



Minister Edukacji i Nauki

Przemysław Czarnek

DKOPP-WOKO.400.204.2023.AK
Warszawa, 23 listopada 2023 r.

Pan
Marcin Wiącek
Rzecznik Praw Obywatelskich
al. Solidarności 77
00-090 Warszawa
biurorzecznika@brpo.gov.pl

Szanowny Panie Rzeczniku,

odpowiadając na wątpliwości dotyczące organizacji pracy oraz sposobu działania szkół i placówek, w tym obowiązków zdecentralizowanych organów władzy publicznej, związanych z likwidacją niektórych szkół – przedstawiam następujące stanowisko.

Zadania edukacyjne są i pozostaną najważniejszym zadaniem publicznym, determinującym przyszłą sytuację jednostek (osób), rodzin, społeczności lokalnych, jak i społeczności narodowej. Pozostaje poza sporem, że ze względu na proces rozwojowy dziecka i ucznia każde trwałe zaniechanie rodzicielskie czy instytucjonalne w obszarze kształcenia ma skutki negatywne dla dziecka. Skutki te często są nieodwracalne. Dlatego nie tylko rodzice, ale również instytucje Państwa w granicach wskazanej prawem odpowiedzialności muszą stale potwierdzać w działaniu, że edukacja i sposób realizacji zadań oświatowych nie ma w Polsce charakteru otwartego lub rozproszonego (każdego), a jest określonym i konkretnym wyborem koncepcyjnym, opartym o wiedzę naukową, zmieniające się wymogi cywilizacyjne oraz interes, potrzeby rodziców i uczniów.¹

Wypełniając upoważnienie zawarte w art. 70 ust. 1 ustawy zasadniczej prawodawca powołał w sferze oświaty powszechny porządek instytucjonalno-kompetencyjny, urzeczywistniający się zespołem konkretnych, współzależnych norm, głęboko osadzonych w koncepcji ustrojowej Państwa, kwalifikując tym samym zagadnienia te w kategorii obowiązków i zadań złożonych. Uzasadnione jest stwierdzenie, że nie istnieją obecnie zasadnicze, systemowe wątpliwości w sferze identyfikacji koncepcji i konstrukcji prawa oświatowego, jeżeli zgodnie ze sztuką i wymogami prawa uwzględnić w tym obszarze całość istniejących i wiążących tu reguł.

¹ - art. 72 ust. 1 Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.), na mocy którego Rzeczpospolita Polska zapewnia ochronę praw dziecka (...).

- art. 70 ust. 1 Konstytucji RP (...) nauka do 18 roku życia jest obowiązkowa. **Sposób wykonywania obowiązku szkolnego określa ustawa.**

Nie sposób jednak pominąć, że podobnie jak we wszystkich, wyodrębnionych obszarach działania Państwa sfera edukacji nie pozostała wolna od inicjatyw niekoniernie koncentrujących się na celach i zadaniach kształcenia. Obserwacja sytuacji i zdarzeń na bieżąco zachodzących w sferze oświaty zobowiązuje do przyznania, że w ostatnim czasie pojawiło się narastające zjawisko polegające na instrumentalnym wykorzystywaniu wybranych przepisów prawa oświatowego dla potrzeb budowania pozorowanego uczestnictwa w strukturze szkół i placówek oświatowych. Intencje takiego działania najczęściej związane są z dostrzeżeniem faktu, iż podstawą współfinansowania przez władze publiczne szkół niepublicznych (osób prowadzących) jest decyzja o jej zalegalizowaniu, a nie konkretny sposób trwałego i stałego wykonywania przez nią zadań. Sytuacja, w której osoby prowadzące „szkoły” nie identyfikują się ze swoim zadaniem oraz nadużywają instytucji prawnej „obowiązku szkolnego” w celu zagwarantowania sobie wysokiego dochodu, bez względu na interes rodzica i dziecka oraz bezpieczeństwo jego procesu kształcenia, była na tyle zaskakująca, że część organów nadzorujących została zdezorientowana i stan ten został odzwierciedlony niepełnym wykorzystaniem procedur nadzorczych czy kontrolnych. Sytuacja ta ma zapewne swoje uzasadnienie także faktem głębokiego rozproszenia zadaniowego, uprawomocnionych i właściwych w sferze oświaty organów (organy samorządowe, organy nadzoru pedagogicznego, organy szkoły, prawa podmiotowe rodziców, obywateli i instytucji oraz odpowiednio przepisy prawa samorządowego, oświatowego i administracyjnego, rodzinnego etc.).

Ściśle w kontekście powyższego wstępu pozwolę sobie na tle opisu zawartego w piśmie Pana Rzecznika podsumować, że w tym przypadku chodzi tu o niejednoznaczną sytuację „szkoły”, w której **wszyscy uczniowie realizują obowiązek szkolny lub obowiązek nauki poza szkołą** (edukacja domowa), a zatem sytuację podmiotu prawa oświatowego, wpisującego

się w „**rosnącą liczbę szkół specjalizujących się w alternatywnych formach nauczania**”.² Ta niejednoznaczność sytuacji „szkoły”, w ocenie Pana Rzecznika, wynika wprost z postawy właściwych tu organów: kuratora oświaty, który w trybie art. 169 ust. 1 pkt 3 ustawy Prawo oświatowe najpierw kieruje wniosek do organu ewidencyjnego (JST) o wykreślenie danej szkoły z ewidencji (likwidacja), a następnie będąc organem odwoławczym – decyzję wójta dwukrotnie uchyla. Powoduje to brak pewności co do istnienia lub nieistnienia „szkoły”, naruszając w ten sposób interes osoby prowadzącej, interes ucznia i rodzica. Ponadto, niejednoznaczność sytuacji szkolnej wynika ze zróżnicowanej postawy kuratorów oświaty, bowiem: „podejście kuratorów oświaty do **szkół wyspecjalizowanych w edukacji domowej** jest różne. **Niektórzy z nich wykazują zrozumienie dla specyfiki takich szkół, inni oczekują pełnego dostosowania się do obowiązujących przepisów, tak jak ma to miejsce w przypadku typowych szkół stacjonarnych.**”³

Odnosząc się do wątpliwości wskazanych w piśmie Pana Rzecznika pozwolę sobie jednak stanowczo podkreślić, że:

² Str. 3, środkowy akapit pisma RPO z 25-10-2023 r. (VII.7037.79.2022.AT).

³ Stwierdzenie to ma związek z postawioną w piśmie tezą, wskazującą że „jeżeli wszyscy uczniowie szkoły korzystają z edukacji domowej, **niektóre z wymienionych warunków są niemożliwe do spełnienia lub muszą być odpowiednio dostosowane do odmiennej sytuacji**”. Jako dowód zróżnicowanej postawy wskazuje się tu publikację prasową - P. Nowosielska „Edukacja-likwidacja”, Dziennik Gazeta Prawna, 27.09.2023, s. A3 - str. 2/3 pisma RPO z 25-10-2023 r. (VII.7037.79.2022.AT).

1) Na tle obowiązku organów publicznych w zakresie zapewniania bezpieczeństwa dziecka i ucznia, powierzanych czasowo odpowiedzialności instytucjonalnej w ramach realizacji obowiązku szkolnego i nauki - przepisy ustawy Prawo oświatowe wyczerpująco i kompletnie regulują organizację oraz sposób działania systemu oświaty.⁴ Odpowiednio porządek instytucjonalny w katalogu zamkniętym powołuje tu art. 2 oraz art. 18 ustawy Prawo oświatowe. Następnie art. 10 tej ustawy przypisuje odpowiedzialność za sposób realizacji zadań szkolnych - organowi prowadzącemu. W ramach tej odpowiedzialności należy identyfikować obowiązki w zakresie szeroko rozumianych warunków działania szkoły - jako konkretnej, jednolitej oraz stałej, opisanej prawem oferty edukacyjnej, mającej trwale zaspokajać potrzeby oświatowe społeczności lokalnej. W katalogu tym prawodawca nie przewidział istnienia i działania szkół „specjalizujących się w alternatywnych formach nauczania”; „wyspecjalizowanych w edukacji domowej” lub jakichkolwiek innych form aktywności oświatowej nazywanych „szkołą” i niespełniających jednak funkcji szkoły. Konsekwentnie do tak ustalonej zasady organizacyjnej prawodawca powołał również zdefiniowany prawem wyjątek w zakresie powoływania i prowadzenia działalności innowacyjnej w edukacji. Kwestie te regulują art. 28b, art. 45, art. 178 ustawy Prawo oświatowe. Mając świadomość skutków i odpowiedzialności za takie czynności prawodawca w tym miejscu porządkuje szczegółowy proces prowadzenia badań z udziałem odpowiednich instytucji naukowych. Istnieje zatem wyczerpująca, logiczna i bezpieczna droga wspierania innowacji w edukacji. Żaden podmiot nie może przypisywać sobie autonomicznego uprawnienia w tym obszarze, w tym w szczególności na tle subiektywnie i dowolnie formułowanej narracji co do swoich kwalifikacji, swobodnie ustalanych ram i zasad oraz koncepcji zmian;

2) Sytuację i sposób działania **szkoły** w rozumieniu przepisów ustawy Prawo oświatowe definiują wszystkie przepisy tego prawa. Organy i osoby prowadzące szkoły, jak również organy nadzoru, nie mają jakichkolwiek uprawnień do swobodnego wybierania przepisów i zadań szkoły, które stosują a których potencjalnie nie.

W tym konkretnym porządku jako szczególnie niepokojące należy zakwalifikować stwierdzenie zawarte w piśmie: „jeżeli wszyscy uczniowie szkoły korzystają z edukacji domowej, niektóre z wymienionych warunków są niemożliwe do spełnienia lub muszą być odpowiednio dostosowane do odmiennych sytuacji”⁵. Pozwolę sobie zatem w tym kontekście dodatkowo doprecyzować, że:

- wobec nieprzypisania przez prawodawcę we właściwych tu przepisach odrębnego i szczególnego znaczenia pojęciu „szkoła” - wzorcem wiążącym dla potrzeb oceny sposobu jej działania jest i pozostaje ten, który ustala nauka oraz przyjęte w niej znaczenie tej instytucji. Jest to nieusuwalny, racjonalny punkt odniesienia dla stanowienia, modernizowania i wykonywania szczegółowych przepisów oświatowych. Szkołą w tym porządku (do czasu ewentualnego odrębnego zdefiniowania) jest: instytucja oświatowo-wychowawcza, zajmująca się kształceniem i wychowaniem⁶ w Państwie, a także jej siedziba

⁴ Ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. - Prawo oświatowe (Dz. U. z 2023 r. poz. 900 ze zm.).

⁵ Str. 2 (koniec strony) pisma RPO z 25-10-2023 r. (VII.7037.79.2022.AT).

⁶ - kształcenie: całość doświadczeń składających się na proces zdobywania przez jednostkę umiejętności, wiedzy oraz rozumienia otaczającego ją świata;
- wychowanie: całość wpływów wychowawcy na wychowanka, który ma na celu ukształtowanie człowieka pod względem fizycznym, moralnym i umysłowym.

oraz uczniowie i personel, w tym nauczyciele⁷. Odpowiednio szkołą nie jest podmiot, który nie potwierdza w modelu organizacyjnym którejkolwiek ze wskazanych powyżej cech,

- art. 14 tej ustawy nie nadaje nowego znaczenia pojęciowego i przedmiotowego instytucji szkoły, ale ma na celu wyodrębnić zakres różnic pomiędzy dopuszczalną prawem sytuacją osób prowadzących szkoły i zakres dopuszczalnych wyjątków w jej organizacji w konkretnej (a nie każdej relacji), tj.: w podziale na podmioty publiczne i niepubliczne. Są to reguły ustanowione rangą ustawy i jako takie nie podlegają możliwości zmiany lub uchylecia z poziomu adresata normy,

- art. 37 ustawy Prawo oświatowe rozstrzyga o jednej z form wewnętrznej aktywności szkolnej, respektując bardzo ważne uprawnienia rodzicielskie (w żadnym natomiast przypadku przepis ten nie ustanawia jakiegokolwiek odrębnego formatu organizacyjnego instytucji oświatowej). Prawodawca definitywnie potwierdza powyższe ustaleniem fakultatywnej możliwości wydania niezbędnego tu rozstrzygnięcia administracyjnego, jak również uregulowaniem szeregu innych okoliczności organizacyjnych (praw i obowiązków szkolnych) dla poprawnego wykonywania tego przepisu. Oznacza to, że realizacja obowiązku szkolnego poza szkołą jest jednocześnie i niezaprzeczalnie integralną częścią instytucjonalnego wymiaru edukacji w Polsce i w żaden sposób nie istnieje samoistnie.

Miarą oceny zdolności do skorzystania przez rodzica z możliwości wynikających z art. 37 ustawy Prawo oświatowe jest uprzednie włączenie dziecka w instytucjonalną strukturę kształcenia i wychowania w szkole, której wymiar i sposób działania urzeczywistnia się sekwencyjnie funkcjonującą, konkretną rzeczywistością organizacyjną, zadaniową i wykonawczą (kształcenie i wychowanie), potwierdzaną stale poprzez istnienie i trwanie określonych relacji pomiędzy organami szkoły, nauczycielami, uczniami oraz rodzicami. Taką samą miarą należy oceniać zdolność i uprawnienie do wydania właściwej tu decyzji (lub zaprzeczania tej zdolności);

Przepis art. 37 ustawy Prawo oświatowe pełni niestety ważną rolę, w szczególności na tle ustrojowo opisanego statusu rodzica. Jego realizacja ma umożliwić pogłębienie szczególnych więzi rodzicielskich w procesie wychowania i kształcenia, których stronami stają się rodzice oraz dziecko. W przypadku skorzystania przez rodzica z możliwości prawnych, jakie stwarza art. 37, ponosi on wyłączną odpowiedzialność za ciągłość i bezpieczeństwo procesu uczenia oraz przejmuje w całości odpowiedzialność za efekty tak realizowanego obowiązku szkolnego czy obowiązku nauki. W polskiej rzeczywistości jest to możliwość w istocie zastrzeżona dla niewielkiej grupy rodziców, którzy posiadają zdolności organizacyjne, finansowe i merytoryczne dla zindywidualizowania procesu kształcenia dziecka. Tak zorganizowana nauka nie może być przez rodzica subdelegowana następnie na żadne platformy elektroniczne lub *quasi* szkoły.

3) W przepisach prawa oświatowego nie istnieje pojęcie i formuła działania bliżej nieokreślonego podmiotu identyfikowanego wyłącznie na poziomie zaplecza biurowego, który mógłby być określany i uznawany jako „szkoła”, ale który sprowadzałby swoje obowiązki do czynności administracyjnych w zakresie wydawania decyzji o tzw. „nauczaniu domowym” (tj.: „szkoła” bez uczniów, „szkoła” nieucząca!, instytucja bez odpowiedniej infrastruktury). W żadnym wypadku istnienia i działania podmiotów obsługi

⁷ Okoń W., (1998), Nowy słownik pedagogiczny, Wyd. 2 rozsz., Wydawnictwo Akademickie „Żak”, Warszawa, s. 383.

administracyjno-biurowej nie można identyfikować z „innovacyjnym kształceniem”, „alternatywną formą nauczania” etc. Są to wyłącznie swobodnie dobrane sformułowania mające zachęcać rodziców do zapisywania dzieci do instytucji obsługi biurowej, generując tym podmiotom dotację. Biura te najczęściej nie informują, że nie realizują w żaden sposób procesu uczenia (w trybie art. 37 ustawy Prawo oświatowe odpowiedzialność za organizację i proces uczenia w całości przejmują rodzice). W rzeczywistości instytucje obsługi biurowej, nie będąc szkołami, nie mają zdolności do wykonywania zadań opisanych w art. 37 ustawy Prawo oświatowe. Niewydolność tych podmiotów do zapewnienia prawidłowej realizacji postanowień art. 37 ustawy Prawo oświatowe jest szczególnie widoczna w sytuacjach opisanych w ustawie (art. 37 ust. 8), kiedy dyrektor szkoły ma obowiązek cofnąć decyzję, a szkoła powinna zapewnić realizację obowiązku szkolnego i obowiązku nauki w warunkach nauki stacjonarnej.

Jest to wreszcie aktywność krytyczna w kontekście bezpieczeństwa istnienia i działania systemu finansów publicznych z uwagi na fakt, że te podmioty obsługi biurowej uznają się za legalnego adresata dotacji samorządowej w wysokości tożsamej jak ta wypłacana dla szkół (działających w zgodzie z definicją). W tym wypadku również dotujący (JST) nie mają jeszcze w procedurach wypracowanych standardów podważania możliwości legalizowania takich szkół, jak i dotowania;

4) Kurator oświaty jest wyodrębnionym ustawą Prawo oświatowe (art. 51) organem publicznym, mogącym wykonywać swoje zadania wyłącznie w granicach i na zasadach wynikających z przepisów prawa. Odpowiednio organ ten nie ma on zdolności i możliwości wybierania przepisów, które uznaje za wiążące w danej sprawie oraz niedostrzegania w tej czynności przepisów innych. W szczególności takiej potencjalnej czynności (pomijanie niektórych przepisów) nie można kwalifikować jako cyt: „rozumienie specyfiki szkół”. Kurator oświaty wykonując swe obowiązki merytoryczne działa autonomicznie i odpowiednio ponosi autonomiczną odpowiedzialność za swoje działanie.

Na tle wskazanego powyżej stanu prawnego oraz informacji o „szkole”, która jest opisana w piśmie Pana Rzecznika, uzasadnione jest zatem stwierdzenie że potencjalnie doszło do naruszenia interesu rodzica i dziecka oraz bezpieczeństwa procesu kształcenia. W tym przypadku dotyczy to jednak sytuacji, w której w przestrzeni zalegalizowanej oferty edukacyjnej funkcjonuje podmiot, który nie wykonując zadań szkoły - jest tak kwalifikowany. W przepisach prawa oświatowego nie istnieje pojęcie i formuła działania bliżej nieokreślonego podmiotu administracyjnego, który mógłby być określany i uznawany jako szkoła „specjalizująca się w alternatywnych formach nauczania”⁸. Na tle powyższego oraz przytoczonej w piśmie argumentacji fundacji należy ponadto stwierdzić, że w granicach prawa publicznego nie istnieją żadne możliwości pozwalające rozumieć rozstrzygnięcia właściwych tu przepisów oświatowych na tle cech prawa gospodarczego (co nie jest zakazane, to jest dozwolone). Zatem pierwotny i podstawowy zarzut, jaki należy sformułować w tej sytuacji, to zarzut działania „szkoły” w nieznanym ustawie formacie organizacyjnym, w sytuacji której prawodawca takiego uprawnienia organizacyjnego osobie prowadzącej nie przypisuje. Podmiotowi, który zawęził swoją działalność do bliżej niesprecyzowanej przepisami prawa aktywności biurowej, nie można przypisać cech aktywności edukacyjnej (alternatywne formy nauczania).

W konsekwencji, w tym konkretnym przypadku uzasadnione staje się stwierdzenie, że chodzi tu o wskazaną na wstępie instytucję, jedynie pozorującą uczestnictwo

⁸ Str. 3, środkowy akapit pisma Pana Rzecznika z 25-10-2023 r. (VII.7037.79.2022.AT).

i odpowiedzialność w strukturze szkół i placówek oświatowych, a w rzeczywistości koncentrującą się na pozyskiwaniu korzyści finansowych na zasadach zbliżonych do podmiotów gospodarczych (do MEiN docierają informacje o pobieraniu od rodziców opłat za korzystanie z tego typu usług). Należy więc stwierdzić, że powstał format organizacyjny bazujący na nieuprawnionej interpretacji przepisów oraz na emocjach rodziców, dzieci (uczniów), w naturalny sposób (na tle etapu rozwojowego) dążących do zwiększenia swobody, w tym znoszenia wszelkich wymogów w zakresie systematycznej i bieżąco ocenianej dynamiki kształcenia. Format ten przewiduje powstawanie szkół bez infrastruktury szkolnej oraz powołuje dogmat jakościowy i metodologiczny jedynie w obszarze deklaracji własnej - nieoparty żadną jakościową analizą naukową, na żadnym etapie i w żadnym zakresie niekontrolowanej przez organy nadzoru pedagogicznego.

Przyznać należy, że sam fakt zalegalizowania i prowadzenia takiej działalności przez osobę prowadzącą jest niezrozumiały. Jest to po części skutkiem łącznego zaistnienia szeregu okoliczności mających m.in. związek ze statusem szkół niepublicznych, które wołał ustrojodawcy powinny mieć zdolności do budowania doskonalszych form uczenia niż istniejące we wzorcu gwarantowanym w szkołach publicznych. Takiego uprawnienia nie można jednak rozumieć i wykonywać jako możliwości zbycia obowiązków edukacyjnych w całości oraz przeniesieniu prawa do wyboru koncepcji uczenia na rodziców. Nie jest to jednak jasne i czytelne dla wszystkich organów uczestniczących w procesie zarządzania oświatą. Żadne szkoły, w tym niepubliczne, nie są i nie mogą być kontrolowane permanentnie. Zapewnia to im określony, niezbędny margines swobody. Osiągnięcie nieuprawnionego wzorca działania jest możliwe m.in. poprzez naruszenie trybu dokonywania legalizacji szkoły niepublicznej. Polega to na przedstawieniu w procesie legalizacyjnym przez osobę zakładającą szkołę wymaganej dokumentacji, a następnie - już po zalegalizowaniu - zbyciu infrastruktury szkolnej oraz zakończeniu realizacji wszystkich innych, niż wynikające z art. 37, zadań oświatowych bez dokonania obowiązkowej zmiany danych ewidencyjnych, o których mowa w art. 168 ust. 13 ustawy Prawo oświatowe. Jednak nawet ujawnienie nieprawidłowej koncepcji działania, jak w tym przypadku, nie jest równoznaczne z wykluczeniem z katalogu instytucji szkolnych. Stwierdzenie braku zdolności do wykonywania zadań oświatowych nie spowodowało zdelegalizowania „szkoły”. Proces wnioskowania o taką czynność przez kuratora oświaty jest bowiem równoznaczny z uruchomieniem postępowania administracyjnego, którego stroną i uczestnikiem jest organ samorządowy. W postępowaniu kurator oświaty uczestniczy jednak jako instytucja odwoławcza. Musi on, na dalszym etapie tego postępowania, stwierdzić zgodność działania organu wykreślającego z opisaną prawem procedurą administracyjną, jak i prawem oświatowym. Reguły prawa wykluczają możliwość wprowadzenia do obrotu prawnego decyzji obarczonej wadą, zatem w opisanym przypadku nie można mówić o kolizji w działaniu organu, ale raczej o działaniu konsekwentnym i odpowiedzialnym. Jest to zatem sytuacja uprawomocniona, niezależnie od faktu, iż pierwsze wrażenie może wskazywać na zachowanie niejednorodne i wzajemnie sprzeczne. Niezależnie od powyższego uprzejmie informuję, że w granicach moich uprawnień stale wspieram organy nadzoru pedagogicznego w budowie i doskonaleniu argumentacji merytorycznej przeciwstawiającej się możliwości nadużywania przepisów oświatowych. Projektowane były również zmiany doskonalące przepisy art. 37 ustawy Prawo oświatowe, jednakże na skutek złożonej sytuacji społeczno-politycznej i szerokiego obszaru normowania nie znalazły one poparcia Prezydenta RP.

Mam nadzieję, że przedstawione powyżej informacje pozwolą na podjęcie decyzji i czynności, które wpiszą się w proces jakościowego doskonalenia sfery oświaty, w tym wzmocnią gwarancje, jakie należą się rodzicom, uczniom w zakresie realizacji obowiązku szkolnego oraz pogłębią w tym obszarze zaufanie do instytucji demokratycznego państwa prawnego.

Z wyrazami szacunku

Przemysław Czarnek
Minister
/ – podpisano cyfrowo/