brzmienie art. 110 ust. 2 Prawa oświatowego doprecyzowując procedury opiniowania arkuszy organizacji szkoły lub przedszkola przez jednoznaczne wskazanie, że dyrektor szkoły lub przedszkola opracowuje arkusz organizacji, a następnie przekazuje go do zaopiniowania radzie pedagogicznej

2.4. Wzmocnienie nadzoru nad szkołami i placówkami niepublicznymi.

Aktualnie, jeżeli niepubliczna szkoła lub organ prowadzący tę szkołę prowadzi działalność z naruszeniem przepisów, uprawnienia organu sprawującego nadzór pedagogiczny kończą się na możliwości polecenia usunięcia uchybień w wyznaczonym terminie.

Projekt (art. 1 pkt 28 i 33) zmienia art. 180 ust. 2 Prawa oświatowego poprzez wprowadzenie, po pierwsze, możliwości wydania przez organ sprawujący nadzór pedagogiczny osobie prowadzącej niepubliczną szkołę polecenia niezwłocznego (w ciągu 7 dni) umożliwienia wykonania czynności z zakresu nadzoru pedagogicznego w szkole.

Po drugie, zobligowanie organu sprawującego nadzór pedagogiczny do wydania polecenia usunięcia uchybień i wskazania, w zależności od oceny zakresu i stopnia stwierdzonych uchybień, termin ich usunięcia, nie dłuższy niż 30 dni od dnia przekazania polecenia.

Po trzecie, dokonuje zmiany w art. 169 Prawa oświatowego polegającej na określeniu konsekwencji, którą ma być wykreślenie z ewidencji, wynikającej z braku realizacji polecenia niezwłocznego umożliwienia wykonania czynności z zakresu nadzoru pedagogicznego.

3. Wybrane rozwiązania, nieobecne w zaawetowanej ustawie ze stycznia 2022 r. które dodano w projekcie ustawy z października 2022 r.

3.1. Przedstawicielem organu prowadzącego szkołę może być członek organu stanowiącego JST.

Zgodnie z art. 1 pkt 11 lit e) projektu, do art. 63 Prawa oświatowego ma zostać dodany nowy ust. 14a, zgodnie z którym, w przypadku szkoły i placówki prowadzonej przez jednostkę samorządu terytorialnego, przedstawicielem organu prowadzącego szkołę lub placówkę, o którym mowa w ust. 14 pkt 1 lit. a, może być również członek organu stanowiącego danej jednostki samorządu terytorialnego, wskazany przez ten organ stanowiący.

3.2. Opiniowanie arkuszy organizacji publicznych przedszkoli i publicznych szkół – zasięgnięcie opinii kuratora oświaty także co do zmian w arkuszu organizacji szkoły i przedszkola wprowadzonych po dniu 30 września.

Obecnie przepis art. 110 ust. 5 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe wskazuje, że w przypadku wprowadzania zmian do zatwierdzonego arkusza organizacji szkoły i przedszkola organ prowadzący jest obowiązany zasięgnąć opinii organu sprawującego nadzór pedagogiczny w przypadku zmian wprowadzanych do dnia 30 września. Po dniu 30 września zmiany w arkuszu organizacji nie były opiniowane przez organ sprawujący nadzór

pedagogiczny, co powodowało, że organ sprawujący nadzór pedagogiczny nie posiadał aktualnych danych dotyczących zmian w arkuszu organizacji szkoły i przedszkola wprowadzanych po dniu 30 września. Sytuacja taka skutkowała tym, że organ prowadzący niejednokrotnie po dniu 30 września danego roku wprowadzał istotne zmiany w organizacji pracy szkoły i przedszkola, o których nie wiedział organ sprawujący nadzór pedagogiczny i które nie były przez niego opiniowane pod względem zgodności z przepisami prawa.

Projektowane rozwiązanie wprowadza obowiązek przekazywania przez dyrektora szkoły i przedszkola do organu sprawującego nadzór pedagogiczny informacji, w której będzie każdorazowo przedstawiał wszystkie zmiany wprowadzone w arkuszu organizacji, zatwierdzone przez organ prowadzący. Pozwoli to organowi sprawującemu nadzór pedagogiczny na monitorowanie aktualnej organizacji pracy szkół i przedszkoli.

V. Podsumowanie.

Projekt należy ocenić co do zasady pozytywnie, z zastrzeżeniem wskazanych wyżej uwag.

adw. Rafał Dorosiński
Członek Zarządu
Instytutu Ordo Iuris