

Dr hab. Dawid Sześciło
Zakład Nauki Administracji
Wydział Prawa i Administracji
Uniwersytet Warszawski
dawid.szescilo@uw.edu.pl

Przegląd obowiązującego prawa oświatowego i kierunki zmian w oparciu o postulaty Obywatelskiego Paktu dla Edukacji

Celem tego opracowania jest rozważenie propozycji kierunków zmian w przepisach oświatowych, które mogą posłużyć realizacji postulatów zapisanych w Obywatelskim Pakcie dla Edukacji. Dokument nie zawiera całościowej wizji reform legislacyjnych w tej sferze, ale koncentruje się na wybranych aspektach „operacjonalizacji” Paktu, czyli przetworzenia zawartych w nim rekomendacji ogólnych na konkretne rozwiązania prawne.

ZAGADNIENIA SYSTEMOWE

W tej części analizy przedstawiono główne obszary refleksji systemowej, tj. potencjalne zmiany o charakterze kompleksowym i całościowym, których wdrożenie wymaga istotnej przebudowy istniejącego stanu prawnego i instytucjonalnego oraz rozłożenia w czasie.

Jakie Prawo oświatowe? Jedna ustawa czy wiele? Uporządkowanie krajobrazu legislacyjnego

Obecny korpus prawa oświatowego, po tzw. reformie z lat 2016-2017, składa się z kilku aktów o charakterze fundamentalnym:

- Wciąż obowiązującej, ale istotnie ograniczonej co do zakresu zastosowania ustawy z 7 września 1991 r. o systemie oświaty – przed wrześniem 2017 r. był to akt o charakterze konstytucyjnym dla systemu oświaty, dziś reguluje ona przede wszystkim kwestię egzaminów zewnętrznych czy pomocy materialnej dla uczniów;
- Ustawy z 14 grudnia 2016 roku – Prawo oświatowe, która zastąpiła u.s.o. w charakterze aktu podstawowego dla organizacji procesu edukacyjnego;
- Ustawy z 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych, która wraz z ustawą z 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz ustawą z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych
- Ustawy z 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela, która jest podstawowym aktem regulującym stosunki pracy personelu nauczycielskiego w szkołach publicznych;
- Ustawy z 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych, która dotyczy zatrudnienia personelu administracyjnego pracowników administracji i obsługi.

Nie jest to oczywiście wyczerpująca lista aktów normatywnych, które mają znaczenie istotne dla funkcjonowania szkół. Wymienione akty mają jednak charakter konstrukcyjny i tworzą

wraz z aktami wykonawczymi podstawowy zestaw przepisów codziennego użytku dla funkcjonowania placówek oświatowych.

Przedstawiony schemat regulacji ustawowych w połączeniu z obszernością każdej z istotnych ustaw, trudno uznać za prosty i przejrzysty. Jest on wypadkową rozszerzającej się na przestrzeni lat głębokości i szerokości regulacji centralnej systemu oświaty. Reforma 2016-2017 wprowadziła dodatkowy element komplikujący w postaci równoległego funkcjonowania dwóch ustaw podstawowych (u.s.o. i p.o.), a także odrębnej regulacji finansowej w postaci u.f.z.o. W tej sytuacji naturalnie nasuwa się pytanie o możliwości radykalnego uproszczenia krajobrazu prawnego systemu oświaty jako jeden z priorytetów zmian w systemie. Należy mieć na względzie, że taka operacja nie ma wyłącznie wymiaru technicznego. Nie sprowadza się do przeglądu korpusu ustaw oświatowych i wyrugowania z nich arbitralnie wyselekcjonowanych przepisów. Pamiętajmy, że zdecydowana większość spraw obecnie uregulowanych w przepisach ustawowych oraz aktach wykonawczych Ministra Edukacji i Nauki, to kwestie, które muszą zostać jakoś uregulowane, jeśli nie na poziomie ustawowym, to na poziomie prawa lokalnego lub każdej szkoły.

Pierwszym krokiem w kierunku potencjalnej **deregulacji prawa oświatowego**, rozumianej jako ograniczenie zakresu i głębokości centralnej regulacji, powinien być zatem przegląd przepisów istniejących ustaw prowadzący do wytypowania spraw, które mogą zostać przeniesione na poziom regulacji lokalnej organów samorządowych prowadzących szkoły, bądź na poziom poszczególnych placówek oświatowych. Przegląd taki powinien bazować na konstytucyjnej zasadzie pomocniczości i decentralizacji oraz uwzględniać, że regulacja na poziomie centralnym jest uzasadniona w zasadzie tylko w odniesieniu do spraw kluczowych dla zapewnienia równego dostępu do edukacji. Nie może natomiast prowadzić do całkowitej uniformizacji procesów kształcenia oraz organizacji placówek oświatowych.

Dla zilustrowania potencjalnego zakresu takiej reformy deregulacyjnej w oświacie, tabela poniżej przedstawia przykładowe zagadnienia ujęte obecnie w przepisach kluczowej ustawy Prawo oświatowe, których przeniesienie na poziom regulacji lokalnej lub szkolnej należy szczególnie rozważyć:

Zagadnienie uregulowane w Prawie oświatowym	Potencjalne możliwości deregulacji
Program wychowawczo-profilaktyczny	Należy rozważyć określenie na poziomie regulacji centralnej wyłącznie celów i oczekiwanych rezultatów działania szkół w zakresie wychowawczym czy profilaktycznym, pozwalając im samodzielnie decydować, w jaki sposób działania będą planowane i realizowane.
Struktura organizacyjna szkoły i podział kompetencji pomiędzy jej organami	Prawo oświatowe reguluje szczegółowo organizację wewnętrzną szkoły, zwłaszcza jej najważniejsze organy (dyrektor, rada pedagogiczna, rada rodziców, rada szkoły, samorząd uczniowski). Należy się zastanowić nad realnym wzmocnieniem i poszerzeniem autonomii statutowej szkoły poprzez przeniesienie tej kwestii w znacznej mierze do regulacji na poziomie statutów placówek. Nie chodzi o całkowitą dowolność przy kształtowaniu struktur wewnętrznych, ale przyznanie wspólnotom szkolnym większej swobody w zakresie zwłaszcza:

	<ul style="list-style-type: none"> Wyboru monokratycznego lub kolegialnego modelu organu zarządzającego – dyrektor czy zarząd szkoły; Określenia struktury pozostałych organów – czy trzymać się modelu wielu rad (pedagogicznej, szkoły, rodziców), czy wprowadzić inną, np. prostszą strukturę, gdzie działałby jeden organ reprezentujący wszystkich aktorów wspólnoty szkolnej; Podziału kompetencji i zadań pomiędzy poszczególne organy, zwłaszcza między dyrektorem a pozostałymi organami lub organem szkoły;
Współpraca z organizacjami pozarządowymi	Głośny w ostatnich miesiącach temat ram prawnych współpracy organizacji pozarządowych ze szkołami może zostać przeniesiony całkowicie na grunt regulacji statutowej. Zamiast ustawowo narzuconej procedury nawiązywania i prowadzenia współpracy z organizacjami pozarządowymi, należy rozważyć zobowiązanie szkół do uregulowania tej kwestii wyczerpująco na poziomie statutowym.
Zajęcia dodatkowe	<p>Obecnie procedura uruchomienia zajęć dodatkowych w szkole jest szczegółowo określona przepisami ustawowymi. Zgodnie z przepisami Prawa oświatowego wymaga to uzyskania przez dyrektora zgody organu prowadzącego szkołę (jednostki samorządu terytorialnego) oraz zasięgnięcia opinii rady pedagogicznej oraz rady rodziców.</p> <p>Ponadto, zgodnie z przepisami rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej w sprawie ramowych planów nauczania, organ prowadzący może przyznać nie więcej niż 3 godziny tygodniowo zajęć dodatkowych, które po wprowadzeniu do rozkładu zajęć stają się zajęciami obowiązkowymi.</p> <p>Należy rozważyć zwłaszcza przeniesienie kwestii procedury uruchamiania zajęć dodatkowych do regulacji na poziomie organu prowadzącego szkołę. Rozwieje to również wątpliwości, które obecnie towarzyszą np. konkursom na zajęcia dodatkowe organizowanym przez niektóre samorządy.</p>

Opisane powyżej propozycje nie wyczerpują listy potencjalnych obszarów deregulacji. Wiele dodatkowych elementów może się pojawić zwłaszcza w przypadku bardziej całościowej przebudowy instytucjonalnej systemu oświaty, np. zmiany modelu nadzoru pedagogicznego, o czym będzie mowa niżej.

Niezależnie od propozycji deregulacyjnych, przy porządkowaniu krajobrazu prawnego prawa oświatowego, należy wziąć pod rozwagę także inne kwestie o bardziej technicznym, ale także istotnym znaczeniu:

- Czy zasadne jest w dalszym ciągu utrzymywanie w obrocie prawnym dwóch aktów o charakterze systemowym, tj. Prawa oświatowego oraz u.s.o.? Obecnie nawigowanie pomiędzy obiema regulacjami jest już nieco łatwiejsze niż w pierwszych miesiącach

ostatniej reformy oświatowej, jednak wciąż prowadzi do dalszego zagmatwania i tak już skomplikowanego systemu.

- Czy kwestie finansowe wymagają odrębnej ustawy, czy też mogą zostać wzorem stanu sprzed reformy 2016-2017 uregulowane w ustawie systemowej? Obecne rozwiązanie pogłębia fragmentaryzację systemu prawa oświatowego.
- Czy pragmatyka zawodowa nauczycieli (Karta Nauczyciela) powinna mieć szersze zastosowanie również w szkołach niepublicznych i czy należy generalnie dążyć do ujednoczenia statusu prawnopracowniczego personelu nauczycielskiego we wszystkich placówkach oświatowych? W istocie, trudne do pomyślenia było proste rozwiązanie polegające na pełnym objęciu nauczycieli szkół niepublicznych zakresem regulacji Karty Nauczyciela. Byłaby to rewolucja, która mogłaby z dnia na dzień zachwiać podstawami funkcjonowania oświaty niepublicznej. Nie należy jednak unikać dyskusji na temat reformy, która miałaby na celu wyrównywanie reguł gry i swoistej konkurencji między szkołami publicznymi i niepublicznymi. Kluczowe jest przy tym, by ewentualne zmiany nie prowadziły do równania w dół, czyli ogólnego obniżenia standardów zatrudnienia i wynagradzania w oświacie. Właściwy byłby kierunek zgoła przeciwny, czyli połączenie najbardziej korzystnych elementów z obu reżimów zatrudnieniowych.

Kto ma tworzyć politykę oświatową? Sposób na trwałe odpolitycznienie

W obecnym systemie instytucjonalnym resort edukacji, obecnie funkcjonujący jako Ministerstwo Edukacji i Nauki, jest aktorem posiadającym monopol na tworzenie reguł w systemie i kierowanie nim poprzez sieć podległych mu kuratoriów oświaty oraz instytucji centralnych, takich jak:

- Centralna Komisja Egzaminacyjna;
- Instytut Badań Edukacyjnych;
- Ośrodek Rozwoju Edukacji;
- Centrum Informatyczne Edukacji.

Przebudowa prawa oświatowego nie może pomijać aspektu organizacyjno-instytucjonalnego choćby z tego względu, że doświadczenia ostatnich lat dostarczyły szczególnie dużo krytycznych wniosków na temat skrajnego upolitycznienia, zideologizowania, ale także organizacyjnej niesprawności resortu edukacji. Trudno zakładać, że te problemy znikną nagle wraz z ewentualną zmianą kierownictwa MEiN. Być może, konieczne jest rozważenie dalej idącej reformy instytucjonalnej, która polegałaby zwłaszcza na przeniesieniu kluczowych spraw związanych z bieżącym zarządzaniem systemem oświaty na poziom wyspecjalizowanej instytucji, która podlegałaby kontroli wszystkich istotnych aktorów w systemie oświaty: rządu, samorządów, nauczycieli, przedstawicieli oświaty niepublicznej czy organizacji społeczeństwa obywatelskiego.

Na bazie wymienionych wyżej czterech instytucji centralnych oraz kuratoriów oświaty obsługujących dziś resort edukacji można rozważyć powołanie instytucji do pewnego stopnia wzorowanej na fińskim Zarządzie Edukacji (Board of Education), której zadaniem jest realizacja centralnych funkcji wykonawczych w systemie oświaty, w tym np. ustalanie tamtejszego odpowiednika podstawy programowej. Ustalanie kierunków strategicznych polityki państwa w sferze edukacji pozostaje natomiast w rękach resortu edukacji.

Do kluczowych zadań nowej, ale powołanej z połączenia czterech istniejących instytucji, agencji do spraw edukacji, może należeć:

- Prowadzenie badań i analiz dotyczących funkcjonowania systemu oświaty, zwłaszcza jakości i dostępności oświaty;
- Opracowywanie podstawy programowej opartej na celach i oczekiwanych rezultatach kształcenia – z formalnego punktu widzenia podstawa byłaby w dalszym ciągu przyjmowana w formie rozporządzenia Ministra Edukacji i Nauki, ponieważ agencji nie można nadać kompetencji do wydawania aktów powszechnie obowiązujących. Agencja byłaby jednak głównym autorem dokumentu;
- Zarządzanie systemem egzaminów centralnych;
- Zarządzanie zreformowanym audytem pedagogicznym, który zastąpiłby dzisiejszy nadzór (zob. niżej);
- Stanie na straży praw uczniów – wykonywanie funkcji organu rozpatrującego skargi na naruszanie prawa przez organy szkoły;
- Promowanie i inicjowanie innowacji dydaktycznych, np. prowadzenie bazy dobrych praktyk rozwijanych w szkołach, inicjowanie tzw. wspólnot praktyki, gdzie szkoły i poszczególni nauczyciele mogliby się wymienić pomysłami na nowatorskie rozwiązania dydaktyczne czy organizacyjne;
- Wspieranie doskonalenia nauczycieli poprzez e-learning, tworzenie materiałów, wspieranie współpracy i wymiany międzynarodowej.

Kwestią o kluczowym znaczeniu przy powoływaniu takiej instytucji są jednak nie tylko jej funkcje, ale także jej model instytucjonalny. Powołanie agencji/komisji edukacji ma sens, o ile nie będzie to instytucja pod pełnym, ręcznym sterowaniem ze strony kierownictwa politycznego resortu edukacji. W konstrukcji takiej instytucji powinna się wyrażać koncepcja współzarządzania, czyli takiego modelu zarządzania, który będzie skłaniał do współpracy wszystkich kluczowych aktorów w systemie edukacji. Dlatego warto rozważyć model, w którym agencja będzie zarządzana przez organ (zarząd lub dyrektora) powoływany i rozliczany ze swojej pracy przez radę składającą się z przedstawicieli:

- Rządu;
- Organizacji reprezentujących jednostki samorządu terytorialnego prowadzące szkoły;
- Związków nauczycielskich;
- Podmiotów oświaty niepublicznej;
- Instytucji naukowych i eksperckich działających w systemie oświaty.

Agencja musi w swoich działaniach cieszyć się daleko idącą, operacyjną niezależnością, którą owa rada powinna gwarantować.

Przyszłość kuratoriów oświaty: audyt zamiast klasycznej kontroli i nadzoru

Polityka władzy centralnej lat 2015-2022 uwypukliła problem, którego istnienie okazjonalnie dostrzegaliśmy już wcześniej – zarówno model, jak i konstrukcja instytucjonalna tzw. nadzoru pedagogicznego jest nie tylko archaiczna, ale też narażona na liczne nadużycia w sytuacji kiedy instrumenty tego nadzoru znajdują się w rękach władzy zdeterminowanej, by politycznie i ideologicznie sterować działalnością szkół.

Prawo oświatowe w żaden sposób nie zabezpiecza przed przekształceniem kuratoriów w instytucje inwazyjnego, arbitralnego czy politycznie lub ideologicznie motywowanego sterowania szkołami. Widać to już na poziomie procedury powoływania i odwoływania kuratorów:

- Ustawa nie przewiduje żadnych ograniczeń przy powoływaniu na stanowiska kuratorów osób bezpośrednio zaangażowanych politycznie – nie wymaga się od kandydatów na kuratorów nawet wykazania braku przynależności partyjnej, nie mówiąc już o bardziej zniuansowanych kryteriach wykluczających aktywnych działaczy partyjnych z ubiegania się o to stanowisko;
- Procedura obsadzania stanowisk kuratorskich teoretycznie zakłada tryb konkursowy, ale w składzie komisji konkursowej dominują przedstawiciele Ministra i odpowiedniego wojewody, a procedura konkursowa nie zakłada usystematyzowanego pomiaru kompetencji kandydatów. Konkursowa formuła jest więc w dużej mierze fikcją. Nie gwarantuje konkurencyjnego i opartego na kompetencjach naboru na to stanowisko.
- Kurator może zostać odwołany przez Ministra w każdej chwili z dowolnej przyczyny, co skłania do bezwzględnego posłuszeństwa względem dyrektyw czy nieformalnych wskazówek płynących z resortu.

Te problemy byłyby mniej dotkliwe, gdyby zakres władzy kuratorskiej był bardziej ograniczony. Tymczasem, kuratora oświaty trudno nawet nazwać organem nadzoru pedagogicznego w sensie ścisłym. Kompetencje tego organu, poszerzone zresztą na przestrzeni ostatnich lat, wykraczają bowiem poza monitorowanie działalności szkół i organów prowadzących pod kątem zgodności z prawem i reagowanie w sytuacji istotnych naruszeń prawa.

Kuratorzy wykonują liczne zadania, które mają charakter zarządczy i które stanowią de facto wkroczenie „w buty” organów prowadzących oraz organów szkoły. Mamy do czynienia z jaskrawym pomieszaniem ról w systemie – kurator nie tylko nadzoruje, ale w wielu przypadkach uczestniczy w zarządzaniu. Tabela poniżej przedstawia omówienie wybranych funkcji kuratorów oświaty, które wykraczają poza funkcję nadzorczą i które w związku z tym nie korespondują z ustawową misją tego organu:

Kompetencje kuratora wykraczające poza nadzór pedagogiczny	Wyjaśnienie
Wydawanie wiążącej opinii w sprawie zgodności planowanej przez organ prowadzący sieci szkół i przedszkoli	<p>Nadanie opinii charakteru wiążącego oznacza w istocie przejęcie przez kuratora kompetencji decyzyjnych w sprawie ukształtowania sieci samorządowych placówek oświatowych przy zachowaniu formalnej odpowiedzialności samorządów za utrzymanie tej sieci.</p> <p>Kompetencje kuratora wykraczają poza zapewnienie, że kształcenie w szkołach samorządowych odbywa się z zachowaniem ustawowych standardów dostępności i jakości. Wkraczają w sferę bezpośredniego zarządzania lokalną oświatą.</p>

Udział przedstawicieli kuratorium w komisji konkursowej wyłaniającej kandydata na dyrektora szkoły	W składzie komisji konkursowej kuratorium jest reprezentowane na równi z organem prowadzącym szkołę, pomimo że uczestnictwo kuratora w tej procedurze nie ma nic wspólnego z nadzorem pedagogicznym i jest typowym przykładem wkroczenia tego organu w sferę organizatorską i zarządczą.
Wymóg uzyskania zgody (pozytywnej opinii) kuratora na założenie przez samorząd placówki doskonalenia nauczycieli i biblioteki pedagogicznej	Kontrola kuratoriów nad tworzeniem samorządowych placówek wspierających funkcjonowanie systemu oświaty pozbawiona jest charakteru nadzorczego. Oznacza ingerencję w autonomię organizatorską samorządów w sferze oświatowej.
Organizowanie olimpiad, konkursów i turniejów oraz innych form współzawodnictwa	Działalność tego typu nie ma żadnego związku z nadzorem pedagogicznym. Nie ma powodu, by tego typu aktywności były realizowane bez organ administracji rządowej.

Zawetowana przez Prezydenta RP, zarówno pierwsza jak i druga wersja tzw. lex Czarnek, przewidywała dalsze instrumenty wzmacniające udział kuratora w bieżącym zarządzaniu samorządowymi placówkami oświatowymi. Należy się w najbliższym czasie spodziewać kolejnych prób idących w podobnym kierunku.

W tej sytuacji coraz bardziej nieodzowna staje się głębsza refleksja na temat poważniejszej przebudowy całego systemu nadzoru pedagogicznego. Jego uwolnienie od politycznego balastu wydaje się pierwszą i najpilniejszą potrzebą. Stąd, należy rozważyć zwłaszcza podporządkowanie nadzoru pedagogicznego nowej, opisanej powyżej niezależnej instytucji centralnej zajmującej się bieżącym zarządzaniem systemem oświaty, tj. agencji/komisji edukacji.

W dalszej kolejności należy się zastanowić nad przeglądem samego zakresu i form nadzoru pedagogicznego. Jego obecny kształt wydaje się wciąż zbyt mocno koncentrować na archaicznie pojmowanej kontroli formalno-biurokratycznej strony funkcjonowania szkół. Zbyt mało uwagi poświęca się natomiast podejściu na zasadzie audytu, czyli zorientowanemu na wspieranie doskonalenia instytucji edukacyjnych, promowanie i asystowanie przy wprowadzaniu nowych rozwiązań. Kultura biurokratycznej kontroli wydaje się nie do wyrugowania przy zachowaniu obecnej formuły funkcjonowania kuratoriów.

Pojawia się też pytanie, czy cały system wewnętrznej i zewnętrznej kontroli i ewaluacji musi być w sposób szczegółowy i zuniformizowany na poziom centralnym, jak to się obecnie dzieje za sprawą Rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z 25 sierpnia 2017 r. w sprawie nadzoru pedagogicznego. Być może, bardziej właściwym kierunkiem byłoby umożliwienie organom prowadzącym szkoły rozwijanie i wdrażanie własnych systemów ewaluacyjnych. W obecnych warunkach samorządy prowadzące szkoły są w zasadzie pozbawione prawnej możliwości prowadzenia całościowej ewaluacji pracy placówek, za których funkcjonowanie ponoszą przecież odpowiedzialność.

Ten sam problem dotyczy zresztą także oceny pracy nauczycieli, które to zagadnienie jest szczegółowo uregulowane przepisami Karty Nauczyciela. Pojawia się pytanie, czy nie

należałoby jednak dopuścić rozwijanie na poziomie poszczególnych placówek oraz organów prowadzących oryginalnych i autorskich systemów ewaluacji, oczywiście przy zachowaniu proceduralnych gwarancji chroniących nauczycieli przed konsekwencjami prawnymi ewaluacji przeprowadzanych w sposób naruszający ich prawa.

ZMIANY „NA JUŻ”

Obok dużych kwestii natury systemowej, które powinny stać się przedmiotem szerokiej debaty, należy także rozważyć pakiet zmian, które należałoby wprowadzić w możliwie najkrótszym czasie, kiedy tylko pojawią się sprzyjające ku temu okoliczności polityczne. Są to zmiany, które nie wymagają przebudowy instytucji, a które mają przede wszystkim dać szkole, nauczycielom, uczniom, rodzicom i samorządom poczucie nowego otwarcia i stworzyć dobre warunki do spokojnej i rozłożonej na dłuższy czas pracy nad zmianami o charakterze systemowym. Nie oznacza to jednocześnie, że są to rekomendacje działań wyłącznie o technicznym charakterze. Mają one znaczenie istotne, a niekiedy także mogą być kosztowne. Nie wymagają jednak wielostopniowej reformy.

Tabela poniżej zawiera zestaw propozycji takich działań, który należy traktować jako zaledwie początek otwartego katalogu pomysłu do realizacji. Część z tych pomysłów przewija się już w dyskusji o zmianach systemowych, gdzie są one umiejscowione jako część szerszego pakietu reform. Nie ma jednak przeszkód, żeby niektóre z nich zostały wdrożone już jednak w trybie pilnym.

Propozycja	Omówienie
<p>Korekta subwencyjna – zapewnienie pełnego pokrycia wydatków płacowych</p>	<p>Nie da się wykluczyć, że elementem zmian o charakterze systemowym może być także zasadnicza przebudowa modelu finansowania oświaty samorządowej opartego na subwencji. Zanim do tego jednak dojdzie należy jednak dążyć do przynajmniej częściowego zasypania istniejącej „luki oświatowej”, czyli różnicy między kwotą subwencji a realnymi wydatkami samorządów na edukację, przynajmniej związanymi z płacami.</p> <p>Dokładna skala luki oświatowej jest trudna do oszacowania, jednak nie ma powodów kwestionować np. wyliczenia Unii Metropolii Polskich, które pokazują, że subwencja wystarcza obecnie (przy zręcznym zarządzaniu na poziomie poszczególnych placówek) wyłącznie na pokrycie wynagrodzeń nauczycieli realizujących wymagane przepisami minimum zajęć. Nie pozwala już jednak na sfinansowanie płac nauczycieli bibliotekarzy, nauczycieli zapewniających opiekę w świetlicach szkolnych, a także personelu administracyjnego czy technicznego.</p> <p>W związku z tym, przed przystąpieniem do całościowych reform warto zapewnić samorządom korektę subwencyjną, która co najmniej finansowanie wydatków kadrowych dotyczących całego personelu szkolnego, zarówno nauczycieli każdej specjalności, jak i personelu technicznego i administracyjnego. Dla tej ostatniej grupy potrzebne będzie do tego celu jest ustalenie swobodnego standardu minimalnej obsługi techniczno-administracyjnej, na</p>

	podstawie którego można by wyliczyć przeciętny koszt zatrudnienia w tej grupie.
Fundusz zajęć dodatkowych	Finansowanie zajęć dodatkowych w szkołach samorządowych staje się coraz poważniejszym wyzwaniem z uwagi na pogarszającą się sytuację finansową samorządów. Mają one coraz mniejsze pole, by z dochodów własnych dofinansowywać zajęcia dodatkowe organizowane w szkołach samorządowych. O ile najlepszym rozwiązaniem byłaby oczywiście poprawa kondycji finansowej samorządów (zwiększenie ich bazy dochodów własnych), to zanim uda się ten cel zrealizować, warto do subwencji oświatowej dołączyć fundusz zajęć dodatkowych finansowany z budżetu państwa według znormalizowanej stawki za jedną godzinę takich. Samorządy otrzymujące subwencję miałyby obowiązek przekazać środki szkołom na zgłaszane przez nie zajęcia dodatkowe.
Rzecznik praw uczniów w każdej gminie	<p>Teoretycznie, troska o prawa ucznia powinna być przedmiotem nadzoru pedagogicznego. Wydaje się jednak, że kuratoria nie traktują tej kwestii z należytą uwagą, koncentrując się raczej na biurokratyczno-formalistycznej kontroli przestrzegania przez szkoły szczegółowych przepisów i procedur. Warto promować rozwiązanie, które samodzielnie zaczęły wdrażać już niektóre samorządy, polegające na powołaniu lokalnych rzeczników praw uczniów, których zadaniem będzie udzielanie informacji i wsparcia uczniom w zakresie ich praw, a także współpraca ze szkołami przy podnoszeniu standardów ochrony praw ucznia czy eliminowaniu takich zjawisk jak dyskryminacja czy nadmierna ingerencja władz szkolnych w wolności i prawa uczniów.</p> <p>Rzecznik nie musi być pełnoetatowym organem interwencyjnym. Może to być wybrany w konkursie (a nawet w głosowaniu społeczności szkolnych) nauczyciel z jednej ze szkół, który będzie swoją funkcję wykonywał w połączeniu z regularnymi zajęciami. Chodzi jednak o to, by zagwarantować uczniom adres, pod którym zawsze będą mogli liczyć na wsparcie w sytuacjach problematycznych.</p>
Otwarcie szkoły – współpraca z organizacjami pozarządowymi do pełnej regulacji w statucie szkoły	<p>Dyskusja o obecności organizacji pozarządowych w szkołach, która przetoczyła się przy okazji obu wersji lex Czarnek, pozostawiła chmurę wątpliwości i niepewności co do możliwości współpracy na linii NGO-szkoły. Nawet jeśli rozwiązania radykalnie utrudniające tę współpracę ostatecznie nie stały się prawem, to mogą skutkować tzw. „efektem mrożącym”.</p> <p>Dlatego potrzebny jest wyraźny sygnał ze strony ustawodawcy, że taka współpraca jest nie tylko dopuszczalna, ale ze wszelkich miar pożądana. Należy rozważyć w szczególności przeniesienie tej kwestii w całości do regulacji na poziomie statutów szkół i placówek oświatowych. Innymi słowy, ustawa powinna wyłącznie zawierać upoważnienie do uregulowania procedury nawiązywania i prowadzenia współpracy z organizacjami</p>

	<p>pozarządowymi na poziomie statutu, bez formułowania własnych, szczegółowych wymogów w tym zakresie.</p>
<p>Skarga na brak bezstronności kuratora – specjalna procedura odwoławcza</p>	<p>Niezależnie od systemowej refleksji na temat reformy nadzoru pedagogicznego należy już na wstępie dążyć do odbudowania minimalnego zaufania do tej instytucji. Przede wszystkim, konieczne jest zabezpieczenie jej przed nadmiernym upolitycznieniem. Pierwszym krokiem w tym kierunku jest oczywiście zapewnienie rzetelnej procedury konkursowego naboru na stanowiska kuratorów, opartego na modelu kompetencyjnym i wszechstronnej, zbiektywizowanej analizie kompetencji kandydatów.</p> <p>Warto jednak rozważyć także specjalny instrument prawny, tj. możliwość składania przez organy prowadzące szkoły skarg do sądu administracyjnego na naruszenie zasady bezstronności nadzoru pedagogicznego. Uznanie skargi byłoby równoznaczne z dymisją danego kuratora z brakiem możliwości ponownego powołania na to stanowisko. Skarga miałaby zastosowanie zwłaszcza w sytuacji formułowania zaleceń wyrażających ideologiczne czy polityczne zapatrywania osoby pełniącej funkcję kuratora oraz w przypadku publicznych wypowiedzi znamionujących brak bezstronności niezbędnej do zajmowania tej funkcji publicznej.</p>
<p>Samorząd jako realny organ prowadzący – odebranie kompetencji zarządczych kuratorom</p>	<p>Samorzady muszą być realnymi gospodarzami oświaty na swoim obszarze. Tylko wtedy można rzetelnie egzekwować wobec nich odpowiedzialność za funkcjonowanie szkół. W tym celu, należy w pierwszej kolejności wyrugować z systemu oświaty kompetencje kuratorskie jaskrawo wykraczające poza nadzór pedagogiczny. Oznaczać to powinno zwłaszcza:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Odebranie kuratorom kompetencji do udzielania zgody na zmiany w sieci szkół samorządowych – przywrócenie tych kompetencji w pełni samorządom, przy jednoczesnym zapewnieniu obowiązkowych, szerokich konsultacji zmian w tym zakresie; • Usunięcie przedstawicieli kuratoriów z komisji konkursowych wybierających kandydatów na dyrektorów szkół. Wybór dyrektorów powinien być kwestią całkowicie poza ingerencją nadzoru pedagogicznego, przy czym sama procedura konkursowa może zostać dopracowana, aby zapewnić większą przejrzystość konkursów i szerszą kontrolę społeczną nad ich rzetelnością; • Odebranie kuratorom prawa do składania wiążącego organ prowadzący wniosku o odwołanie dyrektora w przypadku nieusunięcia uchybień w terminie wyznaczonym decyzją kuratora oświaty. Ta kompetencja może zostać zastąpiona upoważnieniem kuratora do wnioskowania do sądu o usunięcie dyrektora na skutek

	prowadzenia szkoły w sposób rażąco i trwale naruszający przepisy prawa.
--	---