



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, 22 stycznia 2003 r.

36336

RPO-461149-XI/04/EC

Pani Poseł Danuta Grabowska
Przewodnicząca Podkomisji
nadzwyczajnej do przeglądu prawa
oświatowego po katem
przeciwdziałania zjawiskom
patologicznym w szkole i opracowania
propozycji zmian w tym zakresie
Komisja Edukacji, Nauki i Młodzieży
Sejm RP

Szanowna Pani Przewodnicząco,

W nawiązaniu do wcześniejszego pisma i przedmiotu posiedzenia Komisji w dniu 27 listopada ub.r., na podstawie art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o R.P.O. (tj. Dz. U. z 2001 r. Nr 14, poz. 147)

Jasno określone, egzekwowalne prawa i obowiązki są dobrym i skutecznym instrumentem wychowawczym. Tymczasem w ustawie o systemie oświaty brakuje takich zapisów, a te które są albo są niewłaściwe albo niewystarczające. Określenie w ustawie o systemie oświaty praw z jednej strony, ich ograniczeń z drugiej oraz uszczegółowienie tych zapisów na poziomie aktów podustawowych wprowadzi jasne reguły funkcjonowania szkoły i stanowić będzie realizację podstawowych wartości konstytucyjnych. Każda ze stron wiedzieć będzie, gdzie są granice jej praw i uprawnień i jaka odpowiedzialność na niej ciąży.

Wielokrotnie w sprawie tej w ostatnim czasie występowałem. Ilustracja., niewłaściwego uregulowania praw uczniów i rodziców był zapis w rozporządzeniu MENiS z dnia 21 maja 2001 r. w sprawie warunków i sposobu oceniania, klasyfikowania... (Dz.U.

Nr 29, poz.323 ze zm.) ograniczający konstytucyjne prawo do informacji, a dodatkowo - niekonstytucyjny, gdyż niezapisany w ustawie. W związku z moją interwencją (RPO-407666-XI/02 z dnia 19.06.2002 r.) wprowadzono poprawki w rozporządzeniu (§ 5 ust. 1 pkt 2,3) i w ustawie (art. 22 ust. 2 pkt 4a), jednak nowe regulacje nie dotyczą wszystkich aspektów prawa do informacji.

Podstawowe prawa i obowiązki uczniów i rodziców winny być zapisane w ustawie. Zgodnie bowiem z art. 31 ust. 3 Konstytucji można je ograniczyć jedynie przepisem ustawy, a nie rozporządzenia. W prawie oświatowym brak porządku i konsekwencji w tej materii. Ograniczenia praw mających swe źródło w Konstytucji uregulowane są w rozporządzeniach, a katalog praw ucznia - wpisany do ustawy przy okazji przepisu o samorządzie uczniowskim (art. 55) - ma mały związek z prawami człowieka (zamieszczony poniżej komentarz do art. 55 ustawy przekazałem w wystąpieniu z 30 września 2002 r. RPO-380368-XI/01).

Art. 55 ust. 1: W szkole i placówce działa samorząd uczniowski, zwany dalej „samorządem”.

2. Samorząd tworzą wszyscy uczniowie szkoły lub placówki.

3. Zasady wybierania i działania organów samorządu określa regulamin uchwalany przez ogół uczniów w głosowaniu równym, tajnym i powszechnym. Organy samorządu są jedynymi reprezentantami ogółu uczniów.

4. Regulamin samorządu nie może być sprzeczny ze statutem szkoły lub placówki.

5. Samorząd może przedstawiać radzie szkoły lub placówki, radzie pedagogicznej oraz dyrektorowi wnioski i opinie we wszystkich sprawach szkoły lub placówki, w szczególności dotyczących realizacji podstawowych praw uczniów, takich jak:

1) prawo do zapoznawania się z programem nauczania, z jego treścią, celem i stawianymi wymaganiami,

2) prawo do jawnej i umotywowanej oceny postępów w nauce i zachowaniu,

3) prawo do organizacji życia szkolnego, umożliwiające zachowanie właściwych proporcji między wysiłkiem szkolnym a możliwością rozwijania i zaspokajania własnych zainteresowań,

4) prawo redagowania i wydawania gazety szkolnej,

5) prawo organizowania działalności kulturalnej, oświatowej, sportowej oraz rozrywkowej zgodnie z własnymi potrzebami i możliwościami organizacyjnymi, w porozumieniu z dyrektorem,

6) prawo wyboru nauczyciela pełniącego rolę opiekuna samorządu.

6. Minister właściwy do spraw oświaty i wychowania określi, w drodze rozporządzenia, typy szkół i placówek, w których nie tworzy się samorządu uczniowskiego ze względu na konieczność stosowania w szkole lub placówce specjalnej organizacji

nauki i metod pracy, a także ze względów wychowawczych, opiekuńczych i resocjalizacyjnych.

Jest niezrozumiałe, dlaczego - choć od lat mówi się o wadliwej konstrukcji tego artykułu - przy okazji kolejnych nowelizacji nie został zmieniony. 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 uczniów” składa się z zapisów różnej treści:

- pkt 1-2 to elementy prawa do informacji. Należy rozumieć, że to prawa indywidualne każdego 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 byłby to opiekun wszystkich uczniów, nie zaś organów samorządu?

Katalog ten wymaga uporządkowania, uzupełnienia i wyodrębnienia w oddzielnym artykule ustawy - jeżeli wymienia się podstawowe prawa ucznia, w sprawie których samorząd może, w szczególności, składać wnioski i opinie, to niech to będą prawa wynikające z Konstytucji (np.: prawo do informacji, ochrony przed poniżającym traktowaniem i karaniem, swobody wyrażania opinii czy prawa proceduralne). Natomiast uprawnienia organów samorządu uczniów powinny być zapisane osobno.

Odnośnie ust. 6, w którym mówi się o szkołach i placówkach, gdzie nie tworzy się samorządu ze względów wychowawczych, opiekuńczych czy resocjalizacyjnych należałoby rozważyć, czy taki pogląd jest zgodny ze współczesną wiedzą o wychowawczej i resocjalizacyjnej funkcji samorządu młodzieżowego, jak również z art. 58 ust. 1 Konstytucji.

Poza tym należy przewidzieć procedury odpowiedzi na składane wnioski i opinie - jest to wymóg art. 63 Konstytucji.

Art. 42. 1.: Rada pedagogiczna przygotowuje projekt statutu szkoły lub placówki albo jego zmian i przedstawia do uchwalenia radzie szkoły lub placówki.

W przygotowaniu projektu statutu powinni uczestniczyć przedstawiciele rady rodziców i samorządu uczniowskiego.

Art. 60 ust. 1: Statut szkoły lub placówki publicznej powinien określać w szczególności:

- 1) nazwę i typ szkoły lub placówki oraz ich cele i zadania,
- 2) organ prowadzący szkołę lub placówkę,
- 3) organy szkoły lub placówki oraz ich kompetencje,
- 4) organizację szkoły lub placówki,
- 5) zakres zadań nauczycieli oraz innych pracowników szkoły lub placówki,
- 6) zasady rekrutacji uczniów,

7) prawa i obowiązki uczniów, w tym przypadki, w których uczeń może zostać skreślony z listy uczniów szkoły.

1. Brakuje zapisu, iż 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. W statucie potrzebna jest taka informacja i winna mieć swoje źródło w ustawie. Rzecz nie w tym, że nie ma w ogóle takich procedur.

Wynikają one chociażby z art. 31 pkt 5 b/ ustawy (kurator oświaty jest organem nadrzędnym w stosunku do dyrektorów szkół w sprawach z zakresu obowiązku szkolnego i obowiązku nauki oraz w sprawach skreślenia uczniów z listy uczniów). W tych sprawach obowiązuje kpa. Zgodnie z art. 33 ust. 2 pkt 4, 6 nadzorowi podlega w szczególności przestrzeganie statutu szkoły lub placówki, przestrzeganie praw dziecka i praw ucznia oraz upowszechnianie wiedzy o tych prawach i tu już nie ma odniesienia do kpa, ale jest rozporządzenie o nadzorze - w którym nie ma procedur. Chodzi zatem o to, żeby procedury wewnętrzne wprowadzić oraz dookreślić je w statutach, a także informować o innych procedurach skargowych, o ile mają zastosowanie. Statut powinien zawierać również katalog kar, nagród oraz tryb odwołania się od kary. W istocie w ramowych statutach (załączniki do rozporządzenia MEN z 21 maja 2001 r. w sprawie ramowych statutów publicznego przedszkola oraz publicznych szkół Dz.U. Nr 61, poz. 624 ze zm.) po nowelizacji w 2002 r. wprowadzono zapisy, iż statuty muszą zawierać procedury odwołania się od kary oraz składania skargi na naruszenia praw. Uregulowania te nie mają jednak swego źródła w ustawie (nie wynikają z upoważnień ustawowych). Zgodnie z art. 63 Konstytucji tryb rozpatrywania petycji, wniosków i skarg określa ustawa i każdemu przysługuje prawo ich składania do organów władzy publicznej i podmiotów wykonujących zadania zlecone z zakresu administracji publicznej.

2. Zapis, iż statut szkoły ma zawierać katalog praw ucznia w szczególności zawartych w Konwencji o prawach dziecka w praktyce niewiele pomaga twórcom statutów.

Konwencja o prawach dziecka zawiera 41 artykułów, z czego znaczna część dotyczy zadań państwa w zakresie zabezpieczenia opieki nad dziećmi i nie odnosi się do życia szkolnego. Skutek jest taki, że statuty szkolne zawierają katalogi praw przepisane z nieobowiązującego już zarządzenia MEN lub ustawy i niewiele mają wspólnego z prawami człowieka (co potwierdza dokonana w ubiegłym roku na zlecenie MENiS analiza dotycząca statutów szkolnych). Gdyby w ustawie w jednym artykule wprowadzono katalog praw podstawowych ucznia (typu: prawo do informacji, ochrona przed poniżającym traktowaniem i karaniem, swoboda wypowiedzi, swoboda religii, prawo do korzystania z pomocy materialnej w trakcie nauki, prawo do prywatności i prawa proceduralne), wówczas statut szkoły mógłby się odwołać do tegoż artykułu i ewentualnie poszerzyć katalog o uprawnienia (prawa) ucznia wynikające z prawa oświatowego (np. uprawnienia do korzystania z pomocy psychologicznej) i uprawnienia związane z realizacją programu szkoły, wynikające z ustaleń między organami szkoły (np. liczba sprawdzianów dziennie, tygodniowo itp.).

3. Statut winien też zawierać informacje o zasadach współpracy szkoła - rodzice i indywidualnych uprawnieniach rodziców w tym zakresie.

Art. 51 ust. 1a: W skład rady szkoły w szkołach podstawowych nie wchodzi uczniowie, a w gimnazjach udział uczniów w radzie szkoły nie jest obowiązkowy.

Przepis ten jest sprzeczny z art. 72 ust. 3 Konstytucji. Rzecznik wyraził swoje stanowisko w wystąpieniu do Marszałka Sejmu i Senatu RP z 13 czerwca 2001 r., wcześniej - w wystąpieniu do Ministra Edukacji (RPO/197149/95/XI). Stwierdził w nim 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 (w ust. 5a wprowadzono wystarczający zapis, iż w regulaminie rady szkoły mogą być określone rodzaje spraw w rozpatrywaniu których nie biorą udziału uczniowie) i oczywiście jest również, iż nie nauczają się zasad demokratycznego państwa prawa bez praktycznego ich stosowania. Szkoła jest najbardziej odpowiednim miejscem do takiej nauki¹.

Art. 53. 1. W szkole i placówce może działać rada rodziców, stanowiąca reprezentację rodziców uczniów.

2. Zasady tworzenia rady rodziców uchwała ogół rodziców uczniów tej szkoły lub placówki.

¹ 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 (...)”.

Wydaje się, że słowa „może działać” należałoby zastąpić - „działa”. Nie ma powodu, aby rada rodziców - organ przedstawicielski działał fakultatywnie, a nie obligatoryjnie. Zasady powoływania rady rodziców powinny mieć charakter demokratyczny (ewentualne indywidualne odmowy nie wpłyną wówczas na wyłonienie właściwej reprezentacji). Procedurą wyboru członków rady powinna być sprecyzowana i zapisana w statucie szkoły.

Stwierdzenie, iż „zasady tworzenia rady uchwała ogół rodziców” jest niejasne i w praktyce niewykonalne (czy każdorazowo przy wyborze nowych członków, czy tylko na początku -w jaki sposób ogół rodziców uchwała zasady wyboru - przez głosowanie???)

Art. 54 ust. 1: Rada rodziców może występować do organu prowadzącego szkołę lub placówkę, organu sprawującego nadzór pedagogiczny, dyrektora, rady pedagogicznej oraz rady szkoły lub placówki z wnioskami i opiniami dotyczącymi wszystkich spraw szkoły lub placówki.

Należałoby dopisać ust. 2: „Organ do którego wpłynął wniosek lub opinia ma obowiązek rozpatrzyć wniosek i ustosunkować się na piśmie do opinii w terminie np. 14 dni. W przypadku nieuwzględnienia wniosków przysługuje odwołanie do organu nadrzędnego”. Wymóg takiej regulacji wynika z art. 63 Konstytucji, który ma tu odpowiednie zastosowanie.

Art. 36a ust. 5: W celu przeprowadzenia konkursu (dotyczy dyrektora szkoły) organ prowadzący szkołę lub placówkę powołuje komisję konkursową w składzie:

- 1) po trzech przedstawicieli:
 - a) organu prowadzącego szkołę lub placówkę,
 - b) organu sprawującego nadzór pedagogiczny,
- 2) po dwóch przedstawicieli:
 - a) rady pedagogicznej,
 - b) rodziców,

W składzie komisji konkursowej na stanowisko dyrektora szkoły należałoby uwzględnić przedstawicieli uczniów lub chociaż rady szkoły. W projekcie przewidziano udział przedstawicieli rady pedagogicznej i rodziców, pomijając uczniów. Jednocześnie pojęcie przedstawiciele rodziców (pkt 2b) jest nieprecyzyjne. Nie wiadomo, czy chodzi o przedstawicieli rady rodziców czy o rodziców w ogóle, a wówczas jaki byłby w praktyce tryb wybierania tychże przedstawicieli. Z ustępu 5b pkt 2, gdy chodzi o komisję konkursową do wyboru dyrektora zespołu szkół lub placówek wynika, że przedstawiciele rodziców wyłania się spośród rodziców wszystkich szkół. Nie bardzo jednak wiadomo, jaki jest wówczas tryb wyboru przedstawicieli.

Art. 30 ust. 2b: Konkurs na stanowisko kuratora oświaty przeprowadza komisja konkursowa powoływana przez wojewodę. W skład komisji konkursowej wchodzi po dwóch przedstawicieli:

- 1) ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania,

- 2) wojewody,
- 3) sejmiku województwa

oraz po jednym przedstawicielu wojewódzkich struktur związków zawodowych o zasięgu ogólnokrajowym, zrzeszających nauczycieli.

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. (Jeżeli na terenie danego województwa działa więcej niż jedna organizacja pozarządowa statutowo zajmująca się „oświatą” wówczas wyłonienie przedstawiciela należałoby do tych organizacji).

Art. 46 ust.: 1 W skład Krajowej Rady wchodzi przedstawiciele wojewódzkich rad oświatowych, po jednym z każdej rady wojewódzkiej, oraz po jednym przedstawicielu centralnych struktur związków zawodowych zrzeszających nauczycieli.

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 składzie krajowej rady oświatowej także nie przewidziano przedstawicieli organizacji pozarządowych. Brak przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego, gdy jest reprezentacja związków zawodowych podważa idee tworzenia tego typu „społecznych ciał opiniodawczych (patrz: art. 45 ust. 1 ustawy).

Problem ten szerzej rozwinięty został w przygotowanym w ramach programu „Edukacja dla rozwoju” opracowaniu „Obywatelska odpowiedzialność za edukację narodową” - wyd. Biuro RPO, Warszawa 2003 r.

Uregulowania jasno określające udział uczniów i rodziców w życiu szkoły przesądzają o jakości jej funkcjonowania; tym samym są podstawowym gwarantem bezpieczeństwa dzieci w szkole.

Z wyrazami szacunku

/-/