



Samorządowa oświata – miniporadnik

Dawid Sześciło

1. Czy polska oświata jest samorządowa – w jakim zakresie za oświatę odpowiada samorząd? Na czym ta odpowiedzialność polega i gdzie ona się kończy – co już od samorządu nie zależy?

W latach 90. dokonano się w Polsce realne usamorządowanie oświaty. Samorządy gminne i powiatowe stały się gospodarzami systemu edukacji na swoim terenie. Oczywiście decentralizacja nie oznaczała całkowitego pozbawienia władzy centralnej wpływu na funkcjonowanie oświaty samorządowej. Podział zadań i odpowiedzialności wprowadzony wówczas da się ująć w trzech zasadach ogólnych:

- Władza centralna (Ministerstwo Edukacji Narodowej) odpowiada za tworzenie ram prawnych dla systemu oświaty, w tym określenie wymogów dostępności i jakości edukacji oraz tzw. podstawy programowej, która miała zapewnić, że niezależnie od miejsca pobierania edukacji wszyscy opuszczają szkołę z podstawowym zestawem kompetencji, wiedzy i umiejętności.
- Władza centralna poprzez terenowy aparat administracji rządowej (kuratoria oświaty) pozostawiła sobie także funkcje nadzorcze – przestrzeganie przez samorządy i poszczególne placówki oświatowe ustalanych centralnie standardów jakości oraz dostępności edukacji miało pozostać pod lupą kuratoriów. Co jednak istotne, kuratoria nie miały stanowić narzędzia ręcznego sterowania szkołami czy samorządami, ale mogły ingerować w działalność tych podmiotów tylko i wyłącznie w przypadku naruszania przez nie przepisów prawa oświatowego.
- Samorządy stały się zarządcami szkół oraz innych publicznych placówek oświatowych i odpowiadały przed mieszkańcami za jakość swoich działań w tym obszarze. Źródłem finansowania oświaty samorządowej stała się oświatowa część subwencji ogólnej otrzymywanej przez samorządy z budżetu państwa według specjalnego algorytmu biorącego pod uwagę przede wszystkim liczbę uczennic i uczniów, którym dany samorząd ma obowiązek zapewnić edukację. Przyjęto

zasadę, że subwencja ma pokrywać samorządom całość kosztów funkcjonowania szkół, w szczególności wydatki płacowe.

Co do zasady ten podział pracy utrzymuje się do dziś. W ciągu ostatnich kilku lat podmiotowość samorządów i ich zdolność do samodzielnego zarządzania lokalną oświatą została jednak poważnie nadszarpnięta. Przede wszystkim pogłębiła się tzw. luka oświatowa, czyli różnica między wysokością subwencji a kosztami utrzymania oświaty. Subwencja od kilku lat pokrywa ledwie ok. 80–85 proc. wydatków samorządowych na płace nauczycielskie, nie mówiąc już o innych kosztach. To zaś powoduje, że samorzady mają ograniczone możliwości realizacji bardziej ambitnych inwestycji i projektów czy też finansowania rozwoju zawodowego nauczycieli. Na domiar złego władza centralna wyszła ze swojej roli strażnika standardów jakości i dostępności edukacji, próbując przejąć ważne kompetencje w sferze zarządzania oświatą. Przede wszystkim zmiany w sieci szkół samorządowych (łączenie czy likwidacja placówek) wymagają dziś zgody kuratora oświaty. Jak pokazuje praktyka, bardzo często odmawia się udzielenia takiej zgody bez wykazania naruszenia prawa ze strony samorządów. Kolejne propozycje legislacyjne (tzw. lex Czarnek) idą jeszcze dalej w kierunku przejęcia przez kuratoria roli dalece wykraczającej poza nadzór pedagogiczny. Dodajmy jeszcze, że od wielu lat zacieśnia się też centralny gorset regulacyjny, gdy chodzi o podstawy programowe kształcenia w szkołach samorządowych. Są one coraz bardziej detaliczne, wskutek czego szkoły i samorzady mają coraz mniejsze pole dla twórczej i samodzielnej polityki oświatowej wypracowywanej lokalnie.

2. Czy na zatrudnienie nauczyciela/dyrektora ma wpływ samorząd? Jakie zmiany przewiduje w tym zakresie projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo oświatowe oraz niektórych innych ustaw (druk nr 1812)?

W myśl obowiązujących nadal przepisów procedura powołania dyrektora szkoły odbywa się w drodze konkursu przeprowadzanego przez komisję, w której składzie znaleźć się powinno – co do zasady – po trzech przedstawicieli samorządu i kuratorium oświaty, po dwóch reprezentantów rady pedagogicznej i rady rodziców oraz po jednym przedstawicielu organizacji związkowych działających w danej placówce. Jeżeli reprezentantów związków zawodowych jest więcej niż dwóch, to wówczas zwiększa się reprezentację samorządu i kuratorium tak, aby osób z tej strony było w sumie nie mniej niż łącznie przedstawicieli pedagogów, rodziców oraz związków.

Już ta obecnie obowiązująca procedura jest mocno wątpliwa. Udział kuratorium w procedurze konkursowej wykracza poza wykonywanie nadzoru pedagogicznego. Jest równoznaczny z włączeniem tego organu w bieżące zarządzanie oświatą samorządową. To ewidentna i pozbawiona racjonalnego uzasadnienia ingerencja w wykonywanie przez samorząd jego zadań własnych, za których realizację gmina czy powiat ponoszą odpowiedzialność.

Rozpatrywany aktualnie projekt ustawy, znany powszechnie jako lex Czarnek, nie tyle pogłębi ten problem, ile całkowicie postawi procedurę wyłaniania dyrektorów na głowie. Oto bowiem samorząd jako organ prowadzący szkołę będzie miał mniejszy wpływ na obsadę stanowiska dyrektora niż kuratorium, które formalnie jest przecież tylko organem nadzoru pedagogicznego. Gmina czy powiat powołają w skład komisji trzech przedstawicieli (tak jak dotychczas), ale liczba reprezentantów kuratorium wzrośnie do pięciu. Pozostali członkowie i członkinie komisji będą wskazywani tak jak dotychczas. Organ, którego sama obecność w składzie komisji pozbawiona jest uzasadnienia, miałby się więc stać najważniejszym aktorem w procesie wyłaniania dyrektorów.

Kilka dni temu Ministerstwo Edukacji i Nauki zasygnalizowało zamiar wycofania się z tej propozycji. Niemniej jednak formalnie żadna autopoprawka do rządowego projektu ustawy nie została złożona, więc do takich zapowiedzi należy podchodzić z dużą rezerwą.

3. Czy samorząd ma bezpośredni wpływ na bieżącą pracę szkoły? Jeśli tak, to w jakich obszarach nauczania, wychowania i opieki? I jak go zwiększać?

Mało kto zdaje sobie sprawę, że polski system oświaty opiera się na zasadzie silnej samodzielności i podmiotowości każdej szkoły. To wspólnota każdej placówki oświatowej jest najważniejszym aktorem. Rola samorządu pozostaje istotna, ale polega przede wszystkim na stwarzaniu warunków techniczno-organizacyjnych do dobrego funkcjonowania wspólnoty szkolnej. Przypomina o tym art. 58 Prawa oświatowego, zgodnie z którym organ prowadzący szkołę lub placówkę (samorząd), a w zakresie działalności dydaktyczno-wychowawczej i opiekuńczej również organ sprawujący nadzór pedagogiczny mogą ingerować w działalność szkoły lub placówki wyłącznie w zakresie i na zasadach określonych w ustawie.

Ten przepis daje się zinterpretować w bardzo lapidarny sposób – ani wójt (burmistrz, prezydent miasta), ani tym bardziej kurator oświaty nie mają prawa do ręcznego sterowania szkołą, arbitralnego narzucania określonych treści nauczania czy organizacji pracy w placówce. Szkoła jest instytucją samodzielną. Władze samorządowe muszą więc rozumieć, że ich rola to przede wszystkim wspieranie i tworzenie warunków funkcjonowania szkół, a także troska o przestrzeganie prawa zwłaszcza przez dyrektorów samorządowych placówek oświatowych.

W katalogu konkretnych kompetencji samorządu jako organu prowadzącego szkoły znajdziemy przede wszystkim następujące narzędzia:

- Ustalanie sieci szkół, czyli ich tworzenie, łączenie i likwidacje;
- Zapewnienie odpowiedniego finansowania, infrastruktury oraz obsługi administracyjnej na potrzeby placówek oświatowych;
- Zatwierdzanie arkusza organizacyjnego szkoły, czyli dokumentu, który określa zwłaszcza liczbę etatów, liczbę godzin zajęć, liczbę uczniów oraz liczebność klas i rozkład tygodniowy zajęć;
- Powoływanie dyrektora szkoły po przeprowadzeniu konkursu;
- Wspieranie aktywności szkół wykraczającej poza podstawę programową, zwłaszcza poprzez zapewnianie finansowania i wyrażanie zgody na realizację zajęć dodatkowych;
- Wspieranie współpracy z organizacjami pozarządowymi poprzez organizowanie otwartych konkursów ofert na projekty edukacyjne NGOów czy określanie, w jaki sposób organizacje mogą korzystać ze szkolnej bazy lokalowej.

Chodzi więc o wspieranie i promowanie rozmaitych inicjatyw przy poszanowaniu samodzielności wspólnoty szkolnej. Nie ma mowy o tym, by przedstawiciele urzędu gminy wydawali dyrektorom polecenia dotyczące treści nauczania czy sposobu prowadzenia zajęć lekcyjnych. Nie ma jednak przeszkód, by dzięki partnerskiej współpracy między władzami samorządowymi a wspólnotami szkolnymi razem realizować lokalną politykę oświatową.

4. Kto odpowiada za zapewnienie wynagrodzenia nauczycielom?

Teoretycznie sprawa wydaje się dość prosta. Karta Nauczyciela jest aktem określającym ogólne zasady wynagradzania nauczycieli. Punkt wyjścia stanowi ustalana corocznie w ustawie budżetowej tzw. kwota bazowa, która w 2021 roku wynosiła 3537,80 zł (najpewniej bez zmian w 2022 roku). Samorządy prowadzące szkoły odpowiadają za zapewnienie, aby średnie wynagrodzenie nauczycieli na różnych poziomach awansu zawodowego odpowiadało ustawowo ustalonemu procentowi kwoty bazowej.

Średnie wynagrodzenie nauczyciela stażysty (najniższy stopień awansu zawodowego) ma się równać co najmniej kwocie bazowej. Średnie wynagrodzenie nauczyciela dyplomowanego (najwyższy stopień awansu zawodowego) ma stanowić co najmniej 184 proc. kwoty bazowej. Posłużenie się kategorią średniego wynagrodzenia polega na tym, że dana kwota nie musi być zapewniona każdemu nauczycielowi w szkołach prowadzonych przez daną gminę czy powiat. Oznacza to, że uśrednione wynagrodzenia wszystkich nauczycieli z danego poziomu awansu muszą osiągnąć średnią. Mogą być oczywiście wyższe, jeśli sytuacja finansowa gminy czy powiatu na to pozwala.

Różnicowaniu wynagrodzeń służą dodatki do wynagrodzenia zasadniczego: za wysługę lat, motywacyjny, funkcyjny, w tym z tytułu sprawowania funkcji wychowawcy klasy, oraz za warunki pracy. Reguły przyznawania tych dodatków określa samorząd w regulaminie uchwalanym przez radę gminy czy radę powiatu. Ten model teoretycznie pozwala samorządom rozwijać i wdrażać samodzielną politykę zarządzania kadrami nauczycielskimi. Przykładowo: dzięki dodatkowi motywacyjnemu samorządy mogą stymulować rozwój określonych kompetencji u nauczycieli czy motywować ich do bardziej twórczej i samodzielnej pracy nad programami lub metodami nauczania.

Niestety w dobie narastającego kryzysu finansowego w oświacie samorządowej (o czym więcej poniżej) kurczą się możliwości samorządu w kwestii motywowania nauczycieli do lepszej pracy poprzez finansowe formy gratyfikacji. Samorządom sprawniejszym coraz więcej trudności zapewniającego poziomu średniego wynagrodzenia, które zwłaszcza na niższych stopniach awansu zawodowego, dla młodszych nauczycieli, coraz bardziej odstaje od zarobków w innych branżach. Doprawdy trudno oczekiwać, by wynagrodzenie na poziomie ok. 3,5 tys. złotych brutto pozwalało na przyciągnięcie do zawodu dużej liczby dobrze przygotowanych i zmotywowanych kandydatek i kandydatów. Najgorzej pod tym względem wygląda sytuacja w dużych miastach, gdzie przy wysokich kosztach życia bardzo trudno utrzymać się z podstawowej pensji nauczycielskiej.

5. Czy subwencja państwa wystarcza na prowadzenie szkół? A jeśli nie, to...?

Pierwotnym założeniem wprowadzonych w latach 90. reform decentralizujących zarządzanie oświatą było zapewnienie samorządom subwencji pokrywającej całość kosztów utrzymania szkół, a przynajmniej kosztu najważniejszego, czyli wydatków płacowych. Niestety, tak jak w wielu innych obszarach zadań samorządowych władza centralna chętnie decentralizowała odpowiedzialność i problemy, ale z dotrzymywaniem słowa w kwestii adekwatnego wsparcia finansowego od początku pojawiały się problemy.

Według przekrojowego raportu Związku Miast Polskich¹ jeszcze w 2004 roku subwencja pokrywała ok. 98 proc. wydatków na wynagrodzenia. Potem jednak kwota subwencji i wysokość wydatków pła-

¹ *Raport o finansowaniu oświaty w Polsce w latach 2004–2018*, https://www.miasta.pl/uploads/attachment/file/2638/Raport_fi-nal_wysy_ka_i_www.pdf.



wych zaczęły się rozjeżdżać. W 2016 roku subwencja wystarczała jeszcze na 90 proc. wydatków na wynagrodzenia. Lata 2017–2018 przyniosły jednak drastyczne załamanie w tej kwestii. Rząd „zapomniał” o adekwatnym uwzględnieniu w subwencji kosztów wdrożenia tzw. reformy oświatowej oraz podwyżek dla nauczycieli. Na koniec 2018 roku luka oświatowa powiększyła się do 23,5 mld złotych. Subwencja pokrywała ledwie 85 proc. wydatków płacowych. W kolejnym roku sytuacja jeszcze się pogorszyła.

Co w takiej sytuacji mogą zrobić samorządy? Podobnie jak w każdej innej sferze zadań źródło uzupełniania luki jest jedno – to dochody własne, czyli przychody z tytułu udziału w podatku PIT i CIT, podatki lokalne (np. podatek od nieruchomości) czy dochody z majątku samorządowego. Problem jednak w tym, że na skutek zmian podatkowych uchwalanych na poziomie centralnym (np. zerowy PIT dla osób poniżej 26. roku życia, a wkrótce zmiany wprowadzone przez Polski Ład) również to źródło wysycha. Samorządy mają i będą miały coraz mniejsze pole manewru. I choć od zawsze chętnie dofinansowywały oświatę (zwłaszcza inwestycje w infrastrukturę) z dochodów własnych, to wszystko wskazuje na to, że za sprawą polityki władzy centralnej będą zmuszone przejść na tryb oszczędnościowy w oświacie. To oznacza rezygnację z remontów, zakupu nowego wyposażenia oraz finansowania zajęć dodatkowych, a także będzie skutkować zwiększeniem presji na rodziców, aby wszelkie dodatkowe aktywności szkoły współfinansowali z własnej kieszeni.

6. W jakim zakresie dziś samorząd ma wpływ na organizację sieci szkół i przedszkoli? Na czym polegają ograniczenia? Czy i jak walczyć w sądach z decyzjami kuratoriów blokującymi zmiany w sieci szkół?

Zgodnie z przepisami Prawa oświatowego ustalanie sieci szkół należy do kompetencji rady gminy, a w przypadku szkół ponadpodstawowych i specjalnych – do rady powiatu. Do 2015 roku na tym stwierdzeniu można byłoby właściwie poprzestać i uznać, że samorząd pozostawał rzeczywiście samodzielnym gospodarzem lokalnego systemu edukacyjnego. Oczywiście nie działał w próżni. Odpowiadał za zgodność sieci z wymogami ustawowymi, np. za zapewnienie bezpłatnego transportu dzieci do szkoły, jeżeli ich droga do placówki jest dłuższa niż ustawowo wyznaczone standardy.

Jedną z pierwszych zmian wprowadzonych w przepisach oświatowych po wyborach parlamentarnych w 2015 roku było jednak faktyczne pozbawienie samorządów samodzielności w kształtowaniu sieci szkół. Od tego czasu wszelkie zmiany polegające na tworzeniu, łączeniu, likwidacji czy zmianach obwodów szkolnych wymagają – przed ich wprowadzeniem – pozytywnej opinii kuratora oświaty o zgodności planu sieci szkół z wymogami ustawowymi. W istocie więc to kurator stał się w tej kwestii ostatecznym decydem. Wyrażenie „pozytywna opinia” jest tu oczywiście mylące. Faktycznie mamy do czynienia z wymogiem uzyskania zgody, bez której samorząd nie może podjąć decyzji o zmianach w sieci lokalnych szkół.

Na szczęście odmowa wydania pozytywnej opinii podlega zaskarżeniu, najpierw do Ministra Edukacji i Nauki, a ostatecznie – co najważniejsze – do sądu administracyjnego. I to właśnie orzecznictwo sądów administracyjnych na kanwie negatywnych opinii kuratorów pokazuje, że samorządy mogą i powinny walczyć o swoją samodzielność na drodze sądowej. Okazuje się bowiem, że kuratorom nadzwyczaj łatwo przychodzi sformułowanie opinii negatywnej, ale dużo większe problemy sprawia skonstruowanie rzetelnego i merytorycznie poprawnego uzasadnienia takiej decyzji.

O tym, że warto w takiej sytuacji wejść na drogę sądową, przekonuje np. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 22 listopada 2018 roku (II SA/Wa 1303/18). Sąd podkreślił, że wiążące dla samorządu stanowisko kuratora w sprawie likwidacji szkoły lub placówki nie może naruszać

samodzielności gminy w zakresie wykonywania jej własnych, obowiązkowych zadań publicznych w dziedzinie oświaty. Wszelka ingerencja kuratora w decyzje samorządów co do kształtu sieci szkół winna być solidnie ufundowana na przesłankach natury prawnej. W tym kontekście (uchylając rozstrzygnięcie kuratora) sąd odnotował: „Ustawa Prawo oświatowe nie określa wprost kryteriów oceny wniosku organu prowadzącego w sprawie likwidacji szkoły lub placówki. W tej kwestii należałoby zatem odwołać się do przepisów ustawy określających zadania i kompetencje kuratora oświaty. Zostały one określone w art. 51 ust. 1 Prawa oświatowego. Z przepisu tego wynika, że kurator oświaty sprawuje, w imieniu wojewody, przede wszystkim nadzór pedagogiczny nad publicznymi i niepublicznymi przedszkolami, innymi formami wychowania przedszkolnego, szkołami, placówkami oraz kolegiami pracowników służb społecznych, które znajdują się na obszarze danego województwa (ust. 1 pkt 1), m.in. realizuje także politykę oświatową państwa, współdziała z organami samorządu terytorialnego w tworzeniu i realizowaniu odpowiednio regionalnej i lokalnej polityki oświatowej, zgodnych z polityką oświatową państwa (ust. 1 pkt 5). W związku z tym w orzecznictwie sądowym przyjmuje się, że kurator oświaty wydając opinię w sprawie likwidacji szkoły lub placówki powinien uwzględnić m.in. takie okoliczności jak: termin likwidacji szkoły, zapewnienie możliwości kontynuowania nauki, dokonanie stosownych zawiadomień o zamiarze zmiany siedziby szkoły, zapewnienie dzieciom określonego transportu do szkoły. Powinien również ocenić skutki przekształcenia szkoły w kontekście zapewnienia uczniom odpowiednich warunków nauki, wychowania i opieki, uwzględnić regionalną i lokalną politykę oświatową, dostępność edukacji w poszczególnych rejonach gminnych”.

Ten wyrok można potraktować jako swoisty zestaw kryteriów, które musi spełniać opinia kuratora. Sądy stawiają więc wyraźną granicę samowoli kuratorów czy też decyzjom motywowanym politycznie, a nie merytorycznie. Kluczowe jednak, aby samorządowcy nie traktowali negatywnej opinii otrzymanej z kuratorium jako końca sprawy, lecz podejmowali walkę sądową o swoje prawa.

7. Co konkretnie znaczy partycypacyjne i otwarte zarządzanie oświatą z punktu widzenia samorządu?

Słowo kluczowe to „interesariusze” – wszyscy, dla których funkcjonowanie lokalnej oświaty ma jakieś znaczenie i których oczekiwania, ale także wiedza i pomysły mogą wnieść tu istotną wartość dodaną. Można oczywiście uznać, że interesariuszem w systemie oświaty jest właściwie każdy. Wszak każdy korzystał lub korzysta z jego usług i prawdopodobnie każdy posiada na jego temat swoje spostrzeżenia.

Jest jednak grono aktorów, których wkład w funkcjonowanie lokalnego systemu oświaty może i powinien być szczególnie brany pod uwagę. To w pierwszej kolejności reprezentacja wszystkich grup składających się na społeczność szkolną – nauczycieli, personelu administracyjnego, rodziców, uczennic i uczniów. Dalej: to także organizacje społeczne działające w sferze edukacji, szczególnie te, które są obecne w szkołach, a także przedstawiciele innych ważnych instytucji życia lokalnego – ośrodków kultury, bibliotek czy muzeów. Wreszcie w gronie interesariuszy znajdują się lokalni przedsiębiorcy. Choć nie powinniśmy szkoły postrzegać tylko jako dostawcy siły roboczej na rynek pracy, to współpraca z biznesem może przynieść również szkołom pewne korzyści.

Jak włączać interesariuszy w kształtowanie lokalnego systemu oświaty i podejmowanie najważniejszych decyzji dotyczących jego teraźniejszości i przyszłości? Warto zacząć od trzech podstawowych kroków. Są to:

- Utworzenie stałej platformy komunikacji i współdziałania aktorów zainteresowanych przyszłością lokalnej edukacji – może to być rada oświatowa, o której mowa w przepisach Prawa oświatowego, ale też ciało mniej sformalizowane, powołane poza ustawą (zob. niżej);
- Włączenie tej instytucji w tworzenie lokalnej polityki oświatowej (strategii oświatowej), która wyjdzie poza bieżące administrowanie, a będzie próbą diagnozy kluczowych problemów i wspólnym ćwiczeniem z planowania ich rozwiązań;
- Promowanie idei partycypacyjnego i otwartego zarządzania na poziomie każdej szkoły – wspieranie aktywnej roli takich organów, jak rada szkoły, rada rodziców czy samorząd uczniowski. Partycypacyjne i otwarte nastawienie powinno nie tylko charakteryzować podejście władzy samorządowej, ale także przenikać na poziom każdej szkoły prowadzonej przez samorząd.

8. Dlaczego warto pisać strategię oświatową/plan rozwoju edukacji?

Posiadanie strategii czy polityki oświatowej nie jest obowiązkiem samorządu. I całe szczęście, ponieważ tworzenie tego typu dokumentów nie powinno wynikać z konieczności wypełniania rygorów ustawowych, ale z faktycznej potrzeby szerszej refleksji nad teraźniejszością i przyszłością lokalnego systemu oświaty. Strategia ma sens, jeśli ludzie kierujący lokalną oświatą wykazują szczerą wolę wyjścia poza dostarczanie w tej sferze mieszkańcom i mieszkańcom ustawowego minimum. Strategia nie musi kreślić przełomowej, świetlanej wizji nowego modelu funkcjonowania lokalnej oświaty. Musi jednak oferować coś więcej niż obietnicę sprawnego i efektywnego bieżącego administrowania szkołami samorządowymi.

Co to konkretnie oznacza? Punktem wyjścia jest diagnoza, w której uczciwie i rzetelnie podchodzimy do oceny kondycji naszego gminnego czy powiatowego systemu oświaty, jego mocnych i słabych stron, szans i zagrożeń, a także pozycji względem np. sąsiednich gmin czy powiatów albo samorządów o porównywalnej charakterystyce. Na tej diagnozie możemy następnie budować cele strategiczne (zaopatrzone w mierzalne wskaźniki realizacji), które mogą dotyczyć takich kluczowych wartości, jak jakość czy dostępność edukacji (i równość w dostępie do niej). W największym uproszczeniu myślenie strategiczne pozwala nam przejść od codziennego dostarczania „usługi edukacyjnej” w trybie szczegółowo uregulowanym przepisami do refleksji na temat tego, jak poprzez lokalny system oświaty chcemy poprawić jakość życia w naszej gminie czy też w co pragniemy wyposażać młodych ludzi opuszczających mury szkół samorządowych.

Dobra strategia oświatowa to dokument, który nie traktuje edukacji jako odizolowanej wyspy na mapie zadań samorządowych. Szkoła samorządowa to przecież ważny element całego lokalnego systemu społecznego. Musimy więc zadbać o powiązanie strategii edukacyjnej ze sferami takimi, jak kultura, pomoc społeczna, ochrona zdrowia czy nawet planowanie przestrzenne. Wszak ewolucja lokalnej sieci szkół powinna uwzględniać kierunki rozwoju przestrzennego gminy.

Z tego względu ciekawą alternatywą dla sektorowej strategii edukacyjnej może okazać się potraktowanie edukacji jako kluczowego obszaru zainteresowania w strategii rozwoju gminy. Praktyka samorządowa pokazuje zresztą, że taki kierunek jest najbardziej powszechny. Większość samorządów posiada swoje strategie rozwojowe, a w ramach nich poświęca oczywiście sporo uwagi kwestiom oświatowym, wpisując je jednak w szerszy kontekst. Oba podejścia są dobre.

9. Jak powinno wyglądać partycypacyjne pisanie strategii oświatowej?

Każda strategia, niezależnie od tego, jakiego obszaru dotyczy, to proces. Zaczynamy od diagnozy sytuacji, zidentyfikowania problemów i wyzwań, dobrania adekwatnych i efektywnych środków ich rozwiązania, a kończymy na regularnym monitorowaniu postępów w ich wdrażaniu. Na każdym etapie tego procesu jest miejsce dla szerokiego grona wspomnianych już interesariuszy.

Warto zacząć od prostego ćwiczenia polegającego na mapowaniu interesariuszy – określenia, kto w danej gminie oraz danym powiecie może i chce stać się aktorem w procesie tworzenia i realizacji strategii oświatowej. Temu powinny służyć otwarte spotkania, warsztaty i konsultacje inicjowane przez władze samorządowe. Po przynajmniej wstępnym ustaleniu tego grona można rozpocząć proces pracy nad strategią, w którym aktywny udział każdej grupy interesariuszy powinien być zapewniony na każdym etapie. Szczególnie warto pamiętać, aby ten udział nie sprowadzał się wyłącznie do opiniowania propozycji i pomysłów przygotowywanych przez gminnych urzędników. Musi istnieć możliwość zgłaszania własnych propozycji i postulatów, zarówno na etapie diagnozy, jak i wypracowywania rozwiązań. Wreszcie należy zadbać o partycypacyjny model monitorowania postępów w realizacji strategii, np. poprzez zespół monitorujący o mieszanym składzie, uwzględniającym zarówno przedstawicieli samorządu, jak i interesariuszy zewnętrznych.

Najgorszym, lecz niestety ciągle popełnianym błędem jest opracowywanie strategii od A do Z (od diagnozy do kompletu rozwiązań) przez mały zespół w urzędzie gminy, ewentualnie wspomagany przez zewnętrznych konsultantów i ekspertów. Nawet jeśli merytoryczna i metodologiczna jakość takiego dokumentu będzie niezła, to taki tryb pracy wcześniej czy później przełoży się na niską skuteczność w realizacji strategii. Z dużą dozą prawdopodobieństwa bowiem zainteresowani jej realizacją będą wyłącznie autorzy i autorki dokumentu, a nie ci, od których zależeć będzie równie dużo, jeśli nie więcej – nauczyciele i nauczycielki, dyrekcje szkół, rodzice, organizacje pozarządowe czy społeczność uczniowska.

10. Jak zbudować wspólnotę interesariuszy edukacyjnych – rada oświatowa czy zespół ekspercki powołany przez JST (jaki dokument prawny)? A może zespół jeszcze mniej formalny?

Prawo oświatowe podpowiada rozwiązanie w postaci rady oświatowej. Przypomnijmy, że jest to organ konsultacyjny i doradczy, który może, ale nie musi być powołany przez samorząd. Zgodnie z ustawą do zadań rady oświatowej powinny należeć: badanie potrzeb oświatowych, opiniowanie budżetu samorządu w części dotyczącej wydatków na oświatę, opiniowanie projektów sieci szkół, a także wyrażanie opinii i wniosków we wszystkich innych sprawach dotyczących oświaty. Co ważne, jeżeli rada oświatowa zostanie powołana, to we wszystkich sprawach oświatowych rada gminy czy wójt będą zobowiązani do zasięgania jej opinii przed podjęciem jakichkolwiek rozstrzygnięć. Skład rady oświatowej nie podlega jakiegokolwiek regulacji ustawowej. To samorząd, a ściślej rada gminy czy rada powiatu, decyduje w pełni samodzielnie o kształcie rady.

Pomimo tego praktyka samorządowa pokazuje, że rady oświatowe nie przyjęły się w polskim samorządzie. Jest ich niewiele, a nawet w ostatnich latach niektóre samorządy zlikwidowały istniejące wcześniej rady. Co odstrasza samorządy od tej formy konsultowania i współtworzenia polityki oświatowej przez zewnętrznych interesariuszy? Jak się wydaje, największy problem stanowi ustawowy obowiązek konsultowania z radą wszystkich rozstrzygnięć w sprawach oświaty. Z punktu widzenia wójtów czy burmistrzów może to być postrzegane jako utrudnienie i wydłużenie procesu decyzyjnego. Skoro więc nie

ma obowiązku powołania rady, to wielu wójtom czy burmistrzom nie zależy na tym, by komplikować swoją pracę, i to mimo że rada nie ma kompetencji decyzyjnych, a jedynie opiniodawczo-doradcze.

Jeżeli nie jesteśmy w stanie przekonać naszych radnych do utworzenia rady oświatowej, to jeszcze nic straconego. Wciąż możemy ich zachęcić do powołania mniej sformalizowanego, ale stale funkcjonującego ciała zapewniającego reprezentację różnych podmiotów i aktorów, którym sytuacja lokalnej oświaty nie jest obojętna. Wystarczy, że zamiast rady oświatowej powołanej w trybie przepisów Prawa oświatowego wójt czy burmistrz stworzy stały zespół doradczy lub komitet konsultacyjny na podstawie regulaminu organizacyjnego urzędu gminy. Ten dokument zazwyczaj przewiduje możliwość powoływania rozmaitych ciał doradczych, konsultacyjnych i wspierających afiliowanych przy urzędzie. Tak powołanemu organowi można powierzyć zadania, które mogą być ukształtowane dowolnie, podobnie jak jego skład i zasady funkcjonowania.

Ostatnia możliwość to całkowicie niesformalizowana formuła angażowania zewnętrznych interesariuszy, czyli tworzenie *ad hoc* nieformalnych platform konsultacji i opiniowania działań samorządu w sferze oświaty. Nie muszą one działać na podstawie jakichkolwiek ustalonych z góry reguł, ale mogą polegać na spotkaniach, dyskusjach czy wymianie opinii w czasie i formacie, które zostaną uznane za właściwe w danym momencie.

11. Jak wykorzystać samorządy uczniowskie i rady rodziców do partycypacyjnego zarządzania szkołami?

Z punktu widzenia ustawowych kompetencji samorządu uczniowskiego i rady rodziców sprawa jest jasna. Najważniejszym uprawnieniem rady rodziców jest uchwalanie (w porozumieniu z radą pedagogiczną) programu wychowawczo-profilaktycznego szkoły, który określa zwłaszcza to, jakiego rodzaju treści oraz wartości szkoła powinna realizować i przekazywać społeczności uczniowskiej. Ponadto rada rodziców musi wyrazić zgodę na działalność w szkole organizacji społecznych. Pozostałe kompetencje rady rodziców mają już bardziej opiniodawczy, doradczy i wspierający charakter.

Samorząd uczniowski ma jeszcze bardziej ograniczone uprawnienia wynikające bezpośrednio z ustawy. Obejmują one przede wszystkim prawo do informacji na temat programów nauczania i stawianych wymagań, ale też prawo do organizacji życia szkolnego, w tym działalności kulturalnej, oświatowej, sportowej i rozrywkowej. W pozostałym zakresie przysługują mu wyłącznie kompetencje opiniodawcze i doradcze.

Pamiętajmy jednak, że ustawa wyznacza tylko pewne minimum, które otwarty na współpracę z rodzicami i społecznością uczniowską dyrektor szkoły może potraktować wyłącznie jako punkt wyjścia. Nie ma przeszkód ustawowych, aby zapewnić rodzicom, uczniom i uczennicom dużo większy wpływ na funkcjonowanie szkoły. Po pierwsze, liczy się komunikacja. Warto zadbać o regularne spotkania dyrekcji z radą rodziców i samorządem uczniowskim. Po drugie, należy oba te podmioty włączyć we współtworzenie ważnych dla szkoły dokumentów i inicjatyw, gdzie aktywny udział rodziców i uczniów nie jest formalnie (ustawowo) wymagany, np.:

- Opracowanie projektu programu wychowawczo-profilaktycznego – warto, żeby rola rodziców nie była ograniczona wyłącznie do formalnego zatwierdzenia dokumentu przygotowanego przez dyrekcję. Dobrym pomysłem może się okazać wspólny zespół nauczycielsko-rodzicielski do spraw opracowania projektu tego kluczowego dla szkolnej społeczności dokumentu;

- Inicjowanie zmian w statucie szkoły, np. wprowadzenie niestandardowych form aktywności i samorządności uczniowskiej, takich jak sejmik szkolny czy sąd szkolny;
- Wspólne wypracowywanie pomysłów na zajęcia dodatkowe;
- Inicjowanie i monitorowanie współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz ważnymi instytucjami lokalnymi, takimi jak ośrodki kultury czy biblioteki;
- Konsultowanie programów nauczania czy zgłaszanie pomysłów ich uzupełnienia lub modyfikacji.

12. Jak ułatwić obecność organizacji pozarządowych w szkołach? Co konkretnie może JST?

Od strony formalnej obecność w szkole organizacji pozarządowych to kwestia, o której decyduje sama szkoła. Przypomnijmy, że zgodnie z przepisami w szkołach mogą działać organizacje pozarządowe, z wyjątkiem partii i organizacji politycznych. Działalność organizacji społecznych w placówkach wymaga zgody dyrektora szkoły, ale wcześniej również pozytywnej opinii rady szkoły (jeśli została powołana) i rady rodziców. Działalność organizacji pozarządowej w szkole może polegać na organizowaniu spotkań z uczniami czy współpracy z nauczycielami przy zajęciach lekcyjnych.

Co do zasady samorząd nie ingeruje bezpośrednio we współpracę szkół z organizacjami społecznymi. Może jednak ułatwiać i stymulować obecność NGOów w placówkach samorządowych. Warto zadbać zwłaszcza o usunięcie przeszkód i obaw natury formalnej, które mogą towarzyszyć dyrektorom szkół przy podejmowaniu współpracami z organizacjami. Dobrą praktyką jest określenie dla wszystkich szkół samorządowych, mocą zarządzenia organu wykonawczego samorządu (wójta, burmistrza, prezydenta miasta, zarządu powiatu), zasad udostępniania szkolnej bazy lokalowej organizacjom, które podejmują współpracę ze szkołami. Takie zarządzenie funkcjonuje m.in. w odniesieniu do warszawskich szkół samorządowych². Nie jest ono jednak potrzebne, jeżeli wcześniej mienie szkolne oddano dyrektorowi w trwały zarząd, co stanowi częstą praktykę.

Współpracę szkół z organizacjami pozarządowymi samorząd może wspierać także z wykorzystaniem narzędzi przewidzianych ustawą o działalności pożytku publicznego i wolontariacie. Wiele gmin posiada już doświadczenie z organizacją w trybie tej ustawy otwartych konkursów ofert dla organizacji pozarządowych na dofinansowanie realizowanych przez nie projektów edukacyjnych, np. w sferze edukacji ekologicznej, klimatycznej czy antydyskryminacyjnej. Takie projekty mogą obejmować również organizację zajęć w formie wykładów czy warsztatów dla społeczności uczniowskich w szkołach samorządowych. W ramach projektów można ponadto podejmować działania adresowane do nauczycielek i nauczycieli – oferować im wsparcie metodyczne, materiały dydaktyczne czy pomoc w trakcie prowadzenia zajęć lekcyjnych.

Trudno ukrywać, że w dzisiejszym klimacie politycznym podejmowanie przez szkoły współpracy z organizacjami pozarządowymi jest już obarczone sporym ryzykiem. Wiele organizacji pozarządowych znajduje się na celowniku władzy, która niedwuznacznie sugeruje, że są one niemile widziane w szkołach publicznych. Dlatego tak ważne jest, aby samorząd roztaczał parasol ochronny nad szkołami, które mimo tych trudności decydują się na podejmowanie współpracy z organizacjami społecznymi. Chodzi zwłaszcza o wsparcie prawne przy próbach ingerencji kuratorskiej czy nękania szkół kontrolami, które miałyby wykazać nieprawidłowości przy nawiązywaniu współpracy z NGOami.

² Zarządzenie nr 182/2018 Prezydenta Miasta Stołecznego Warszawy w sprawie zasad współpracy szkół prowadzonych przez m.st. Warszawa z organizacjami pozarządowymi w zakresie udostępniania bazy szkolnej.

Pracownia Samorządowa Fundacji Batorego próbuje w innowacyjny sposób spojrzeć na wyzwania stojące przed samorządem lokalnym. Uczestniczący w niej samorządowcy i samorządowcy współpracują – we współpracy z ekspertkami i ekspertami – rozwiązania dotyczące usług publicznych i współpracy władz lokalnych z mieszkańcami. Otrzymują też wsparcie w stosowaniu w praktyce prawa oraz poznają różne obszary funkcjonowania samorządu, m.in. finanse, zagospodarowanie przestrzeni, gospodarkę odpadami, konsultacje społeczne. Pracownia funkcjonuje od 2019 roku.

Dawid Sześciło – dr hab., kierownik Zakładu Nauki Administracji na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego. Ekspert Fundacji im. Stefana Batorego do spraw samorządowych. Jako ekspert organizacji międzynarodowych do spraw reform administracji publicznej pracuje m.in. w Armenii, Albanii, Czarnogórze, Kosowie, Macedonii, Serbii, Turcji, Bośni i Hercegowinie, a także na Ukrainie. Stypendysta Fundacji na rzecz Nauki Polskiej w Instytucie Zarządzania Lokalnego na Uniwersytecie Ekonomicznym w Wiedniu (2014–2015). *Visiting professor* w Centrum Badań Porównawczych nad Rozwojem Metropolitalnym na Georgia State University w Atlancie (2019). Wykładał gościnnie na uczelniach w Austrii, Portugalii, Szwecji. Kierował zespołem badawczym, który przygotował raport *Polska samorządów. Silna demokracja, skuteczne państwo* (2019).

Fundacja im. Stefana Batorego

Sapieżyńska 10a
00-215 Warszawa
tel. (48-22) 536 02 00
fax (48-22) 536 02 20
batory@batory.org.pl
www.batory.org.pl

Teksty udostępniane na licencji Creative Commons. Uznanie autorstwa na tych samych warunkach

3.0 Polska (CC BY SA 3.0 PL)



Redakcja i korekta: Joanna Liczner

Warszawa 2021

ISBN 978-83-66544-24-6