

Analiza Instytutu Ordo Iuris ws. projektowanych zmian w zakresie możliwości zadawania i oceniania prac domowych dla uczniów szkół podstawowych

I. GŁÓWNE TEZY

- W obowiązującym stanie prawnym nauczyciele mają prawo (nie obowiązek) zadawania uczniom szkół podstawowych prac domowych celem sprawdzenia lub utrwalenia wiedzy zdobytej podczas zajęć w ramach realizacji podstawy programowej. To od ich organizacji pracy zależy, czy skorzystają z tego środka dydaktycznego, czy z niego częściowo lub całkowicie zrezygnują. Jednak decyzja należy do nauczyciela, co jest przejawem jego autonomii w zakresie wyboru metod dydaktyczno-wychowawczych i znajduje umocowanie w art. 12 ust. 2 Karty Nauczyciela.
- Prace domowe pełnią także funkcję wychowawczą, kształtując w uczniach szkół podstawowych cechy takie jak systematyczność i obowiązkowość oraz wyrabiając nich nawyki i umiejętność samodzielnej nauki i organizacji pracy, co będzie miało szczególne znaczenie na dalszych etapach edukacji i w życiu dorosłym. Tym samym prace domowe stanowią sposób realizacji celu systemu oświaty, jakim jest wspieranie wychowawczej funkcji rodziny.
- Sposób i zasady wewnątrzszkolnego systemu oceniania, które obejmują także kwestie związane z zadawaniem i ocenianiem prac domowych, podlegają uregulowaniu w wewnętrznym akcie organizacji szkoły, jakim jest jej statut.
- Podmiotem uprawnionym do uchwalania statutu szkoły jest rada szkoły, w skład której wchodzi przedstawiciele nauczycieli, rodziców i uczniów. Dopiero w sytuacji, gdy w danej szkole nie działa rada szkoły, statut jest uchwalany przez radę pedagogiczną złożoną z dyrektora i nauczycieli zatrudnionych w szkole.
- Odgórny zakaz zadawania prac domowych lub ograniczenia w tym zakresie godziłby zatem nie tylko w swobodę nauczycieli w doborze metod dydaktyczno-wychowawczych, ale także w swobodę uczniów i ich rodziców do takiego kształtowania postanowień statutu szkoły, jakie uznają za właściwe w danej społeczności szkolnej.
- Akt wykonawczy (rozporządzenie) może być wydany jedynie w oparciu o wyraźne, szczegółowe upoważnienie zawarte w ustawie. Brak stanowiska ustawodawcy w jakiejś sprawie, przejawiający się w nieprecyzyjności upoważnienia, musi być interpretowany jako nieudzielenie w danym zakresie kompetencji normodawczej.
- Prawo do nauki jest prawem konstytucyjnym. Wynika ono z art. 70 ust. 1 Konstytucji RP, zgodnie z którym „[k]ażdy ma prawo do nauki. Nauka do 18 roku życia jest obowiązkowa. Sposób wykonywania obowiązku szkolnego określa ustawa.
- Regulacja ograniczająca lub odbierająca nauczycielom prawo do zadawania prac domowych w postaci rozporządzenia wydanego na podstawie art. 44zb ustawy o systemie oświaty po pierwsze stanowiłaby przekroczenie delegacji ustawowej zawartej w tym przepisie naruszając tym samym art. 92 ust. 1 Konstytucji RP. Po drugie

pozostawałaby w sprzeczności z ustawami dotyczącymi materii objętej rozporządzeniem. Po trzecie naruszałaby art. 70 ust. 1 Konstytucji RP, w tym w powiązaniu z art. 31 ust. 3 ustawy zasadniczej, ponieważ kwestie takie jak warunki i sposób oceniania, klasyfikowanie i promowanie uczniów, gdyby miały być określone odgórnie przez władze publiczne, to jako odnoszące się do konstytucyjnego prawa do nauki, powinny być uregulowane na poziomie ustawy.

II. WSTĘP

Dyskusja na temat ograniczenia możliwości zadawania prac domowych w polskich szkołach funkcjonuje w przestrzeni publicznej nie od dziś. W 2017 roku ówczesny Rzecznik Praw Dziecka – Marek Michalak skierował do Ministra Edukacji Narodowej dwa wystąpienia: z dnia 22 marca 2017 r.¹ oraz z dnia 4 października 2017 r.² – w sprawie nadmiaru zadawanych dzieciom prac domowych. W pierwszym wystąpieniu Rzecznik Praw Dziecka (dalej: RPD) zwrócił uwagę na kwestię nadmiernej ingerencji placówek oświatowych w sferę życia prywatnego uczniów oraz ich rodzin. RPD zwrócił się o analizę problemu oraz rozważenie możliwości włączenia zagadnienia zmniejszenia obciążenia uczniów pracami domowymi do Planu Nadzoru Pedagogicznego na kolejny rok szkolny. Jak podkreślał, ilość zadawanych prac domowych często powoduje, że dzieci i młodzież mają ograniczoną możliwość aktywnego uczestniczenia w życiu rodzinnym. W drugim wystąpieniu RPD zwrócił uwagę, że obowiązek zapewnienia standardów działań szkoły w zakresie prac domowych spoczywa przede wszystkim na nadzorze pedagogicznym i nie można przerzucać na rodziców odpowiedzialności za jakość edukacji.

W 2019 roku także ówczesny Rzecznik Praw Obywatelskich, Adam Bodnar, wystąpił do Ministra Edukacji Narodowej o „przyjrzenie się efektom zadawania prac domowych w świetle najnowszych badań pedagogicznych”. Zwrócił uwagę między innymi na raport z badania TIMSS³ z 2015 roku, z którego wynikało, że mimo sukcesów w nauce, uczniowie w Polsce raczej nie lubią szkoły oraz brak im wiary we własne możliwości. Jak podkreślono w rankingu pozytywnego nastawienia wobec szkoły, polscy uczniowie znaleźli się dopiero na 46. miejscu, tylko o trzy miejsca wyższym od japońskich, którzy zamykali ranking. Jednocześnie Rzecznik Praw Obywatelskich (dalej: RPO) wyraźnie zaznaczył, że „nieuzasadnione jest twierdzenie, że zadawanie prac domowych jest sprzeczne z prawem. Ma ono długą tradycję w polskim systemie oświaty. W świadomości wielu nauczycieli, rodziców i uczniów istnieje głębokie przekonanie, że zadawanie pracy domowej, a następnie jej sprawdzanie, jest wyrazem troski szkoły o rozwój ucznia i dobre przygotowanie do czekających go egzaminów. **Całkowita rezygnacja z zadań domowych mogłaby zachwiać przekonaniem o zaangażowaniu**

¹ Pismo Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 22 marca 2017 r., znak: ZEW.422.4.2017.KD, https://bip.brpd.gov.pl/sites/default/files/wyst_2017_03_22_men.pdf (dostęp: 26.02.2024).

² Pismo Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 4 października 2017 r., znak: ZEW.422.4.2017.KD, https://bip.brpd.gov.pl/sites/default/files/2017_10_04_wyst_men.pdf (dostęp: 26.02.2024).

³ *Trends in International Mathematics and Science Study* – Międzynarodowe Badanie Wyników Nauczania Matematyki i Nauk Przyrodniczych.

nauczycieli i wpłynęłaby niewątpliwie na ocenę jakości nauczania w danej szkole. Warto także podkreślić prawo nauczyciela do wyboru najbardziej skutecznej metody nauczania⁴ (pogr. aut.).

W piśmie z dnia 1 lipca 2019 r. Ministerstwo Edukacji Narodowej, odpowiadając RPO, wskazało, że w procesie edukacji jedną z najważniejszych ról pełni nauczyciel, który decyduje o tym czy i jakie prace domowe zadawać swoim uczniom. Celem zadawanych prac domowych jest wspomaganie pracy dydaktycznej nauczyciela i są one istotnym sposobem utrwalenia lub sprawdzenia wiadomości zdobytych w czasie lekcji⁵.

W styczniu 2020 roku, w odpowiedzi na rozpowszechnianą w Internecie informację, jakoby zadawanie szkolnych prac domowych i ich ocenianie było bezprawnym działaniem nauczycieli, ówczesny RPD, Mikołaj Pawlak, zajął stanowisko, z którego wprost wynika, że prace domowe są legalne oraz potrzebne. Jednocześnie wskazał, że muszą być one dostosowane do indywidualnych potrzeb ucznia i nie mogą stanowić dla niego nadmiernego obciążenia⁶.

Temat prac domowych, możliwości ich zadawania, sprawdzania i oceniania wrócił ponownie do dyskusji publicznej w czasie kampanii przed wyborami parlamentarnymi w 2023 roku. W dniu 10 października 2023 r. roku Komitet Wyborczy Koalicji Obywatelskiej opublikował spot wyborczy, w którym deklarował między innymi zlikwidowanie prac domowych w szkołach podstawowych. Był to jeden z postulatów w ramach tzw. 100 konkretów na pierwsze 100 dni rządzenia po ewentualnie wygranych wyborach. Pełna treść „konkrety” nr 45 brzmiała: „Zlikwidujemy prace domowe w szkołach podstawowych. Wprowadzimy szeroką ofertę bezpłatnych zajęć pozalekcyjnych w szkole. Przeznaczmy dodatkowe pieniądze na zajęcia rozwijające zdolności uczniów i wyrównujące szanse, sport, rozwijanie zainteresowań. Zapewnimy pomoc w szkole zamiast korepetycji w domu”⁷.

Dnia 26 stycznia 2024 r. na stronie internetowej Rządowego Centrum Legislacji pojawił się projekt rozporządzenia Ministra Edukacji zmieniającego rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 22 lutego 2019 r. w sprawie oceniania, klasyfikowania i promowania uczniów i słuchaczy w szkołach publicznych (Dz. U. z 2023 r. poz. 2572)⁸. Projekt nowelizacji zakłada m.in. dodanie do obowiązującego rozporządzenia § 12a w brzmieniu:

„§ 12a. 1. W ramach oceniania bieżącego z zajęć edukacyjnych w szkole podstawowej:

⁴ Pismo Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 21 stycznia 2019 r., znak: VII.501.68.2018.AT, <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-do-men-ws-ogromnej-liczby-prac-domowych> (dostęp: 26.02.2024).

⁵ Pismo Ministra Edukacji Narodowej z dnia 1 lipca 2019 r., znak: DKO-WEK.4019.22.2019.MR, <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/odpowiedz-men-dla-rpo-ws-obciazenia-uczniow-pracami-domowymi> (dostęp: 26.02.2024).

⁶ Komunikat Rzecznika Praw Dziecka, *Prace domowe są legalne i potrzebne, ale trzeba znać umiar*, 08.01.2020, <https://brpd.gov.pl/2020/01/08/prace-domowe-sa-legalne-i-potrzebne-ale-trzeba-znac-umiara/> (dostęp: 26.02.2024).

⁷ Koalicyjny Komitet Wyborczy Koalicja Obywatelska PO .N IPL Zieloni, *100 konkretów na pierwsze 100 dni rządów!*, <https://100konkretow.pl/wszystkie-konkrety/> (dostęp: 26.02.2024).

⁸ <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12381254> (dostęp: 26.02.2024).

- 1) w klasach I–III nauczyciel nie zadaje uczniowi pisemnych i praktycznych prac domowych do wykonania w czasie wolnym od zajęć dydaktycznych;
- 2) w klasach IV–VIII nauczyciel może zadać uczniowi pisemną lub praktyczną pracę domową do wykonania w czasie wolnym od zajęć dydaktycznych, z tym że nie jest ona obowiązkowa dla ucznia i nie ustala się z niej oceny.

2. W przypadku, o którym mowa w ust. 1 pkt 2, nauczyciel sprawdza wykonaną przez ucznia pisemną lub praktyczną pracę domową i przekazuje mu informację, o której mowa w § 12.”

Z powyższego wynika, że zabronione ma być zadawanie pisemnych i praktycznych prac domowych uczniom klas I–III. Z kolei w klasach IV–VIII pisemne i praktyczne prace domowe mogłyby być zadawane wyłącznie „dla chętnych”, jednak uczeń nie będzie uprawniony do uzyskania za nie oceny.

III. OCENA LEGALNOŚCI PROJEKTU ROZPORZĄDZENIA

Wyjście poza zakres upoważnienia ustawowego

Jak podstawę prawną upoważniającą do wydania projektowanego rozporządzenia wskazano art. 44zb ustawy o systemie oświaty⁹ (dalej: „u.s.o.”). Zgodnie z przywołaną normą „[m]inister właściwy do spraw oświaty i wychowania określi, w drodze rozporządzenia, szczegółowe warunki i sposób oceniania, klasyfikowania i promowania uczniów w szkołach publicznych”. Dalsza część przepisu wymienia 10 zagadnień, które mają być w rozporządzeniu uregulowane¹⁰. Wskazana delegacja ustawowa w żadnym miejscu nie zawiera postanowienia

⁹ Ustawa o systemie oświaty z dnia 7 września 1991 r. (Dz.U. z 2022 r. poz. 2230 z późn. zm.).

¹⁰ Pełne brzmienie art. 44zb u.s.o.: „Minister właściwy do spraw oświaty i wychowania określi, w drodze rozporządzenia, szczegółowe warunki i sposób oceniania, klasyfikowania i promowania uczniów w szkołach publicznych, w tym:

1) przypadki, w których dostosowuje się wymagania edukacyjne, o których mowa odpowiednio w art. 44b ust. 8 pkt 1 i art. 44sa ust. 2 pkt 1, do indywidualnych potrzeb rozwojowych i edukacyjnych oraz możliwości psychofizycznych uczniów i słuchaczy oraz podstawę tego dostosowania, z uwzględnieniem konieczności właściwego zapewnienia procesu kształcenia uczniów i słuchaczy, w tym słuchaczy szkół dla dorosłych, branżowych szkół II stopnia i szkół policealnych funkcjonujących w zakładach karnych lub aresztach śledczych;

2) rodzaje obowiązkowych zajęć edukacyjnych, z których realizacji uczeń może być zwolniony, przypadki, w których to zwolnienie może nastąpić, rodzaje dokumentów będących podstawą zwolnienia oraz tryb i okres zwolnienia, uwzględniając indywidualne możliwości psychofizyczne ucznia, specyfikę danych zajęć edukacyjnych oraz celowość realizacji przez ucznia niektórych treści nauczania;

3) (*uchylony*)

4) skalę rocznych, semestralnych i końcowych ocen klasyfikacyjnych z zajęć edukacyjnych wraz ze wskazaniem, które z ocen według tej skali uznaje się za oceny pozytywne, a które za negatywne, oraz podstawowe obszary, które bierze się pod uwagę przy ocenianiu zachowania ucznia, skalę rocznej i końcowej oceny klasyfikacyjnej zachowania, z uwzględnieniem konieczności zapewnienia jednolitego systemu oceniania ucznia;

5) funkcje oceniania bieżącego ucznia, z uwzględnieniem konieczności przekazywania uczniowi informacji o jego osiągnięciach edukacyjnych pomagających w uczeniu się;

6) warunki, tryb i formę przeprowadzania egzaminu klasyfikacyjnego, a w przypadku ucznia, o którym mowa w art. 37 ust. 1 ustawy - Prawo oświatowe - także rodzaje zajęć edukacyjnych, z których nie przeprowadza się egzaminu klasyfikacyjnego, skład komisji powołanej do przeprowadzenia egzaminu klasyfikacyjnego,

upoważniającego ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania (obecnie – Minister Edukacji) do ustanowienia w drodze rozporządzenia zakazu zadawania pisemnych i praktycznych prac domowych czy ograniczenia możliwości zadawania prac domowych, polegającego na dopuszczeniu wyłącznie dobrowolnych, pisemnych i praktycznych, prac domowych. Podobnie art. 44zb u.s.o. nie wspomina o ograniczeniu możliwości wystawiania ocen za realizację przez ucznia konkretnych wymagań edukacyjnych w postaci zadania domowego.

Trybunał Konstytucyjny (dalej: TK) wśród istotnych warunków, które muszą być spełnione, aby rozporządzenie mogło zostać uznane za legalne, wymienia m. in. konieczność „wyrażnego, tj. nie opartego tylko na domniemaniu ani na wykładni celowościowej, szczegółowego upoważnienia ustawy w zakresie określonym w upoważnieniu”¹¹. TK wskazuje ponadto, że „brak stanowiska ustawodawcy w jakiejś sprawie, przejawiający się w nieprecyzyjności upoważnienia, musi być interpretowany jako nieudzielenie w danym zakresie kompetencji normodawczej. Upoważnienie nie może opierać się na domniemaniu objęcia swym zakresem materii w nim nie wymienionych. Nie podlega też wykładni rozszerzającej ani celowościowej”¹².

W świetle powyższego stwierdzić należy, że nowelizacja rozporządzenia w sprawie oceniania, klasyfikowania i promowania uczniów i słuchaczy w szkołach publicznych, w postaci art. 12a dotyczącego kwestii zadawania i oceniania prac domowych, nie znajduje umocowania w art. 44zb u.s.o., powoływanego jako upoważnienie ustawowe, przez co już z tego powodu nie może być uznana za legalną.

Sprzeczność projektowanego rozporządzenia z przepisami rangi ustawowej

z uwzględnieniem konieczności zapewnienia prawidłowości przeprowadzenia tego egzaminu oraz odpowiedniego udokumentowania jego przebiegu;

7) tryb i formę przeprowadzania egzaminu poprawkowego, skład komisji powołanej do przeprowadzenia egzaminu poprawkowego, z uwzględnieniem konieczności zapewnienia prawidłowości przeprowadzenia tego egzaminu oraz odpowiedniego udokumentowania jego przebiegu;

8) tryb i formę przeprowadzania sprawdzianu wiadomości i umiejętności ucznia, o którym mowa w art. 44n ust. 4 pkt 1 lub art. 44ya ust. 3, oraz ustalania rocznej oceny klasyfikacyjnej zachowania, o której mowa w art. 44n ust. 4 pkt 2, skład komisji, o których mowa w art. 44n ust. 4 lub art. 44ya ust. 3, z uwzględnieniem konieczności zapewnienia prawidłowości przeprowadzania tego sprawdzianu lub prawidłowości ustalania rocznej oceny klasyfikacyjnej zachowania oraz odpowiedniego udokumentowania pracy komisji;

9) warunki promocji ucznia do klasy programowo wyższej lub ukończenia szkoły z wyróżnieniem, z uwzględnieniem rocznych ocen klasyfikacyjnych z zajęć edukacyjnych, które wlicza się do średniej ocen, oraz rocznej oceny klasyfikacyjnej zachowania;

10) tryb i formę przeprowadzania egzaminu semestralnego, z uwzględnieniem konieczności zapewnienia prawidłowości przeprowadzenia tego egzaminu oraz odpowiedniego udokumentowania jego przebiegu”.

¹¹ Wyrok TK z dnia 11 maja 1999 r., P 9/98, Dz.U. 1999 nr 44 poz. 434; podobnie TK w wyrokach z dnia 10 grudnia 2002 r., P 6/02, Dz.U. 2002 nr 214 poz. 1816, oraz z dnia 24 września 2013 r., K 35/12, Dz.U. 2013 poz. 1191.

¹² Wyrok TK z dnia 11 maja 1999 r., op.cit.

Kolejnym warunkiem legalności aktu podustawowego (rozporządzenia), wymienianym przez TK w wyroku z dnia 11 maja 1999 r.¹³, jest brak sprzeczności z Konstytucją, a także z ustawami, które pośrednio lub bezpośrednio dotyczą materii będącej przedmiotem rozporządzenia.

W świetle powyższego należy zauważyć, że art. 12 ust. 2 Karty Nauczyciela¹⁴ gwarantuje nauczycielowi w realizacji programu nauczania **prawo do swobody stosowania takich metod nauczania i wychowania, jakie uważa za najwłaściwsze** spośród uznanych przez współczesne nauki pedagogiczne. Nie powinno budzić wątpliwości, że jedną z metod nauczania oraz metod wychowawczych, jest zobowiązanie ucznia do wykonania określonych zadań w domu. W obowiązującym stanie prawnym nauczyciel ma zatem prawo, choć nie obowiązek, zadawania prac domowych. Autonomia nauczyciela w tym zakresie powinna zostać zachowana, bowiem to nauczyciel w sposób najbardziej wiarygodny i kompetentny może ocenić indywidualne potrzeby swojego ucznia.

Już powyższe uwagi świadczą o tym, że projekt rozporządzenia Ministra Edukacji **ograniczający swobodę nauczyciela** w stosowaniu takich metod dydaktyczno-wychowawczych, jakie uzna za najwłaściwsze, są niezgodne z przepisem rangi ustawowej, tj. z art. 12 ust. 2 KN.

Karta Nauczyciela to jednak nie jedyna ustawa, w której przepisy godzi omawiany projekt rozporządzenia. Dwie główne ustawy, obok Karty Nauczyciela, regulujące kwestie związane z oświatą w Polsce: ustawa o systemie oświaty¹⁵ oraz ustawa – Prawo oświatowe¹⁶ (dalej: „PrOśw”), jednoznacznie wskazują bowiem, że szczegółowe warunki i sposób oceniania wewnątrzszkolnego określa statut szkoły¹⁷, z czego wynika, że zasady te nie mogą być uregulowane drogą rozporządzenia.

Co ciekawe, autorzy projektu nowelizacji rozporządzenia w sprawie oceniania, klasyfikowania i promowania uczniów i słuchaczy w szkołach publicznych, mają tego pełną świadomość, skoro w ocenie skutków regulacji (OSR) opublikowanej wraz z projektem rozporządzenia zmieniającego wskazano, że wraz z jego wejściem w życie powstanie „konieczność zmiany statutu szkoły podstawowej w zakresie oceniania wewnątrzszkolnego, jeżeli dotychczasowy statut zawierał regulacje dotyczące zadawania i oceniania prac domowych”¹⁸.

Jako grupę, na którą ma oddziaływać w tym zakresie regulacja, wskazano dyrektorów szkół podstawowych. Tymczasem kompetencje do uchwalania statutu szkoły oraz dokonywania w nim zmian posiada organ nazywany radą szkoły, która składa się z przedstawicieli nauczycieli, rodziców i uczniów (przy czym nie dotyczy to uczniów szkół podstawowych klas I-IV)¹⁹. Gdyby w danej szkole nie funkcjonowała rada szkoły, wówczas statut uchwała oraz dokonuje w nim

¹³ Ibidem.

¹⁴ Ustawa z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2023, poz. 984 z późn. zm.).

¹⁵ Ustawa o systemie oświaty z dnia 7 września 1991 r. (Dz.U. z 2022 r. poz. 2230 z późn. zm.).

¹⁶ Ustawa z dnia 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe (Dz.U. z 2023 r. poz. 900 z późn. zm.).

¹⁷ Zob. art. 44b ust. 10 u.s.o., art. 98 ust. 1 pkt 8 PrOśw.

¹⁸ Zob. Ocena skutków regulacji rozporządzenia Ministra Edukacji zmieniającego rozporządzenie w sprawie oceniania, klasyfikowania i promowania uczniów i słuchaczy w szkołach publicznych, pkt 4.

¹⁹ Zob. art. 81 ust. 1 i 2 PrOśw.

zmian rada pedagogiczna, w skład której wchodzi dyrektor szkoły i wszyscy nauczyciele zatrudnieni w szkole²⁰.

W związku z powyższym odgórny zakaz zadawania prac domowych godziłby nie tylko w swobodę nauczycieli w doborze metod dydaktyczno-wychowawczych, ale także w swobodę uczniów i ich rodziców do takiego kształtowania postanowień statutu szkoły, jakie uznają za właściwe dla danej społeczności szkolnej.

Jednocześnie w opublikowanej ocenie skutków regulacji, wśród podmiotów, na które oddziałuje projektowane rozporządzenie, niesłusznie pomięto rodziców uczniów.

Zmiana zasad w zadawaniu i ocenianiu prac domowych w trakcie trwającego roku szkolnego

Należy również zauważyć, że wg zapowiedzi Ministra Edukacji w osobie Barbary Nowackiej, projektowane zmiany dotyczące prac domowych miałyby wejść w życie już od kwietnia, tj. w trakcie trwającego roku szkolnego 2023/2024. Wynika to również z § 2 projektowanego rozporządzenia, w którym przewidziano datę wejścia w życie rozporządzenia na dzień 1 września 2024 r., z wyjątkiem § 1 pkt 1 – a więc przepisu odnoszącego się do prac domowych – który miałby wejść w życie już po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

Wprowadzenie zmian w trakcie trwającego roku szkolnego pozostaje w konflikcie z art. 44b ust. 8 u.s.o., zgodnie z którym do obowiązków nauczyciela na początku każdego roku szkolnego należy poinformowanie uczniów oraz ich rodziców o wymaganiach edukacyjnych niezbędnych do otrzymania przez ucznia poszczególnych śródrocznych i rocznych ocen klasyfikacyjnych z zajęć edukacyjnych, wynikających z realizowanego przez siebie programu nauczania. Nauczyciel informuje także o sposobach sprawdzania osiągnięć edukacyjnych uczniów oraz warunkach i trybie otrzymania wyższej niż przewidywana rocznej oceny klasyfikacyjnej z zajęć edukacyjnych.

Na początku roku szkolnego uczeń i jego rodzic mógł zatem usłyszeć, że wśród sposobów sprawdzania osiągnięć edukacyjnych znajdują m.in. prace domowe, z których będzie można uzyskać ocenę uwzględnianą przy wystawianiu śródrocznych i rocznych ocen klasyfikacyjnych. Zmiana tych reguł w trakcie trwającego roku szkolnego narusza zatem zasadę ochrony „praw w toku” powiązaną z ogólniejszą zasadą zaufania obywatela do państwa i prawa i pewności prawa, wywodzoną z art. 2 Konstytucji RP²¹. Okoliczność ta, a niezależnie od niej – jak wskazuje TK – już sama „możliwość łatwego i arbitralnego zmieniania przepisów rozporządzenia w zakresie warunków i sposobu oceniania, klasyfikowania i promowania uczniów (...) powoduje, że system oświaty przestaje być stabilny. Godzi to z kolei w konstytucyjne prawo do nauki. Niepewne są bowiem reguły, na podstawie których uczeń ma być oceniany, klasyfikowany i promowany”²².

²⁰ Art. 69 ust. 3 PrOśw.

²¹ Zob. wyrok TK z dnia 16 stycznia 2007 r. U 5/06, Dz.U. 2007 nr 10 poz. 70.

²² Zob. wyrok TK z dnia 24 września 2013 r., op.cit.

Prawo do nauki jako prawo konstytucyjne

Jak już wyżej wskazano, prawo do nauki jest jednym z praw konstytucyjnych. Art. 70 ust. 1 Konstytucji RP stanowi: „[k]ażdy ma prawo do nauki. Nauka do 18 roku życia jest obowiązkowa. Sposób wykonywania obowiązku szkolnego określa ustawa”.

TK, rozważając konstytucyjność nieobowiązującego już art. 22 ust. 2 pkt 4 u.s.o., który został zastąpiony przez art. 44zb u.s.o. (stanowiący delegację ustawową projektowanego rozporządzenia dotyczącego prac domowych), w wyroku z dnia 24 września 2013 r.²³, stwierdził: „[p]unktem wyjścia oceny konstytucyjności przepisów upoważniających do wydawania aktów wykonawczych dotyczących realizacji prawa do nauki było (...) zawsze założenie, że skoro mają one wpływ na realizację konstytucyjnych praw jednostki (por. art. 70 ust. 1 Konstytucji), powinny zostać poddane rygorom wynikającym z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Przepis ten wymaga formy ustawowej dla wszystkich unormowań dotyczących ograniczeń konstytucyjnych praw i wolności jednostki, toteż zakres materii pozostawianych do unormowania w rozporządzeniu jest z założenia węższy niż zakres materii ogólnie dozwolony na tle art. 92 ust. 1 Konstytucji”. Ostatecznie trybunał uznał, że art. 22 ust. 2 pkt 4 u.s.o. jest niezgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji RP. W uzasadnieniu wyroku możemy przeczytać: “[m]aterie wymienione w kwestionowanym upoważnieniu, takie jak warunki i sposób oceniania, klasyfikowanie i promowanie uczniów oraz warunki przeprowadzania sprawdzianów i egzaminów są sprawami, które nie mają charakteru technicznego lub pomocniczego, ale całościowo regulują ważną sferę z zakresu systemu oświaty. Jest to sfera, która zgodnie z art. 70 Konstytucji musi być określona w ustawie”.

Warto przypomnieć, że uznany za niekonstytucyjny i ostatecznie uchylony przepis art. 22 ust. 2 pkt 4 upoważniał ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania do określenia w drodze rozporządzenia warunków i sposobu oceniania, klasyfikowania i promowania uczniów oraz przeprowadzania sprawdzianów i egzaminów, z uwzględnieniem:

- „a) prawa ucznia do jawnej i umotywowanej oceny oraz informacji o wymaganiach edukacyjnych,
- b) tworzenia wewnątrzszkolnych systemów oceniania,
- c) dostosowania wymagań edukacyjnych do indywidualnych potrzeb psychofizycznych i edukacyjnych ucznia,
- d) przekazywania rodzicom informacji o postępach i trudnościach ucznia w nauce,
- e) kompetencji okręgowych komisji egzaminacyjnych w zakresie przygotowywania, przeprowadzania i oceniania sprawdzianu i egzaminów,
- f) możliwości zwalniania z części lub całości sprawdzianu i egzaminu laureatów i finalistów odpowiednio konkursów i olimpiad przedmiotowych,

²³ Ibidem.

g) możliwości unieważnienia sprawdzianu lub egzaminu w przypadku stwierdzenia naruszenia przepisów dotyczących przeprowadzania sprawdzianu i egzaminów, jeżeli to naruszenie mogło mieć wpływ na wynik sprawdzianu lub egzaminu;”

Wypada zwrócić uwagę w szczególności na treść lit. a- d. Otóż zakaz wystawiania ocen za dobrowolne prace domowe w klasach IV-VIII, o którym mowa w obecnym projekcie rozporządzenia Ministra Edukacji, wchodzi w zakres materii obejmującej: prawa ucznia do jawnej i umotywowanej oceny (lit. a), przekazywania rodzicom informacji o postępach i trudnościach ucznia w nauce (jest to jedna z funkcji ocen, których wystawianie za dobrowolne pisemne i praktyczne prace domowe uczniów w kl. IV-VIII ma być zabronione; lit. d) oraz stanowi element wewnątrzszkolnego systemu oceniania (lit. b). Podobnie sama możliwość zadawania pisemnych i praktycznych prac domowych wchodzi w zakres wewnątrzszkolnego systemu oceniania, związana jest z informacją o wymaganiach edukacyjnych, a ponadto wchodzi w obszar dostosowania wymagań edukacyjnych do indywidualnych potrzeb psychofizycznych i edukacyjnych ucznia (lit. c).

W związku z powyższym należy stwierdzić, że analizowany projekt rozporządzenia zakładający wprowadzenie § 12a – regulującego kwestię zadawania i oceniania prac domowych – jest niezgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji RP, podobnie jak uchylony art. 22 ust. 2 pkt 4 u.s.o.

IV. FUNKCJE PRAC DOMOWYCH I POTENCJALNE SKUTKI ICH OGRANICZENIA

Prace domowe mają na celu utrwalenie i sprawdzenie wiedzy przyswojonej w trakcie zajęć lekcyjnych. Mają jednak również charakter wychowawczy, wpływając na kształtowanie takich cech u ucznia jak systematyczność i obowiązkowość. Jest to szczególnie istotne w przypadku uczniów najmłodszych klas, którzy dopiero wchodzi w proces edukacji i wyrabiają odpowiednie nawyki. Oczywiście dziecko uczęszczające do klas I-III szkoły podstawowej powinno także posiadać czas na zabawę, jednakże nieporozumieniem jest wprowadzenie zupełnego zakazu zadawania pisemnych i praktycznych prac domowych najmłodszym rocznikom szkół podstawowych. To w tym wieku dzieci uczą się chociażby pisania ręcznego. Zadawanie prac pisemnych czy praktycznych uczniom klas I-III ma zatem na celu między innymi wyrobienie odpowiedniego charakteru pisma czy podstawowej umiejętności, jaką jest trzymanie długopisu, rysowanie, szkicowanie etc. Zakaz prac domowych dla dzieci klas I-III szkoły podstawowej oznaczałby przerzucenie ze szkoły na rodziców powinności i obowiązku organizowania ćwiczeń tak elementarnej czynności jak pisanie.

Z kolei dopuszczenie wyłącznie dobrowolnych prac domowych w klasach IV-VIII doprowadzi prawdopodobnie do pogłębienia różnic w osiągniętych wynikach w nauce pomiędzy uczniami zdolnymi i ambitnymi oraz tymi, którzy potrzebują dodatkowej motywacji, aby powtórzyć materiał omawiany na lekcji. Brak możliwości uzyskania oceny za dobrowolnie wykonane zadanie domowe będzie miał zaś negatywny skutek wychowawczy. Jeśli uczeń, który nie wykona dodatkowego zadania, miałby znajdować się w takiej samej sytuacji jak ten, który

dobrowolną pracę domową wykonał, będzie płynął z tego jasny przekaz, że nie opłaca się starać i dawać z siebie więcej.

W świetle powyższych uwag oraz wcześniejszych akapitów dotyczących wpływu rodziców na kształt postanowień statutu szkoły, który reguluje m.in. zasady oceniania wewnątrzszkolnego, warto przytoczyć w tym miejscu treść przepisów wyrażających konieczność poszanowania prawa rodziców do takiego sposobu wychowywania dzieci, jaki uważają za słuszny.

Art. 1 pkt 2 PrOśw, stanowi, że system oświaty zapewnia wspomaganie przez szkołę wychowawczej roli rodziny. Konstytucja RP w art. 48 ust. 1 oraz art. 53 ust. 3 zapewnia rodzicom prawo do wychowania dzieci zgodnie z własnymi przekonaniami. Wreszcie art. 14 ust. 3 Karty Praw Podstawowych UE stanowi, iż „[w]olność tworzenia placówek edukacyjnych z właściwym poszanowaniem zasad demokratycznych i prawo rodziców do zapewnienia wychowania i nauczania dzieci zgodnie z własnymi przekonaniami religijnymi, filozoficznymi i **pedagogicznymi** są szanowane, zgodnie z ustawami krajowymi regulującymi korzystanie z tej wolności i tego prawa” (pogr. aut.).

Proponowane zmiany, polegające na ogólnym wykluczeniu możliwości zadawania pisemnych i praktycznych prac domowych w kl. I-III, wyłączeniu możliwości zadawania obowiązkowych prac w kl. IV-VIII oraz możliwości otrzymania za nie oceny, prowadzą do naruszenia uprawnień rodziców, wynikających z przytoczonych przepisów (warto zwrócić uwagę w szczególności na prawo rodziców do zapewnienia wychowania i nauczania dzieci zgodnie z własnymi przekonaniami pedagogicznymi), którzy oczekiwaliby od szkoły wsparcia w zakresie wyrabiania w uczniach postawy systematyczności i obowiązkowości poprzez obowiązkowe prace domowe.

Należy zauważyć, że wpływ rodziców na kształt postanowień statutu szkoły regulującego kwestię oceniania wewnątrzszkolnego jest formą realizacji uprawnień rodzicielskich, wyrażonych w powyższych przepisach.

V. PRACE DOMOWE A PRAWO DO ODPOCZYNKU

W uzasadnieniu do projektu rozporządzenia wśród argumentów uzasadniających wyłączenie bądź ograniczenie możliwości zadawania pisemnych i praktycznych prac domowych (w zależności od etapu kształcenia) możemy przeczytać o potrzebie poszanowania prawa ucznia do odpoczynku poza szkołą. Jednocześnie autorzy projektu podkreślają, że proponowane zmiany nie oznaczają zniesienia obowiązku uczenia się w domu, tj. nauki czytania w przypadku najmłodszych uczniów, czytania lektur, przyswojenia określonych treści, słówek itp. Projektodawcy zdają się jednak nie dostrzegać, że są przedmioty (takie jak matematyka) czy określone zagadnienia – np. nauka gramatyki języka polskiego lub języka obcego – których przyswojenie i utrwalenie trudno wyobrazić sobie bez ćwiczeń pisemnych. Niemniej wydaje się, że aby osiągać dobre wyniki w nauce, najwięcej czasu w domu uczniowie poświęcają nie tyle wykonaniu pisemnych lub praktycznych zadań domowych, co właśnie wspomnianej wyżej pracy pamięciowej, przygotowaniu się do sprawdzianu, kartkówki czy

odpowiedzi. Oczywiście taka nauka wymaga większej samodyscypliny i organizacji pracy (której nie zdobędą już uczniowie klas I-III podczas wykonywania prostych pisemnych i praktycznych zadań domowych), dlatego można się spodziewać, że wielu uczniów osiągających gorsze wyniki w nauce – wobec braku jasno sprecyzowanego zadania domowego do wykonania, za brak którego może spotkać ich konsekwencja w postaci negatywnej oceny – w ogóle, lub prawie w ogóle, nie będzie uczyło się w domu. Uczniowie zaś, którzy osiągają wysokie wyniki – będące wynikiem własnego zaangażowania i pracy – nie odczują specjalnej różnicy, zwłaszcza Ci, którzy postanowią wykonywać dobrowolne zadania domowe. Ci jednak będą mogli czuć się pokrzywdzeni faktem, że nie zostaną docenieni w postaci dobrej oceny za dodatkową pracę.

VI. KONIECZNOŚĆ ZMIAN STATUTÓW W SZKOŁACH PODSTAWOWYCH?

Jak już wspomniano, autorzy nowelizacji przewidzieli obowiązek zmiany statutów w szkołach podstawowych w zakresie oceniania wewnątrzszkolnego, jeżeli dotychczasowy statut zawierałby regulacje dotyczące zadawania i oceniania prac domowych (dodać należy – sprzeczne z narzuconymi w rozporządzeniu rozwiązaniami). Co zatem w sytuacji, gdy organ uprawniony do zmiany statutu, np. rada szkoły, nie będzie chciał uwzględnić odgórnych nakazów ministerstwa? Otóż zgodnie z art. 114 PrOśw właściwy kurator oświaty, w ramach sprawowanego nad szkołami nadzoru pedagogicznego, może decyzją unieważnić statut szkoły lub jego poszczególne zapisy, jeżeli są one sprzeczne z prawem. Od ewentualnej decyzji kuratora przysługuje odwołanie organowi, który statut nadał lub uchwalił, do ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania (obecnie – Ministra Edukacji). W sytuacji zatem, gdy statut został uchwalony przez radę szkoły (a w razie jej braku przez radę pedagogiczną), będzie ona legitymowana do złożenia odwołania. Jeśli minister wyda decyzję utrzymującą w mocy decyzję kuratora, wówczas uprawnionemu podmiotowi (radzie szkoły bądź radzie pedagogicznej) będzie przysługiwała skarga do wojewódzkiego sądu administracyjnego. W świetle poczynionych w niniejszej analizie uwag, w takiej sprawie należałoby się spodziewać wyroku uwzględniającego skargę, tj. wyroku na korzyść szkoły, która nie zmieniła statutu wedle narzuconych przez ministerstwo rozwiązań w zakresie prac domowych (w przypadku szkół prywatnych dodatkowym argumentem na niezwiązanie ich nowelizacją byłby fakt, że w zmienianym rozporządzeniu wprost zapisano, że dotyczy ono szkół publicznych). Dodatkowym potwierdzeniem tego może być wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 29 września 2023 r.²⁴, w którym NSA stwierdził, że ocena konstytucyjności i legalności przepisu rangi podstawowej może być dokonana przez sąd rozpatrujący sprawę indywidualną, w której przepis ten może być stosowany. Jak zaś wykazano, powołując się na tezy płynące z orzecnictwa TK (podzielane zresztą przez NSA), projekt omawianego rozporządzenia, zakazującego bądź ograniczającego możliwość zadawania i oceniania prac domowych, jest niezgodny co najmniej z przepisami ustawy Prawo oświatowe, ustawy o systemie oświaty, Karty Nauczyciela oraz Konstytucji RP. Sam zaś § 12a, który miałby być dodany do aktualnego

²⁴ Wyrok NSA z dnia 29 września 2023 r., sygn. akt I OSK 2872/20, <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/4B68FE18FE> (dostęp: 26.02.2024).

rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 22 lutego 2019 r. w sprawie oceniania, klasyfikowania i promowania uczniów i słuchaczy w szkołach publicznych wydanego na podstawie art. 44zb u.s.o., nie znajduje umocowania w tym przepisie.