

*Na początku lipca 2020 roku Prezydent Andrzej Duda zapowiedział złożenie w Sejmie projektu nowelizacji prawa oświatowego, przewidującej uzależnienie podjęcia działalności w szkole lub placówce przez stowarzyszenie bądź inną organizację od uzyskania wyrażonej w drodze głosowania zgody ogółu rodziców dzieci uczęszczających do szkoły. Z deklaracji tej prezydent się wywiązał.*

## PRAWNE UWARUNKOWANIA DZIAŁANIA ORGANIZACJI POZARZĄDOWYCH NA TERENIE SZKOŁY

Jan Latkowski

Prawnik

Fundacja Praesterno

### Debata nad prawnymi uwarunkowaniami działania organizacji pozarządowych na terenie szkoły

Publiczna dyskusja na temat podziału zadań wychowawczych i dydaktycznych pomiędzy rodziców a szkoły (zwłaszcza publiczne) toczy się w Polsce od lat. W istniejącym układzie prawnym – umocowanym w przepisach Konstytucji RP<sup>1</sup> – to rodzice ponoszą główny ciężar odpowiedzialności za rozwój dziecka, a szkoła w tym zakresie wypełnia (zwłaszcza w zakresie oddziaływań wychowawczych) jedynie funkcje wspomagające. Przyczyną ponownego ożywienia się wspomnianej dyskusji w okresie kilku ostatnich miesięcy stało się zagadnienie aktywności organizacji pozarządowych w szkołach. Wszystko to za sprawą tzw. prezydenckiego projektu zmiany ustawy Prawo oświatowe<sup>2</sup> (zwanego dalej projektem). Co istotne, toczony spory w nieunikniony sposób uwikłane są w ogólniejsze napięcia wynikające z podziałów krystalizujących się wokół zachodzących przemian obyczajowych i oporowi wobec nich części społeczeństwa. Sprzyja to w oczywisty sposób pewnej nerwowości w przedstawianiu stanowisk uczestników debaty i nadmiernej często radykalizacji wypowiedzianych poglądów. W sporze uczestniczą zarówno grupy osób i organizacji niedziałających bezpośrednio na terenie szkół, ale z różnych powodów zainteresowanych szukaniem nowych rozwiązań, jak i rozmaite grupy interesariuszy działających bezpośrednio na terenie szkół. Do pierwszej kategorii

uczestników należą politycy (w tym odgrywający szczególną rolę parlamentarzyści), reprezentanci administracji rządowej i samorządowej, duchowni różnych wyznań, przedstawiciele świata nauki, mediów, reprezentanci związków zawodowych i innych formalnych i nieformalnych organizacji społecznych czy też obywatele niepełniący żadnych funkcji publicznych. Uczestników sporu bezpośrednio działających na terenie szkół podzielić można na pięć grup: 1. same szkoły, ze szczególnym uwzględnieniem ich dyrektorów i dyrektorów<sup>3</sup> odpowiedzialnych w szczególności za pracę szkoły, 2. nauczyciele reprezentowani także przez organizacje związkowe, 3. organizacje pozarządowe działające na terenie szkół, 4. rodzice uczennic i uczniów uczęszczających do szkół i – o czym często się zapomina – 5. same uczennice i uczniowie<sup>4</sup>. Wyznawane (bądź przynajmniej deklarowane) systemy wartości i realne interesy wymienionych osób i podmiotów są często nie do końca jasne bądź bardziej lub mniej sprzeczne. Trudno także nie odnieść wrażenia, że uczestnicy debaty nie mają często pełnej wiedzy o obecnie obowiązującym stanie prawnym i praktykach stosowanych w jednostkach oświaty, a kierują się raczej swoimi wyobrażeniami na ten temat bądź – stereotypami – często fałszującymi obraz rzeczywistości. Dlatego też warto skupić się na chwilę zarówno nad stanem prawnym i faktycznym obowiązującym obecnie, jak i nad kierunkami i konsekwencjami ewentualnych zmian tego stanu. Zagadnienia te są niezwykle istotne także przy rozważaniu roli szkoły i podejmowanych przez nią oddziaływań w zakre-

sie profilaktyki przeciwdziałania uzależnieniom i pomocy uczniom i uczennicom już uzależnionym, zagrożonym uzależnieniami bądź wychowującym się w rodzinach dotkniętych uzależnieniami.

## Stan prawny i faktyczny

Jak stanowi preambuła Ustawy z dnia 14 grudnia 2016 roku Prawo oświatowe<sup>5</sup> (zwana dalej ustawą): *Oświata w Rzeczypospolitej Polskiej stanowi wspólne dobro całego społeczeństwa; kieruje się zasadami zawartymi w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, a także wskazaniem zawartymi w Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka, Międzynarodowym Pakcie Praw Obywatelskich i Politycznych oraz Konwencji o Prawach Dziecka. Nauczanie i wychowanie – respektując chrześcijański system wartości – za podstawę przyjmuje uniwersalne zasady etyki. Kształcenie i wychowanie służy rozwijaniu u młodzieży poczucia odpowiedzialności, miłości Ojczyzny oraz poszanowania dla polskiego dziedzictwa kulturowego, przy jednoczesnym otwarciu się na wartości kultur Europy i świata. Szkoła winna zapewnić każdemu uczniowi warunki niezbędne do jego rozwoju, przygotować go do wypełniania obowiązków rodzinnych i obywatelskich w oparciu o zasady solidarności, demokracji, tolerancji, sprawiedliwości i wolności. Nie wchodząc bliżej w kontrowersje na temat charakteru prawnego preambuły<sup>6</sup>, czyli części ustawy mającej za zadanie m.in. przekazanie adresatom aktu prawnego założonego przez prawodawcę celu tego aktu (tzw. *ratio legis*), jej postanowienia winny być niewątpliwie podstawą interpretacji dalszych zapisów ustawy. Cele, jakich osiągnięcie ma zapewnić system oświaty, opisane są szczegółowo w art. 1 ustawy. W szczególności system ma zabezpieczyć prawo dzieci i młodzieży do wychowania i opieki, odpowiednich do ich wieku i osiągniętego rozwoju, przy czym system oświaty ma w tym zakresie zapewnić wspomaganie przez szkołę wychowawczej roli rodziny. Wychowanie rozumiane jest w ustawie jako wspieranie dziecka w rozwoju ku pełnej dojrzałości w sferze fizycznej, emocjonalnej, intelektualnej, duchowej i społecznej, wzmacniane i uzupełniane przez działania z zakresu profilaktyki problemów dzieci i młodzieży. System oświaty mogą wspierać w jego działaniach organizacje pozarządowe, w tym*

organizacje harcerskie, a także osoby prawne prowadzące statutową działalność w zakresie oświaty i wychowania (art. 3 ust. 1 ustawy).

Szczegółowe zasady, na jakich organizacje pozarządowe mogą działać na terenie szkół prowadzonych przez jednostki samorządowe (a więc w zdecydowanej większości szkół w Polsce), zostały unormowane w art. 86 ustawy w brzmieniu: *Art. 86. 1. W szkole i placówce mogą działać, z wyjątkiem partii i organizacji politycznych, stowarzyszenia i inne organizacje, a w szczególności organizacje harcerskie, których celem statutowym jest działalność wychowawcza albo rozszerzanie i wzbogacanie form działalności dydaktycznej, wychowawczej, opiekuńczej i innowacyjnej szkoły lub placówki.*

*2. Podjęcie działalności w szkole lub placówce przez stowarzyszenie lub inną organizację, o których mowa w ust. 1, wymaga uzyskania zgody dyrektora szkoły lub placówki, wyrażonej po uprzednim uzgodnieniu warunków tej działalności oraz po uzyskaniu pozytywnej opinii rady szkoły lub placówki i rady rodziców.*

*3. W szkołach i placówkach, (...) w których nie utworzono rady szkoły lub placówki, nie stosuje się wymogu uzyskania pozytywnej opinii odpowiednio rady szkoły lub placówki i rady rodziców, o których mowa w ust. 2.* Rada szkoły lub placówki to społeczny organ szkoły, który może być fakultatywnie utworzony na terenie szkoły. W jej skład wchodzi w równej liczbie nauczyciele wybrani przez ogół nauczycieli, rodzice wybrani przez ogół rodziców i uczniowie wybrani przez ogół uczniów, z tym jednak zastrzeżeniem, że w skład rady nie wchodzi uczniowie przedszkoli, uczniowie klas I-IV szkół podstawowych, z wyłączeniem szkół dla dorosłych, a także uczniowie szkół specjalnych i placówek dla dzieci i młodzieży z niepełnosprawnością intelektualną w stopniu umiarkowanym, znacznym lub głębokim, a w szkołach podstawowych udział uczniów klas V i VI nie jest obowiązkowy. Rada szkoły powinna mieć co najmniej 6 członków. Jej powstanie organizuje dyrektor szkoły lub placówki z własnej inicjatywy albo na wniosek rady rodziców, a w przypadku szkół ponadpodstawowych także na wniosek samorządu uczniowskiego. Tryb wyboru członków rady szkoły lub placówki określa statut szkoły lub placówki, który jest uchwalany przez samą radę szkoły na podstawie projektu przygotowanego przez radę pedagogiczną

i może przewidywać rozszerzenie składu rady o inne osoby niż wyżej wymienione.

Natomiast rada rodziców to działający w szkole obligatoryjnie społeczny organ szkoły, reprezentujący ogół rodziców, wybierany na pierwszym zebraniu rodziców w każdym roku szkolnym. W skład rady rodziców wchodzi po jednym przedstawicielu rad oddziałowych (oddział to grupa uczniów pobierających naukę w tej samej klasie), wybranych w tajnych wyborach przez zebranie rodziców uczniów danego oddziału (klasy). Do kompetencji rady rodziców należy uchwalanie, w porozumieniu z radą pedagogiczną, programu wychowawczo-profilaktycznego szkoły, opiniowanie programu i harmonogramu poprawy efektywności kształcenia lub wychowania szkoły i opiniowanie projektu planu finansowego przedkładanego przez dyrektora szkoły.

Program wychowawczo-profilaktyczny uchwalany jest corocznie przez radę rodziców w oparciu o wyniki diagnozy w zakresie występujących w środowisku szkolnym potrzeb rozwojowych uczniów, w tym czynników chroniących i czynników ryzyka, ze szczególnym uwzględnieniem zagrożeń związanych z używaniem substancji psychotropowych, środków zastępczych oraz nowych substancji psychoaktywnych. Za przeprowadzenie diagnozy odpowiada, zgodnie z ustawą, dyrektor szkoły albo upoważniony przez niego pracownik.

Podsumowując, wejście organizacji pozarządowej na teren szkoły wymaga w obecnym stanie prawnym zgody jej dyrektora, poprzedzonej uzgodnieniem warunków tej działalności oraz po uzyskaniu pozytywnej opinii rady szkoły lub placówki i rady rodziców. Zakres planowanych oddziaływań powinien być zgodny z przyjętym w szkole programem wychowawczo-profilaktycznym i w zakresie finansowania mieścić się w planie finansowym szkoły (warto zaznaczyć, że większość organizacji przynosi do szkoły w wianie wraz z planowanymi oddziaływaniami zewnętrzne wobec szkoły ich finansowanie, zdobyte zazwyczaj w drodze konkursów organizowanych przez administrację rządową i samorządową). Zapisy art. 86 ustawy wydają się zbyt lakoniczne i nasuwają przynajmniej kilka istotnych wątpliwości interpretacyjnych. Po pierwsze, ustawa nie precyzuje, na czym konkretnie ma polegać i jaką formę ostatecznie przyjąć „uzgodnienie warunków działalności” orga-

nizacji na terenie szkoły. Dążeniem stron uzgodnień (a zwłaszcza dyrektora szkoły) winno być oczywiście – i to już właśnie na etapie tych uzgodnień, które mają być następnie przedmiotem akceptacji obu organów społecznych – pisemne potwierdzenie zarówno zakresu merytorycznego działalności organizacji, jak i uzgodnienie klauzul dotyczących zasad organizacyjnych tej obecności. Znane autorowi, jako członkowi zarządu organizacji pozarządowej działającej na terenie szkół, praktyki w tym zakresie daleko odbiegają jednak od postulowanego wzorca. Powoduje to sytuację, w której oba organy społeczne wymienione w art. 86 stawiane są często w sytuacji konieczności podejmowania decyzji bez pełnej znajomości zarówno samej organizacji ubiegającej się o możliwość podjęcia oddziaływań na terenie szkoły, jak i treści oraz formy planowanych oddziaływań. To z kolei powoduje bądź przeciąganie się procedur uzyskania akceptacji organów społecznych, bądź ich całkowitą lub częściową fasadowość. Po drugie, ustawa nie rozstrzyga, czy dyrektor może podjąć negatywną decyzję co do możliwości rozpoczęcia przez organizację działalności na terenie szkoły już na etapie uzgodnień warunków współpracy z organizacją, bez wszczęcia procedury uzyskania akceptacji obu wymienionych w art. 86 organów społecznych. Wydaje się, że odpowiedź na to pytanie powinna być pozytywna – współpraca z organizacjami może okazać się przecież niemożliwa bądź niepożądana już na etapie uzgadniania przez dyrektora warunków działalności organizacji. Organizacji w opisanej sytuacji przysługiwać będzie oczywiście prawo zwrócenia się o uzyskanie rekomendacji do obu lub jednego z wymienionych organów społecznych, ale ich decyzje nie będą pod względem prawnym wiążące dla dyrektora.

Autorzy komentarza do prawa oświatowego<sup>7</sup> podnoszą wreszcie zasadną wątpliwość, jaka będzie decyzja dyrektora szkoły w sytuacji, gdy radzie szkoły i radzie rodziców nie uda się uzgodnić wspólnego stanowiska w sprawie (art. 86. ustawy zawiera zapis o pozytywnej opinii rady szkoły i rady rodziców, a nie o dwóch niezależnych opiniach każdego z tych organów), podnosząc jednocześnie, że oba zainteresowane organy powinny mieć uzgodnione wspólne stanowisko. Wydaje się jednak, że brak takiego uzgodnienia pociąga za sobą w konsekwencji brak „pozytywnej opinii rady szkoły i rady rodziców”,

co jest dla dyrektora wiążące i uniemożliwia mu wyrażenie zgody na podjęcie przez organizację działalności na terenie szkoły.

Podkreślić należy także, że jeśli w szkole nie działa rada szkoły i rada rodziców, dyrektor podejmuje w zakresie współpracy szkoły z organizacjami samorządowymi decyzję samodzielnie, bez konieczności uzyskania opinii innego organu.

## Prezydencki projekt

Na początku lipca 2020 roku Prezydent Andrzej Duda zapowiedział na spotkaniu z rodzinami w Pałacu Prezydenckim złożenie w Sejmie projektu nowelizacji prawa oświatowego, przewidującej uzależnienie podjęcia działalności w szkole lub placówce przez stowarzyszenie lub inną organizację od uzyskania wyrażanej w drodze głosowania zgody ogółu rodziców dzieci uczęszczających do szkoły. Z deklaracji tej prezydent się wywiązał, składając w Sejmie, na podstawie art. 118 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., projekt ustawy o zmianie ustawy Prawo oświatowe<sup>8</sup>.

Projekt znajduje się obecnie na tzw. etapie pierwszego czytania w sejmowej Komisji Edukacji, Nauki i Młodzieży i jest traktowany jako projekt rozpatrywany w trybie pilnym<sup>9</sup>. Z uzasadnienia<sup>10</sup> do projektu wynika, iż *bezpośrednim celem projektowanych rozwiązań jest (...) zagwarantowanie rodzicom konstytucyjnej ochrony ich prawa do wychowania dziecka zgodnie z własnymi przekonaniem, także poprzez wpływ na proces jego kształcenia i kreowania osobowości, jako realizacji zasady wynikającej z art. 48 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Projekt ustawy realizuje ten cel, dając rodzicom realny wpływ na kształcenie i wychowanie ich dzieci w szkołach lub placówkach oświatowych. Służyć będzie również ochronie praw dziecka, o której mowa w art. 72 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Ponadto przyczyni się do zwiększenia zainteresowania rodziców procesem kształcenia i wychowywania dziecka realizowanym przez szkołę i placówki oświatowe. W uzasadnieniu do projektu wskazano, że wymagana w dotychczasowym stanie prawnym opinia rady rodziców co do organizacji zajęć dodatkowych, mimo iż rada rodziców reprezentuje ogół rodziców, może jednak nie odzwierciedlać poglądów większości*

rodziców. Ponadto rodzice często nie mają pełnej wiedzy na temat treści przekazywanych dzieciom podczas organizowanych w szkole lub placówce zajęć dodatkowych. *Zdarza się więc, że dzieci uczęszczają na zajęcia dodatkowe, na które – w przypadku posiadania przez rodziców pełnej informacji na ten temat – nie zostałyby zapisane – czytamy w uzasadnieniu. Jak wynika z uzasadnienia projektu, wprowadzenie projektowanych przepisów zwiększy wpływ rodziców na realizowany w szkołach i placówkach oświatowych proces kształcenia i wychowywania dzieci, co należy uznać za pozytywny skutek społeczny, wpisujący się w realizację przywołanych powyżej zasad konstytucyjnych. Z kolei obowiązek przedstawiania przez stowarzyszenia i inne organizacje zamierzające podjąć działalność w szkole lub placówce oświatowej prospektu informacji wychowawczej będzie również pomocny przy podejmowaniu przez rodziców decyzji o uczestnictwie dziecka w prowadzonych w szkole lub placówce zajęciach dodatkowych.*

Zgodnie z projektem procedura rozpoczęcia przez organizację oddziaływań na terenie szkoły ma się rozpocząć bezpłatnym przekazaniem przez organizację dyrektorowi szkoły lub placówki tzw. prospektu informacji wychowawczej. Ma on obligatoryjnie zawierać:

1. przedstawienie idei wychowawczych prezentowanych przez stowarzyszenie lub inną organizację;
  2. prezentację programu działalności wychowawczej lub programu rozszerzającego i wzbogacającego formy działalności dydaktycznej, wychowawczej, opiekuńczej i innowacyjnej szkoły lub placówki, zwanych dalej „programem”;
  3. przedstawienie idei wychowawczych, które będzie realizował program;
  4. wskazanie osób, które będą realizowały program w szkole lub placówce, wraz z informacją o posiadanym przez te osoby doświadczeniu zawodowym, w szczególności w zakresie objętym programem;
  5. informację zawierającą opis materiałów graficznych oraz pomocy dydaktycznych wykorzystywanych podczas realizacji programu.
- Prospekt informacji wychowawczej może być rozbudowany fakultatywnie także o:
6. recenzentów naukowych programu i rekomendacji udzielonych programowi przez inne osoby lub podmioty;
  7. literaturę, na której oparty jest program;

8. inne informacje dotyczące stowarzyszenia lub organizacji i proponowanego przez nią programu.

Dyrektor szkoły lub placówki w terminie 14 dni od dnia otrzymania prospektu ma być zobowiązany przekazać go w postaci elektronicznej lub papierowej rodzicom dzieci uczęszczających do szkoły. Wraz z przekazaniem prospektu informacji wychowawczej dyrektor szkoły lub placówki informować ma rodziców o możliwości wyrażenia zgody albo braku zgody na podjęcie przez organizację działalności w szkole oraz o terminie i sposobie wyrażenia zgody bądź braku zgody, a także skutkach nieprzekazania informacji o zgodzie albo braku zgody. Rodzic może wyrazić zgodę albo brak zgody w terminie 7 dni od dnia otrzymania prospektu informacji wychowawczej. Informację o zgodzie albo jej braku rodzic ma przekazać w postaci elektronicznej lub papierowej dyrektorowi szkoły lub placówki. Nieprzekazanie przez niego informacji o zgodzie albo braku zgody w terminie 7 dni od dnia otrzymania prospektu informacji wychowawczej będzie uznawane za równoważne z wyrażeniem przez tego rodzica zgody na podjęcie przez organizację działalności w szkole lub placówce w zakresie określonym w prospekcie informacji wychowawczej.

Za uzyskanie zgody rodziców ma być uznawane wyrażenie zgody przez większość rodziców dzieci uczęszczających do szkoły lub placówki (z zastrzeżeniem poczynionym w zdaniu poprzednim, a więc uznaniem głosów nieoddanych za głosy aprobujące wejście organizacji do szkoły).

Zgoda rodzica może zostać w każdym czasie cofnięta, bez podawania przyczyny. W przypadku cofnięcia zgody przez większość rodziców dzieci uczęszczających do szkoły lub placówki, dyrektor tej szkoły lub placówki będzie zobowiązany do cofnięcia organizacji zgody na prowadzenie oddziaływań na terenie szkoły. Organizacje prowadzące dotychczas działalność na terenie szkoły, zgodnie z projektem, byłyby zobowiązane do bezpłatnego przekazania dyrektorowi szkoły prospektu informacji wychowawczej, a dalsze procedury mają być analogiczne do opisanych wcześniej w odniesieniu do organizacji, które dopiero zamierzają rozpocząć działalność na terenie szkoły. Natomiast sprawy trwające w dniu wejścia w życie zmian w ustawie (a więc wszczęte przed tym dniem), mają być prowadzone w oparciu o zasady określone w projekcie.

## Procedury sejmowe wokół prezydenckiego projektu

Czytanie prezydenckiego projektu zmiany ustawy Prawo oświatowe do 30 września dwukrotnie znalazło się w porządku obrad sejmowej Komisji Edukacji, Nauki i Młodzieży, i dwukrotnie zostało z tego porządku wycofane. Po raz pierwszy 17 lipca na skutek oprostowania przez Związek Nauczycielstwa Polskiego. Powodem protestu były uchybienia formalne przy procedowaniu projektu – brak 30-dniowego czasu na opiniowanie projektu przez stronę społeczną. Po raz drugi zaś 18 września na skutek przyjęcia wniosku formalnego jednej z posłanek w przedmiocie odroczenia posiedzenia komisji z powodu braku możliwości uczestnictwa w obradach przedstawicieli strony społecznej, spowodowanego zmianami w regulaminie Sejmu wprowadzonymi w związku z sytuacją epidemiologiczną w kraju.

## Głosy w dyskusji

Zaproponowane przez prezydenta zmiany w ustawie Prawo oświatowe spotkały się z bardzo różnym przyjęciem – poczynając od bezwarunkowej bądź warunkowej akceptacji aż do całkowitego zanegowania sensowności i możliwości wdrożenia zaproponowanych rozwiązań. Stanowiska aprobujące propozycję zgodne są zwłaszcza w kwestii wynikającej z uzasadnienia tezy projektu, iż możliwości wpływu rodziców na działania organizacji pozarządowych w szkole są w istniejącym stanie prawnym zbyt małe, i że – jak czytamy w uzasadnieniu do projektu – *wprowadzenie projektowanych przepisów zwiększy wpływ rodziców na realizowany w szkołach i placówkach oświatowych proces kształcenia i wychowywania dzieci, co należy uznać za pozytywny skutek społeczny, wpisujący się w realizację przywołanych powyżej zasad konstytucyjnych. Z kolei obowiązek przedstawiania przez stowarzyszenia i inne organizacje zamierzające podjąć działalność w szkole lub placówce oświatowej prospektu informacji wychowawczej będzie również pomocny przy podejmowaniu przez rodziców decyzji o uczestnictwie dziecka w prowadzonych w szkole lub placówce zajęciach dodatkowych.*

Uzasadnienia poparcia projektu nowelizacji odwołują się często do argumentów ideologicznych bądź o zbliżonym charakterze, czego przykładem może być stanowisko Krajowej Sekcji Oświaty i Wycho-

wania NSSZ Solidarność<sup>11</sup>, przekazane do Sejmu 10 sierpnia. Również podmioty aprobujące, co do zasady, zasadność nowelizacji (bądź traktujące ją jako początek dyskusji o niezbędnych zmianach) podnoszą niejednokrotnie obawy, iż wprowadzenie proponowanych zmian może przyczynić się do nadmiernego rozrostu biurokracji szkolnej.

Głosy przeciwne nowelizacji – w subiektywnej ocenie autora artykułu liczniejsze od głosów aprobujących – zgodne są, iż proponowana nowelizacja prawa oświatowego wpłynie na pogorszenie jakości pracy polskiego systemu szkolnictwa, wysuwając jednocześnie na uzasadnienie tej tezy różnorodne argumenty. Jedynie tytułem symptomatycznego przykładu wskazać można podpisane przez przedstawicieli 78 organizacji pozarządowych „Stanowisko organizacji pozarządowych z dnia 21 lipca 2020 r. w sprawie negatywnych skutków ustawy o zmianie ustawy Prawo oświatowe”<sup>12</sup>, wskazujące, iż *przedstawione w projekcie ustawy rozwiązania nakładają ograniczenia na działalność organizacji pozarządowych w szkołach i placówkach oraz w istotny sposób utrudniają korzystanie z oferowanego przez nie wsparcia edukacyjnego i wychowawczego.*

## Ocena wybranych elementów projektu

Przechodząc do osobistej oceny proponowanych zmian i abstrahując od ich ideologicznego umotywowania, zgadzam się z ogólną tezą wynikającą z uzasadnienia projektu prezydenckiego, że wiedza rodziców na temat organizacji realizujących oddziaływanie na terenie szkół, do których uczęszczają ich dzieci, jest zbyt nikła. Wynika to w mojej ocenie zarówno z niedoskonałości obowiązującej procedury „uzgadniania warunków działalności”, przewidzianych w art. 86 ustawy, jak i z ogólnie zbyt niskiego zaangażowania rodziców w wychowawcze aspekty pracy szkoły. W tym zakresie uważam, że przyjęcie koncepcji obligatoryjnego opracowywania przez organizacje prospektów informacji wychowawczej i upubliczniania ich jest jak najbardziej uzasadnione.

Poważne wątpliwości budzi we mnie natomiast zastąpienie obecnie obowiązującej procedury uzgodnień postulowanym referendum rodziców. Po pierwsze, istnieją istotne wątpliwości, czy postulowane rozwiązanie przyczyni się rzeczywiście do zwiększenia wpływu

ogółu rodziców na wybór organizacji działających na terenie szkoły i realizowanych przez nie programów. Uzasadnienie projektu nie odwołuje się w tym zakresie do żadnych wyników badań naukowych lub analiz prawno-komparatystycznych (tj. porównujących proponowane rozwiązania i ich skuteczność z rozwiązaniami przyjętymi w innych krajach bądź innych dziedzinach życia społecznego). Nie ulega natomiast wątpliwości, iż wprowadzenie proponowanego referendum rodziców umniejszy w istotny sposób obecną rolę rady rodziców – instytucji działającej dotychczas w wielu szkołach w miarę sprawnie.

Brak nam także wiedzy, czy przyjęcie proponowanego referendum rodziców nie zagrozi obejmowaniu oddziaływaniami mniejszościowych grup dzieci i młodzieży o specyficznych potrzebach wychowawczych (dyskusja wokół projektu koncentruje się wyłącznie na zagadnieniach szeroko rozumianego wychowania seksualnego i równościowego, pomijając problemy dzieci z różnymi niepełnosprawnościami czy też zagrożonych uzależnieniami lub pochodzących z rodzin z trudnościami wychowawczymi albo narażonych na przemoc domową).

Poważne wątpliwości budzi także przyjęta formalna strona proponowanego referendum. Przyjęta zasada, że głosy nieoddane zaliczane są jako głosy „za”, nie została w uzasadnieniu umotywowana. Domniemywać jedynie należy, iż opisana zasada wynika z wątpliwości w zakresie frekwencji w referendum, co zdaniem autorów projektu wyklucza przyjęcie ogólnie stosowanej zasady, iż referendum jest ważne, jeśli weźmie w nim udział określona liczba uprawnionych do oddania głosu (np. 20 lub 50%).

W dalszej kolejności propozycja nowelizacji nie precyzuje nawet, kto jest uprawniony do głosowania. Stosowne zapisy ustawy brzmią: *Dyrektor szkoły lub placówki przekazuje rodzicom dzieci uczęszczających do tej szkoły lub placówki prospekt informacji wychowawczej i Rodzic może wyrazić zgodę albo brak zgody (...) w terminie 7 dni od dnia otrzymania prospektu informacji wychowawczej. Informację o zgodzie albo braku zgody rodzic przekazuje dyrektorowi szkoły lub placówki, w postaci elektronicznej lub papierowej.*

Na tle powyższych zapisów tylko przykładowo można podnieść następujące wątpliwości:

- czy w wypadku rodziny pełnej (tj. składającej się na gruncie obowiązującego prawa z dwojga

małżonków) prawo do udziału w referendum przysługuje obojgu małżonkom wspólnie (jeden głos w referendum), czy też każdemu z nich osobno (dwa głosy w referendum);

- w wypadku przyjęcia opcji, że małżonkom przysługuje wyłącznie prawo do oddania jednego głosu, jakie zasady obowiązują w sytuacji niemożności osiągnięcia przez małżonków porozumienia co do sposobu głosowania (zwłaszcza wobec faktu, że nieoddanie przez nich głosu będzie automatycznie uznane za oddanie głosu „za”);
- w wypadku przyjęcia opcji, że każdemu z małżonków przysługuje oddanie oddzielnego głosu, jak rozwiązać dylemat sytuacji osób wychowujących dziecko samodzielnie i mających z tego tytułu jeden głos?;
- czy osobom mającym w szkole więcej niż jedno dziecko przysługuje z tego tytułu zwiększona liczba głosów?
- czy uczniowie pełnoletni głosują sami, czy też głosują za nich rodzice?

Projekt – jak się wydaje – nie daje także pełnych gwarancji równego traktowania rodziców, mających prawo do udziału w referendum. Stosowne zapisy w tym zakresie brzmią: *Dyrektor szkoły lub placówki przekazuje rodzicom dzieci uczęszczających do tej szkoły lub placówki prospekt informacji wychowawczej w postaci elektronicznej lub papierowej, w terminie 14 dni od dnia jego otrzymania. Wraz z przekazaniem prospektu informacji wychowawczej dyrektor szkoły lub placówki informuje rodziców o możliwości wyrażenia zgody albo braku zgody na podjęcie przez stowarzyszenie lub inną organizację (...) działalności w szkole lub placówce, terminie i sposobie wyrażenia zgody oraz braku zgody, a także skutkach nieprzekazania informacji o zgodzie albo braku zgody (...)*. Językowa wykładnia powyższych zapisów upoważnia więc dyrektora do przekazania prospektu w wersji elektronicznej, co może stanowić o wykluczeniu z udziału w referendum części osób uprawnionych do głosowania, ale nieposiadających dostępu do elektronicznych środków przekazu informacji.

Na uwagę zasługują oczywiście także te głosy – wyrażone m.in. przez największe związki zawodowe działające na terenie szkół – że wdrożenie w życie projektu przyczyni się w znacznym stopniu do trudnego do oszacowania wzrostu biurokracji szkolnej.

W uzasadnieniu projektu czytamy wreszcie, że *proponowane zmiany mogą wywołać nieznaczące skutki finansowe związane z opracowaniem prospektu informacji wychowawczej oraz procedurą uzyskiwania zgody rodziców*. Tak lakoniczne potraktowanie skutków finansowych uregulowania nie wzbudza zaufania. O ile zgodzić się wypada, że koszt opracowania prospektu informacji wychowawczej wydaje się być niewielki, to już skutki wdrożenia procedury referendum wymagają (zwłaszcza w dużych szkołach, mających siedzibę w ośrodkach, w których działa wiele organizacji pozarządowych) staranniejszego oszacowania, zwłaszcza wobec znanej powszechnie trudnej sytuacji oświaty.

## Przypisy

- <sup>1</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. uchwalona przez Zgromadzenie Narodowe w dniu 2 kwietnia 1997 r., przyjęta przez Naród w referendum konstytucyjnym w dniu 25 maja 1997 r., podpisana przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 16 lipca 1997 r. Zobacz zwłaszcza umiejscowiony wśród podstawowych zasad porządku konstytucyjnego art. 18 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, gwarantującego ochronę i opiekę Rzeczypospolitej Polskiej małżeństwu, rodzinie, macierzyństwu oraz rodzicielstwu oraz art. 48 w brzmieniu: 1. Rodzice mają prawo do wychowania dzieci zgodnie z własnymi przekonaniami. Wychowanie to powinno uwzględniać stopień dojrzałości dziecka, a także wolność jego sumienia i wyznania oraz jego przekonania. 2. Ograniczenie lub pozbawienie praw rodzicielskich może nastąpić tylko w przypadkach określonych w ustawie i tylko na podstawie prawomocnego orzeczenia sądu, <https://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/polski/kon1.htm> (dostęp: 30.09.2020 r.).
- <sup>2</sup> <http://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/druk.xsp?nr=458> (dostęp: 30.09.2020 r.).
- <sup>3</sup> W dalszej części artykułu, ze względu na przejrzystość wyводу, na określenie dyrektorów i dyrektorek szkół, będę się posługiwał jednym, wspólnym rzeczownikiem „dyrektorzy”, za co Szanowne Panie Dyrektorki serdecznie przepraszam.
- <sup>4</sup> W Konstytucji RP w art. 72 pkt 3 znajdujemy zapis: W toku ustalania praw dziecka organy władzy publicznej oraz osoby odpowiedzialne za dziecko są obowiązane do wysłuchania i w miarę możliwości uwzględnienia zdania dziecka. Norma ustalona w przytoczonym artykule jest jedną z najczęściej pomijanych w życiu publicznym. Także w interesującym nas zakresie głos uczniów i uczennic dotychczas nie wybrzmiał bądź był wyjątkowo słabo słyszalny.
- <sup>5</sup> <http://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=W-DU20170000059> (dostęp: 30.09.2020 r.).
- <sup>6</sup> Wśród prawników nie ma zgody, czy z tekstu preambuły można wyprowadzać bezpośrednio obowiązujące normy prawne. W tej kwestii przykładowo: Sosnowski B., „Geneza, rola i cechy preambuły w aktach prawnych”, <https://duckduckgo.com/?q=BE-NIAMIN+SOSNOWSKI.+Geneza%2C+rola+i+cechy+preambu%C5%82y+w+aktach+prawnych.+site%3Acejsh.icm.edu.pl&t=ffab&ia=web> (dostęp: 30.09.2020 r.).
- <sup>7</sup> Dr Adam Balicki, prof. KUL dr hab. Magdalena Pyter., „Prawo oświatowe. Komentarz”, s. 266; Wydawnictwo Beck, Warszawa 2017.
- <sup>8</sup> <http://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/druk.xsp?nr=458> (dostęp: 30.09.2020 r.).
- <sup>9</sup> jw.
- <sup>10</sup> jw.
- <sup>11</sup> jw.
- <sup>12</sup> [https://obywateleledukacji.org/bez\\_kateogrii/stanowisko-organizacji-pozarządowych-21-lipca-2020-r-sprawie-negatywnych-skutkow-ustawy-o-zmianie-ustawy-prawo-oswiatowe/](https://obywateleledukacji.org/bez_kateogrii/stanowisko-organizacji-pozarządowych-21-lipca-2020-r-sprawie-negatywnych-skutkow-ustawy-o-zmianie-ustawy-prawo-oswiatowe/) (dostęp: 30.09.2020 r.).