

**Rada Fundacji:**

Danuta Przywara - Przewodnicząca  
Henryka Bochniarz  
Janusz Grzelak  
Ireneusz Cezary Kamiński  
Witolda Ewa Osiatyńska  
Andrzej Rzepliński  
Wojciech Sadurski  
Miroslaw Wyrzykowski

**Zarząd Fundacji:**

Prezes: Maciej Nowicki  
Wiceprezes: Piotr Kładoczny  
Sekretarz: Małgorzata Szuleka  
Skarbnik: Lenur Kerymov  
Członkini: Aleksandra Iwanowska

**Warszawa, 23 września 2021 r.**

**921/2021/MPL**

**Szanowny Pan  
Przemysław Czarnek  
Minister Edukacji i Nauki**

Szanowny Panie Ministrze,

Helsińska Fundacja Praw Człowieka (HFPC) jest jedną z organizacji, które wspierają kampanię Wolna Szkoła<sup>1</sup>, której celem jest zapewnienie, by polski system edukacji miał charakter obywatelski oraz był otwarty na prawa i potrzeby uczniów i uczennic. Kampania ma na celu m.in. zatrzymanie negatywnych zmian w edukacji. Jedną z takich zmian jest proponowany projekt ustawy o zmianie ustawy Prawo Oświatowe (UD 228). Poniżej prezentujemy najważniejsze zastrzeżenia HFPC do proponowanych rozwiązań.

**Nadzór kuratorów**

Szczególne wątpliwości HFPC budzi zmiana art. 55 Prawa Oświatowego, rozbudowująca narzędzia nadzoru pedagogicznego. Przepis ten określa sposoby realizowania nadzoru pedagogicznego, w tym możliwość wydawania dyrektorom szkół i placówek „zaleceń wynikających z przeprowadzonych czynności wraz z terminem ich realizacji”. W obecnym stanie prawnym, dyrektor, który nie zgadza się z zaleceniami, może wnieść od nich zastrzeżenia. W wypadku ich braku lub nieuwzględnienia jest obowiązany powiadomić organ nadzoru pedagogicznego oraz organ prowadzący szkołę lub placówkę o sposobie realizacji zaleceń (a także ich treści w wypadku tego drugiego podmiotu). Dodatkowo w razie stwierdzenia istotnych uchybień w działalności szkoły lub placówki organ nadzoru pedagogicznego ma kompetencję do zawiadomienia o nich organu prowadzący szkołę albo placówkę.

Projekt zmierza do znacznej modyfikacji tych rozwiązań i wprowadzenia *sui generis* sankcji za niewykonanie zaleceń organu nadzoru pedagogicznego. W takim wypadku organ nadzoru pedagogicznego będzie władny uruchomić procedurę odwołania dyrektora szkoły lub placówki w czasie roku szkolnego bez wypowiedzenia.

W tym kontekście warto podkreślić, że choć projektowany art. 6c posługuje się terminem „wniosek o odwołanie” dalsze artykuły automatycznie zrównują tego rodzaju działanie z obowiązkiem organu

---

<sup>1</sup> <https://www.wolnaskola.org/>

prowadzącego szkołę do odwołania dyrektora szkoły i placówki w terminie nie dłuższym niż 14 dni. Co więcej, projekt przewiduje, że w przypadku braku odwołania dyrektora przez organ prowadzący szkołę, powierzenie takiego stanowiska wygasa z mocy prawa po upływie 14 od dnia otrzymania wniosku. W efekcie więc wniosek organu nadzoru automatycznie powoduje zwolnienie dyrektora.

Zdaniem HFPC, konstrukcja ta budzi uzasadnione wątpliwości. Po pierwsze, w żaden sposób nie chroni przed **arbitralnością działania organu nadzoru pedagogicznego**. Kontroli sądowej nie podlegają ani zalecenia wydane przez organ nadzoru, ani jego wniosek o odwołanie dyrektora szkoły, ani tym bardziej ustawowe wygaszenie powierzenia mu stanowiska. Wobec powyższego można w stosunku do niego postawić uzasadniony zarzut naruszenia art. 45 Konstytucji RP<sup>2</sup> i art. 6 Konwencji o Prawach Człowieka i Podstawowych Wolności<sup>3</sup>.

Dodatkowo, szereg czynników pogłębia ryzyko arbitralnego zastosowania omawianej instytucji. Po pierwsze, przedmiotowa zmiana w sposób jednostronny kształtuje kompetencję organu nadzoru pedagogicznego do odwołania dyrektora szkoły lub placówki. W tym zakresie projekt nie przewiduje jakiegokolwiek mechanizmu współdziałania organu nadzoru i organu prowadzącego szkołę lub placówkę, sprowadzając ten ostatni do roli wykonawcy polecenia kuratorium oświaty.

Następnie, należy podkreślić, że omawiane rozwiązanie w żaden sposób nie zawiera kryteriów, którymi powinien kierować się organ nadzoru decydując się na odwołanie (formalnie złożenie wniosku o odwołanie) dyrektora szkoły lub placówki. W efekcie możliwe będzie zastosowanie omawianej konstrukcji w przypadkach błahych, absolutnie nieuzasadniających tak dalekiej ingerencji w działanie szkoły. Budzi to uzasadnione wątpliwości pod kątem proporcjonalności działania organów nadzoru pedagogicznego. Wreszcie za powstaniem ryzyka arbitralności wykorzystania tych instytucji przemawia aktualna pozycja ustrojowa kuratorów oświaty, którzy funkcjonują w ramach administracji zespolonej wojewody, powoływani są przez Ministra Edukacji Narodowej i Nauki bez jakiegokolwiek udziału samorządu terytorialnego.

Dodatkowo, na kwestię rosnących uprawnień kuratorów oświaty nie można spojrzeć bez odwołania się do coraz częściej spotykanych dowodów wskazujących na upolitycznienie tego stanowiska. Nie sposób przy tym pominąć bardzo kontrowersyjnych wypowiedzi i działań niektórych kuratorów oświaty, a także rosnącego zjawiska upartyjnienia tego urzędu. W tym kontekście, przywołać należy również ustalenia Dziennika Gazety Prawnej, który wskazywał na rosnącą liczbę kuratorów oświaty

---

<sup>2</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

<sup>3</sup> Konwencja O OCHRONIE PRAW CZŁOWIEKA I PODSTAWOWYCH WOLNOŚCI sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2 (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 z późn. zm.).

będących członkami partii politycznych, jak i biorących czynny udział w życiu politycznym (objawiający się m.in. startem w wyborach<sup>4</sup>).

Co więcej, w stosunku do omawianych rozwiązań można mieć istotne zastrzeżenia co do tego, czy pozostają one w zgodzie z ustrojowymi zasadami działania Rzeczypospolitej Polskiej, w tym zasadą decentralizacji oraz ustrojową rolą samorządu terytorialnego. Zasady te dostają dodatkowego wzmocnienia za pośrednictwem, wyrażonej w Preambule do Konstytucji, zasady subsydiarności działania państwa w stosunku do wspólnot obywateli.

Wreszcie, analizując tę kwestię, nie sposób pominąć Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego<sup>5</sup>, która kładzie m.in. nacisk na wyposażenie w kompetencje i odpowiedzialność za ich realizację tym organom, które są blisko obywateli. Podobnie interpretować należy wyrażoną w Konstytucji zasadę decentralizacji, wymagającą, aby kluczowe decyzje dotyczące zadań, środków i odpowiedzialności podejmowane winny być przez podmioty mające bezpośredni kontakt z obywatelami.

Omawiany projekt przeczy tej filozofii, przyznając decydujące kompetencje w zakresie obsady stanowiska dyrektora szkoły organom administracji rządowej, znacznie oddalonej od realiów pracy danej szkoły i bezpośrednio nieodpowiadającej przed społecznością danej szkoły czy gminy. Nie wydaje się, aby takie zdalne, ręczne sterowanie pracą szkoły, wbrew poglądom organu prowadzącego szkołę, znajdowało uzasadnienie w obiektywnych wartościach. W każdym razie racji takich nie ujawnia uzasadnienie przedmiotowego projektu.

Analizując tę kwestię, nie sposób również nie zwrócić uwagi na możliwe wykreowanie efektu mrozącego na dyrektorach szkół i placówek. Samo ustanowienie mechanizmów pozwalających na dowolne odwołanie dyrektora szkoły, może spowodować powstanie wśród nich tendencji do unikania zachowań mogących narazić ich na atencje kuratoriów (co jest szczególnie ważne również w omówionym poniżej zagadnieniu dopuszczania do pracy w szkole organizacji społecznych). W efekcie, istnieje poważne ryzyko, że dyrektorzy nie będą chcieli podejmować działań, które mogą ściągnąć na nich uwagę kuratoriów i np. zabronią organizacji tęczowego piątku czy odmówią organizacji pozarządowej zgody na prowadzenie zajęć dotyczących przestrzegania Konstytucji. Z drugiej strony, działania te mogą sprzyjać powstawaniu wśród dyrektorów efektu zachęcającego do dostosowywania sposobu pracy szkoły do ideologicznych oczekiwań kuratoriów, a przez to minimalizowania ryzyka wykorzystania narzędzi nadzoru względem ich szkół i placówek.

---

<sup>4</sup> Paulina Nowosielska, Kuratorzy Prawi i Sprawiedliwi. Jak upolitycznienie wpływa na szkołę?, dostęp: <https://serwisy.gazeta-prawna.pl/edukacja/artykuly/1444927,kuratorzy-z-pis-upolitycznienie-szkoly.html> (10.09.2021).

<sup>5</sup> Europejska Karta Samorządu Lokalnego, sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607 z późn. zm.).

Wszystkie te scenariusze sprowadzają się w istocie do zagrożenia ideologizacji szkoły i uzależnienia jej, programu nauczania i sposobu jego realizacji od poglądów polityków. Zdaniem HFPC, to bezpośrednie zagrożenie dla tożsamości i jakości polskiej szkoły. Jednocześnie projekt rozbudowuje kompetencje nadzorcze kuratoriów oświaty w zakresie wpływania na obsadę stanowiska dyrektora szkoły lub placówki, pozwalając im blokować niektóre decyzje organu prowadzącego szkołę. W tym kontekście wymienić można powierzenia stanowiska dyrektora szkoły albo placówki osobie niebędącej nauczycielem, a także powołania na to stanowisko wybranej osoby, gdy nikt nie zgłosił się do konkursu o nie albo konkurs taki zakończył się niewyłonieniem kandydata. W obu wymienionych wypadkach projekt zastępuje wymóg zasięgnięcia opinii organu nadzoru pedagogicznego, wymogiem uzyskania pozytywnej opinii takiego podmiotu.

Co więcej, projekt znosi obecną równowagę organu prowadzącego szkołę i organu nadzoru pedagogicznego w procedurach konkursowych dotyczących obsadzenia stanowiska dyrektora szkoły i placówki. Do tej pory oba podmioty dysponowały prawem wyznaczenia po trzech swoich przedstawicieli do udziału w komisji konkursowej. Po zmianach, liczba przedstawicieli kuratorium wzrosła do pięciu osób. Dodatkowo, z niezrozumiałych względów, projekt rezygnuje z oczywistego rozwiązania, w którym siła głosu danej instytucji biorącej udział w konkursie zależna jest wprost od liczby jej przedstawicieli fizycznie biorących udział w komisji konkursowej. W efekcie, jeden obecny przedstawiciel kuratorium będzie mógł głosować niejako w zastępstwie czterech nieobecnych reprezentantów organu nadzoru pedagogicznego, przegłosowując te osoby, które realnie brały udział w procedurze konkursowej.

W ocenie HFPC, tego rodzaju zmiany będą faworyzować przedstawicieli organów nadzoru pedagogicznego i bezpośrednio wpłyną na rezultaty konkursów na stanowisko dyrektora szkoły i placówki. Może to prowadzić do zakłócenia obiektywizmu procedur konkursowych, upolitycznienia procesu wyboru dyrektora szkoły i placówki, a przez to generalnego obniżenia wymagań względem kandydatów na to stanowisko.

### **Współpraca z organizacjami społecznymi**

HFPC krytycznie ocenia również proponowane zmiany w obrębie art. 86 Prawa Oświatowego. W tym kontekście projekt modyfikuje zasady udziału przedstawicieli organizacji pozarządowych w zajęciach z uczniami. Obecnie przepis ten przewiduje, że w szkole i placówce mogą działać stowarzyszenia i inne organizacje, których celem statutowym jest działalność wychowawcza albo rozszerzenie i wzbogacenie form działalności dydaktycznej, wychowawczej, opiekuńczej i innowacyjnej szkoły lub placówki. Podjęcie takiej działalności wymaga uzyskania zgody dyrektora, wyrażonej po uprzednim uzgodnieniu warunków tej działalności oraz po uzyskaniu pozytywnej opinii rady szkoły i rady rodziców.

Projekt zastrzega te warunki, wskazując dodatkowo, że jeżeli uzgodnione warunki działalności danej organizacji na terenie szkoły przewidują prowadzenie zajęć z uczniami, organizacja i prowadzenie tych zajęć wymaga uzyskania pozytywnej opinii kuratora oświaty o zgodności programu tych zajęć z przepisami prawa. W celu uzyskania takiej opinii, dyrektor szkoły nie później niż na dwa miesiące przed rozpoczęciem zajęć, przekazuje organowi nadzoru program zajęć oraz materiały wykorzystywane do jego realizacji. Dodatkowo przed rozpoczęciem zajęć dyrektor obowiązany będzie przedstawić rodzicom niepełnoletniego ucznia albo uczniowi (gdy jest pełnoletni) pełną informację o celach i treściach realizowanego programu zajęć, opinię organu nadzoru pedagogicznego oraz pozytywne opinie rady szkoły i rady rodziców. Na ich wniosek będzie jednocześnie zobligowany do udostępnienia materiałów wykorzystanych do programu zajęć.

W ocenie HFPC, procedowane zmiany nadmiernie zbiurokratyzują proces wspierania szkoły przez organizacje społeczne, wydłużają ścieżkę dostępu organizacji społecznych do prowadzenia zajęć w szkołach, a w niektórych wypadkach doprowadzą wręcz do arbitralnego pozbawienia organizacji, nauczycieli i dzieci szansy skorzystania z nich.

Przełoży się to na pozbawienie polskiej szkoły możliwości urozmaicenia zajęć, kontaktu młodzieży z innymi formami edukacji, a także treściami uzupełniającymi formalny program zajęć. To pozbawienie młodzieży szansy na poznanie innej perspektywy spojrzenia na problemy społeczne, uwrażliwienia na nie, czy wreszcie impulsu do kształtowania postaw społecznie użytecznych, np. wolontariatu.

Omawiane zmiany będą przy tym prowadzić do uznaniowego cenzurowania działania organizacji społecznych pracujących z dziećmi. Zdaniem HFPC, ani praktyka działania organizacji społecznych, ani nawet hipotetyczne zagrożenia wynikające z tych zagadnień, nie dają dostatecznych powodów do wprowadzania tak drastycznych form ograniczania współpracy na linii szkoła – organizacje społeczne. Racji takich nie podaje również uzasadnienie projektu.

Co więcej, wskazać należy, że już obecnie funkcjonujące rozwiązania prawne, wymagają od szkoły uzyskania zgody opiekunów prawnych dziecka na wzięcie udziału w zajęciach dodatkowych. Dodatkowo, jak już było podkreślone, organizacja tego typu działania wymaga zaangażowania Rady Szkoły, Rady Rodziców oraz dyrektora szkoły. Rozwiązania te w odpowiedni sposób zabezpieczają szkołę, rodziców oraz dzieci przed nawet hipotetycznym nadużyciem instytucji przewidzianych w art. 86 Prawa Oświatowego.

Nie ma tym samym potrzeby rozbudowywania w tym zakresie kompetencji nadzorczych kuratoriów, w tym przyznawania im możliwości blokowania udziału organizacji społecznych w prowadzeniu zajęć edukacyjnych. Zwłaszcza, gdy zauważy się, że kryterium oceny przedstawionej koncepcji zajęć ma być

kryterium legalności, a konkretnie zgodność programu omawianych zajęć z przepisami prawa, w szczególności z zadaniami wymienionymi w art. 1 pkt 1–3, 5, 14 i 21 Prawa Oświatowego.

Omawiane kryterium budzi uzasadnione wątpliwości. Po pierwsze, zdaniem HFPC, sama koncepcja zgodności programu zajęć edukacyjnych z przepisami prawa, przyjmuje wadliwe założenie, że kwestie te są w jakiś sposób porównywalne. Co więcej, wskazane w omawianej zmianie odesłanie do zadań systemu oświaty nie dają jakichkolwiek sensownej płaszczyzny odniesienia. Trudno uznać bowiem za taką „realizację prawa każdego obywatela do edukacji” czy „wspomaganie wychowawczej roli rodziny”. Wszystko to powoduje, że omawiane rozwiązanie cechować się będzie znaczną swobodą interpretacyjną organów nadzoru pedagogicznego, co w konsekwencji doprowadzi do uznaniowego wyrażania opinii w przedmiocie udziału organizacji społecznej w zajęciach szkolnych. W prosty sposób prowadzić to będzie do blokowania takich inicjatyw, zwłaszcza w wypadku organizacji krytycznych względem rządzącej większości parlamentarnej lub niepodzielających wyznawanych przez nią wartości.

Wreszcie, rozwiązania te budzą istotne zastrzeżenia, co do ich zgodności z Konstytucją oraz prawem międzynarodowym.

Przede wszystkim zwrócić należy uwagę na to, że wolność tworzenia i działania stowarzyszeń, ruchów obywatelskich, innych dobrowolnych zrzeszeń oraz fundacji, stanowi zasadę ustrojową Rzeczypospolitej. W efekcie wszelkie przepisy wpływające na sytuację prawną organizacji społecznych powinny iść raczej w kierunku jak najszerszego wykorzystania potencjału i umiejętności III sektora. Omawiany projekt jest jednak przykładem tendencji przeciwnej, od kilku lat coraz częściej obecnej w działaniach rządzącej większości parlamentarnej. Proces ten ma przede wszystkim na celu ograniczenie przestrzeni funkcjonowania społeczeństwa obywatelskiego i silniejszego podporządkowania działań organizacji społecznych podmiotom politycznym.

Analizując tę kwestię, nie sposób również pominąć treści art. 48 ust. 1 zd. 1 Konstytucji, gwarantującego rodzicom prawo wychowania dzieci z własnymi przekonaniem. Przepis ten często wykorzystywany jest jako oręż do walki z działalnością organizacji społecznych na terenie szkoły. Paradoksalnie jednak to omawiany projekt prowadzi do jego rażącego naruszenia. Powoduje bowiem uzależnienie prawa rodziców do decydowania o wychowaniu ich dziecka od arbitralnej decyzji kuratorium oświaty. Ten ostatni podmiot będzie zdolny do blokowania zajęć edukacyjnych nawet w wypadkach, gdy ich przeprowadzeniem zainteresowane będą wszystkie możliwe strony: dziecko, jego rodzice, szkoła oraz organizacja społeczna.

W ocenie HFPC, proponowane zmiany budzą również wątpliwości pod kątem ich zgodności z Konwencją o Prawach Dziecka. W szczególności z wyrażoną w jej art. 3 zasadą dobra dziecka

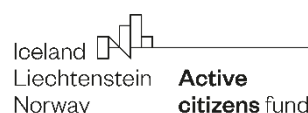
intepretowaną z postanowienia art. 29 Konwencji. Ten ostatni przepis zawiera deklarację Państw-Stron Konwencji na ukierunkowanie nauki dziecka m.in. na rozwijanie w dziecku szacunku dla praw człowieka, szacunku dla wartości innych kultur, a także na przygotowaniu dziecka do odpowiedniego życia w wolnym społeczeństwie, w duchu zrozumienia, pokoju, tolerancji, równości płci, a także poszanowaniu środowiska naturalnego. W immanentny sposób wartości te łączą się z podstawowymi celami statutowymi organizacji społecznych. Pozbawiając organizacje społeczne możliwości wpływania na sposób pracy szkoły, de facto znacznie ogranicza się szansę dziecka na poznanie wartości wskazanych w art. 29 Konwencji.

Reasumując, omawiany projekt zawiera zmiany szkodliwe, ograniczające obywatelski charakter szkoły i oddalające prawo decydowania o tym, jaka ta szkoła jest od podmiotów najbardziej tym zainteresowanych, a więc członków lokalnej społeczności. Stanowi przy tym kolejny przejaw ograniczania przestrzeni dla działania społeczeństwa obywatelskiego. Zmiany te bezpośrednio pozbawią dzieci i młodzież wielu istotnych informacji i uniemożliwią budowanie w nich społecznie pożądanych postaw.

W związku z powyższym apelujemy do Rady Ministrów o przerwanie prac legislacyjnych nad opiniowanym projektem.

W imieniu Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka

Maciej Nowicki  
Prezes Zarządu  
[podpisano elektronicznie]



*Uwagi zostały opracowane ramach projektu  
„Monitoring systemu ochrony praw człowieka w Polsce”  
finansowanego ze środków EOG w ramach Funduszu Aktywni Obywatele.*