



RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich

Prof. dr Andrzej ZOLL

00-090 Warszawa
Al. Solidarności 77

Tel. centr. 551 77 00
Fax 827 64 53

Warszawa, 30 września 2002 r.

35747

RPO-380368-XI-01/EC

Pani dr Krystyna Łybacka
Minister Edukacji Narodowej
i Sportu

Szanowna Pani Minister,

Obowiązujące standardy praw człowieka określają znacznie większy udział rodziców i dzieci w procesie edukacji i wychowania, niż przewidziano w obowiązujących przepisach. W przygotowywanym rządowym projekcie nowelizacji ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty problem ten całkowicie pominięto. W świetle art. 2 Protokołu nr 1 Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności: „(...) Wykonując swoje funkcje w dziedzinie wychowania i nauczania państwo uznaje prawo rodziców do zapewnienia tego wychowania i nauczania zgodnie z ich własnymi przekonaniem religijnymi i filozoficznymi” (Dz.U. Nr 1995 r. Nr 36, poz. 175 ze zm.).

Zgodnie z Konstytucją RP prawa i wolności obywatela mogą być regulowane jedynie ustawą. W systemie prawa polskiego, ustanowienie normy ograniczającej prawa obywatela w innym akcie prawnym niż ustawa, jest naruszeniem konstytucyjnej zasady państwa prawnego. Nie ma takich materii, w których mogłyby być stanowione regulacje podstawowe o charakterze powszechnie obowiązującym bez ich uprzedniego umocowania ustawowego. Z kolei ograniczenia praw i wolności zagwarantowanych konstytucyjnie mogą być wprowadzone tylko w zakresie koniecznym w demokratycznym społeczeństwie i nie mogą naruszać istoty ograniczanego prawa.

W związku z powyższym, na podstawie art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o RPO (tj. Dz. U z 2001 r. Nr 14, poz. 147) przedstawiam uwagi i komentarze do przepisów, które regulują prawa i uprawnienia uczniów i rodziców:

art. 15 ust 2-3

W projekcie proponuje się wprowadzenie obowiązku szkolnego dla 6-latków od 2006 r. W kontekście idei wyrównywania szans edukacyjnych rozważenia wymaga wprowadzenie obowiązkowej zerówki od 5 r.ż. i objęcie jej subwencją oświatową, co słabym, małym gminom pozwoliłoby na tworzenie oddziałów przedszkolnych. Dodać trzeba także, że właściwego uzupełnienia wymaga treść upoważnienia przewidywanego - zgodnie z piątą wersją roboczą projektu - w ust. 3 art. 15 (w kształcie tam zapisanym ma ono charakter blankietowy, gdyż nie zawiera wytycznych dotyczących treści planowanego rozporządzenia, a więc nie spełnia wymogów określonych w art. 92 ust. 1 zd. 2 Konstytucji RP).

art. 30 ust. 2b

Skład komisji konkursowej na stanowisko kuratora należałoby uzupełnić o przedstawicieli organizacji pozarządowych działających „w obszarze oświaty” (na terenie danego województwa), będących reprezentacją rodziców i uczniów - oczywiście, jeżeli takie działają - oraz przedstawicieli rady oświatowej.

art. 36a ust. 5

Należałoby uwzględnić przedstawicieli uczniów lub chociaż rady szkoły. W projekcie przewidziano udział przedstawicieli rady pedagogicznej i rodziców, pomijając uczniów.

art. 46

Jw. - należałoby uwzględnić przedstawicieli rodziców i uczniów.

art. 51 ust. 1a

Należałoby wykreślić. Rzecznik w ubiegłym roku wyraził swoje stanowisko w wystąpieniu do Marszałka Sejmu RP o numerze jak wyżej (a wcześniej w wystąpieniu do Ministra Edukacji z dnia 27 marca oraz z dnia maja 2000 r. o numerze RPO/197149/95/XI/GR), w którym stwierdził m.in., iż nie ma podstaw do wyeliminowania przedstawicieli uczniów szkół podstawowych i ewentualnie gimnazjów ze struktur demokratycznych szkoły. Oczywiście jest, że nie podejmują oni niektórych decyzji i oczywiście jest również, iż nie nauczą się zasad demokratycznego państwa prawa bez praktycznego ich stosowania. Szkoła jest najbardziej odpowiednim miejscem do takiej nauki. W tym miejscu warto przywołać Zalecenie Nr 85 (7) Komitetu Ministrów Rady Europy o nauczaniu i pobieraniu nauki w zakresie praw człowieka w szkołach, w którym stwierdza się m.in.: „(...) szkoły tworzą wspólnoty, które mogą i powinny być przykładem poszanowania godności jednostki i różnic, tolerancji i równości szans”; „ zrozumienie i nabycie doświadczenia w zakresie praw człowieka stanowi ważny element przygotowania wszystkich młodych ludzi do życia w demokratycznym i pluralistycznym społeczeństwie

(...) Koncepcje związane z prawami człowieka mogą i powinny być przyswajane od najmłodszych lat". „Demokracja jest poznawana najlepiej w warunkach demokratycznych, w których zachęca się do udziału, w których można szczerze wypowiadać się i dyskutować na temat poglądów, w których swoboda wypowiedzi uczniów i nauczycieli jest zagwarantowana i w których panuje uczciwość i sprawiedliwość (...)"

art. 54 ust. 1

Należałoby dopisać ust. 2: dyrektor szkoły ma obowiązek rozpatrzyć wniosek i ustosunkować się na piśmie do opinii w terminie...np. 14 dni. W przypadku nie uwzględnienia wniosków przysługuje odwołanie do organu nadzorującego.

Należałoby też jasno zapisać tryb składania odwołań, wniosków i skarg przez indywidualnych rodziców w sprawach z zakresu nadzoru pedagogicznego (art.63 Konstytucji RP).

Brakuje w ustawie regulacji dotyczącej prawa do informacji zarówno dla uczniów, jak i rodziców. Rzecznik (RPO-407666-XI/02/EC) występował w tej sprawie do Pani Minister. Z odpowiedzi (DKOS-054-179/02/DB) wynika, iż odpowiednie zmiany zostaną uwzględnione w kolejnej nowelizacji ustawy. Niestety, w obecnym projekcie nie wprowadzono stosownych przepisów. Z doniesień prasowych wynika, że zmiany będą wprowadzone w akcie prawnym o randze rozporządzenia. Przypomnieć należy zatem powoływaną na wstępie zasadę wyłączności ustawy - określenie w akcie wykonawczyńi zasad dostępu do informacji (dokumentacji związanej z oceną ucznia) musi znaleźć bezpośrednie oparcie w ustawie i służyć jej wykonaniu, zgodnie z modelem określonym w art. 92 ust. 1 Konstytucji.

art. 55

Jest niezrozumiałe dlaczego, choć od lat mówi się o wadliwej konstrukcji tego artykułu, nie zaproponowano zmian.

Należy doprecyzować, a potem konsekwentnie używać pojęć „samorząd" i „organy samorządu", zwłaszcza, że w szkołach pojęcie samorząd funkcjonuje na ogół w odniesieniu do organów, nie zaś do ogółu uczniów:

- w ust. 4 mówi się o regulaminie samorządu, w istocie należy rozumieć, że nie chodzi o regulamin ogółu uczniów jak zdefiniowano samorząd w ust. 2, ale o uprawnienia organów,

- w ust. 5 raczej chodzi o reprezentację uczniów, a zatem nie samorząd, jako ogół uczniów składa wnioski i opinie, ale samorząd jako organ przedstawicielski.

Wymieniony katalog praw nazywanych podstawowymi prawami ucznia składa się z zapisów różnej treści:

- pkt 1-2 to elementy prawa do informacji. Należy rozumieć, że to prawa osobiste każdego indywidualnego ucznia,

- pkt 3 to raczej zadanie szkoły. Jeżeli miałyby to być rozumiane jako prawo ucznia, to zapis winien być bardziej precyzyjny, tak aby rodzice i uczniowie wiedzieli jakie konkretne roszczenie z tego wynika (co oznacza pojęcie „właściwe proporcje“?),

- pkt 4 w praktyce jest to uprawnienie organów samorządu. Można sobie wyobrazić, że każdy uczeń redaguje i wydaje gazetkę szkolną. Można jednak domniemywać, że takie rozumienie zapisu nie było intencją ustawodawcy,

- pkt 5 i 6 to również uprawnienia organów, a nie indywidualne, podstawowe prawa ucznia.

Opiekun samorządu: należy rozumieć - zgodnie z koncepcją zapisu art. 55 ust. 2 - opiekun wszystkich uczniów, czy też organów przedstawicielskich ?

Katalog ten wymaga uporządkowania - jeżeli wymienia się podstawowe prawa ucznia, w sprawie których samorząd może, w szczególności, składać wnioski i opinie, to niech to będą istotnie te prawa, które wynikają z katalogu praw człowieka (np.: prawo do informacji, ochrony przed poniżającym traktowaniem i karaniem, swobody wyrażania opinii czy prawo do skargi). Natomiast uprawnienia organów samorządu uczniów powinny być zapisane osobno.

Poza tym, podobnie jak w art. 54, należy przewidzieć procedury odpowiedzi na składane wnioski i opinie.

Ad. art. 60 ust. 1

Statut szkoły musi określać procedury odwołania się od decyzji i składania skarg w przypadku nieprzestrzegania praw oraz informacje o instytucjach, do których takie skargi można składać.

Statut winien też zawierać informacje o uprawnieniach rodziców i zasadach współpracy szkoła - rodzice.

Pragnę także poinformować, że w całości podtrzymuję stanowisko przedstawione podczas końcowych prac nad ubiegłoroczną nowelizacją ustawy o systemie oświaty (kopię wystąpienia do Marszałka Sejmu z 13 czerwca, o numerze sygn. jak wyżej, przesyłam w załączeniu). Wskazywałem w nim na konieczność uporządkowania i doprecyzowania przepisów określających udział rodziców w życiu szkoły oraz nadania im odpowiedniej rangi. Wprowadzenie tychże zapisów do ustawy o systemie oświaty stanowiłoby realizację podstawowych wartości konstytucyjnych.

Ważną i nadal aktualną kwestią są regulacje dotyczące powoływania rad oświatowych i Krajowej Rady Oświatowej. Obowiązujące zapisy są martwe. Tymczasem toczą się dyskusje na temat kształtu polityki edukacyjnej, jednak głos działaczy oświatowych ma niewielki wpływ na podejmowane w tym zakresie decyzje, choć działanie takich gremiów w strukturach samorządu terytorialnego oraz na szczeblu krajowym ma swoje konstytucyjne uzasadnienie.

W moim przekonaniu obecna sytuacja jest niekorzystna dla nas wszystkich i wymaga pilnych działań Pani Minister i Pani Współpracowników.

Proszę zatem o stanowisko Pani Minister wobec przedstawionych uwag i komentarzy.

Załącznik 1

Z poważaniem

/-/