

**ZARZĄD**

**PREZES**

Andrzej Płonka  
POWIAT BIELSKI (woj. śląskie)

**WICEPREZESI**

Tadeusz Chrzan  
POWIAT JAROSŁAWSKI

Jan Grabkowski  
POWIAT POZNAŃSKI

Jerzy Kolarz  
POWIAT BUSKI

Adam Krzysztoń  
POWIAT ŁANCUCKI

Krzysztof Maćkiewicz  
POWIAT WĄBRZESKI

Marian Niemirski  
POWIAT PRZYSUSKI

Sławomir Snarski  
POWIAT BIELSKI (woj. podlaskie)

Zbigniew Szumski  
POWIAT ŚWIEBODZIŃSKI

**CZŁONKOWIE**

Mirosław Czapla  
POWIAT MALBORSKI

Jarosław Dudkowiak  
POWIAT GŁOGOWSKI

Ewa Janczar  
MIASTO NA PRAWACH POWIATU  
m.st. WARSZAWA

Józef Matysiak  
POWIAT RAWSKI

Andrzej Nowicki  
POWIAT PISKI

Wojciech Pałka  
POWIAT KRAKOWSKI

Andrzej Potępa  
POWIAT BRZESKI

Joanna Potocka-Rak  
POWIAT CIECHANOWSKI

Dariusz Szustek  
POWIAT ŁUKOWSKI

Tomasz Tamborski  
POWIAT KOŁOBRZESKI

Małgorzata Tudaj  
POWIAT KĘDZIERZYŃSKO-KOZIELSKI

Mirosław Walicki  
POWIAT GARWOLIŃSKI

**KOMISJA REWIZYJNA**

**PRZEWODNICZĄCY**

Józef Swaczyna  
POWIAT STRZELECKI

**Z-CA PRZEWODNICZĄCEGO**

Andrzej Szymanek  
POWIAT WIERUSZOWSKI

**CZŁONKOWIE**

Zdzisław Brezdeń  
POWIAT OŁAWSKI

Andrzej Ciołek  
POWIAT GOŁDAPSKI

Zdzisław Gamański  
POWIAT CHEŁMIŃSKI

Krzysztof Nosal  
POWIAT KALISKI

Andrzej Opala  
POWIAT ŁÓDZKI WSCHODNI

Waldemar Trelka  
POWIAT RADOMSKI

Bogdan Zieliński  
POWIAT WYSOKOMAZOWIECKI

**DYREKTOR BIURA**

Rudolf Borusiewicz

Or.A.0531/4/24

Warszawa, 16 stycznia 2024 roku

Szanowny Pan

**Jan Marek Chmielewski**

Przewodniczący

Parlamentarny Zespół Samorządowy

Sejm RP

Szanowny Pan

**Wadim Tyszkiewicz**

Przewodniczący

Parlamentarny Zespół Samorządowy

Sejm RP

Szanowni Panowie Przewodniczący,

w nawiązaniu do posiedzenia Parlamentarnego Zespołu Samorządowego, które miało miejsce 11 stycznia 2024 r., Związek Powiatów Polskich postuluje o uporządkowanie zasad współdziałania oraz kompetencji organu prowadzącego i organu nadzoru pedagogicznego w myśl zasady sprawowania nadzoru nad jednostkami samorządu terytorialnego, wynikającej z art. 171 ust. 1 Konstytucji RP.

Na przestrzeni ostatnich lat pojawiły się zmiany w Prawie oświatowym, na podstawie których przekazano w ręce kuratorów oświaty decyzyjność w zakresie kluczowych aspektów funkcjonowania oświaty. Zmiany te uderzyły bezpośrednio w pozycję jednostek samorządu terytorialnego, jako organów prowadzących publiczne szkoły i placówki. Mowa nie tylko o pozycji w systemie oświaty ale także o systemowej istocie funkcjonowania samorządu jako wspólnoty realizującej zadania publiczne zaspokajające zbiorowe potrzeby mieszkańców.

W związku z powyższym Związek Powiatów Polskich przedkłada propozycję zmian konkretnych przepisów ustawy – Prawo oświatowe i ustawy – Karta

Nauczyciela, zmierzających do przywrócenia jednostkom samorządu terytorialnego jako organom prowadzącym ich właściwej roli w systemie oraz doprecyzowania zagadnień wątpliwych. Nie powinna bowiem być utrzymywana sytuacja, w której organ prowadzący nie może decydować o funkcjonowaniu lokalnej oświaty ale ponosi odpowiedzialność i konsekwencje (w tym finansowe) decyzji podejmowanych przez kuratora oświaty.

### **Do ustawy – Prawo oświatowe proponuje się następujące zmiany:**

#### I. art. 32 ust. 4 nadać brzmienie:

„4. Ustalenie sieci, o której mowa w ust. 1 i 2, następuje po uzyskaniu opinii kuratora oświaty o zgodności tej sieci z warunkami określonymi w ust. 3.”.

#### II. art. 39 ust. 8 nadać brzmienie:

„8. Ustalenie planu sieci publicznych szkół, o którym mowa w ust. 5 i 7, następuje po uzyskaniu opinii kuratora oświaty o zgodności planu z warunkami określonymi odpowiednio w ust. 1, 2 i 5a-7a.”.

#### Uzasadnienie do zmiany I i II

Uzależnienie ustalenia planu sieci od pozytywnej opinii kuratora oświaty ogranicza samodzielność jednostek samorządu terytorialnego. Dodatkowo jak pokazuje orzecznictwo sądów administracyjnych kuratorzy wykraczają poza granice przedmiotowej opinii determinowane przepisami ustawy. Wydają bowiem negatywne opinie na gruncie przesłanek nie przewidzianych w tym zakresie przez właściwe przepisy – Prawa oświatowego (tak np. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 30 stycznia 2020 r., II SA/Wa 2434/19; Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 24 sierpnia 2020 r., I OSK 75/20).

#### III. w art. 63:

##### 1) ust. 12 nadać brzmienie:

„12. Jeżeli do konkursu nie zgłosi się żaden kandydat albo w wyniku konkursu nie wyłoniono kandydata, organ prowadzący powierza to stanowisko ustalonemu przez siebie kandydatowi, po zasięgnięciu opinii organu sprawującego nadzór pedagogiczny, po zasięgnięciu opinii rady szkoły lub placówki i rady pedagogicznej.”

##### Uzasadnienie:

Organem powierzającym stanowisko kierownicze jest organ prowadzący, stąd powinien podejmować decyzję także w tej sprawie.

##### 2) ust. 14 nadać brzmienie;

„14. W celu przeprowadzenia konkursu organ prowadzący szkołę lub placówkę powołuje komisję konkursową w składzie:

- 1) trzech przedstawicieli organu prowadzącego szkołę lub placówkę;
- 2) jeden przedstawiciel organu sprawującego nadzór pedagogiczny;
- 3) po jednym przedstawicielu:
  - a) rady pedagogicznej,
  - b) rady rodziców,
- 4) po jednym przedstawicielu organizacji związkowych reprezentatywnych w rozumieniu ustawy o Radzie Dialogu Społecznego, wyłonionym spośród członków ich jednostek organizacyjnych albo jednostek organizacyjnych organizacji związkowych wchodzących w skład reprezentatywnych organizacji związkowych, zrzeszających nauczycieli, obejmujących swoim zakresem działania szkołę lub placówkę, w której konkurs się odbywa – z zastrzeżeniem ust. 15.”;

3) ust. 16 nadać brzmienie:

„16. Jeżeli w składzie komisji konkursowej łączna liczba przedstawicieli organów, o których mowa w ust. 14 pkt 1 i 2, byłaby mniejsza niż łączna liczba przedstawicieli, o których mowa w ust. 14 pkt 3 i 4, liczbę przedstawicieli tych organów zwiększa się proporcjonalnie, tak aby ich łączna liczba nie była mniejsza niż łączna liczba przedstawicieli, o których mowa w ust. 14 pkt 3 i 4.”;

4) użyte w art. 63 ust. 17 w pkt 1 i 2 sformułowania „dwóch przedstawicieli” zamienia się na wyrazy „przedstawiciela”;

5) ust. 18 nadać brzmienie:

„18. W przypadku szkół i placówek nowo zakładanych skład komisji konkursowej określa organ prowadzący szkołę lub placówkę, uwzględniając udział przedstawiciela organu sprawującego nadzór pedagogiczny.”.

Uzasadnienie do zmian z pkt 2-5:

Zgodnie z art. 10 ust. 1 ustawy – Prawo oświatowe organ prowadzący szkołę lub placówkę odpowiada za jej działalność. Do zadań organu prowadzącego szkołę lub placówkę należy m.in. zapewnienie warunków działania szkoły lub placówki, w tym także w aspekcie finansowym. To również organ prowadzący zgodnie z art. 63 ust. 1 powierza stanowisko dyrektora szkoły lub placówki i wykonuje w stosunku do dyrektora czynności z zakresu prawa pracy. W myśl powyższego proponowane zmiany zmierzają do przywrócenia organowi prowadzącemu właściwej roli w procedurze wyboru dyrektora, gdyż współpraca tych dwóch podmiotów jest istotnym elementem realizacji lokalnej polityki oświatowej. Równocześnie w składzie komisji konkursowej zaproponowano udział jednego przedstawiciela organu nadzoru pedagogicznego, biorąc pod uwagę konieczny zakres współpracy dyrektora także z kuratorem w zakresie pedagogiki i dydaktyki. Kurator oświaty powinien bowiem wykonywać zadania przyznane mu przez przepisy prawa m.in. wspierać pracę szkół a nie nią kierować. Przez pryzmat jednego z obszarów, którymi zajmuje się dyrektor szkoły, nie można regulować kwestii jego powoływania w sposób sprzeczny z zasadą samodzielności jednostek samorządu terytorialnego. Dodatkowo biorąc pod uwagę, jak mocno rozbudowane liczebnościowo są składy komisji

konkursowych zaproponowano rozwiązania, które pozwolą uniknąć praktycznych problemów ze sposobem organizacji i przebiegiem pracy komisji.

6) po ust. 21 dodać ust. 21a w brzmieniu:

„21a. Po upływie okresu, o którym mowa w ust. 21, organ prowadzący, po zasięgnięciu opinii rady szkoły lub placówki i rady pedagogicznej, w uzgodnieniu z kuratorem oświaty, a w przypadku szkoły i placówki artystycznej oraz placówki, o której mowa w art. 2 pkt 8, dla uczniów szkół artystycznych - z ministrem właściwym do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego, może przedłużać powierzenie stanowiska na kolejne okresy wymienione w ust. 21. Wymogu uzgodnienia z kuratorem oświaty nie stosuje się w przypadku szkół i placówek, o których mowa w art. 8 ust. 5.”

Uzasadnienie:

Przywrócenie proponowanego zapisu do ustawy – Prawo oświatowe, ma kluczowe znaczenie z punktu widzenia realizowania długofalowej, przemyślanej lokalnej polityki oświatowej. Daje także możliwość zachowania w szkole dyrektora, który na właściwym poziomie merytorycznym realizuje swoje zadania, a także spełnia oczekiwania całego środowiska szkolnego.

II. w art. 66 dodać ust. 3 i 4 w brzmieniu:

„3. Do przypadków szczególnie uzasadnionych, o których mowa w ust. 1 pkt 2 zalicza się również:

- 1) naruszenie dyscypliny finansów publicznych lub zasad gospodarki finansowej;
- 2) naruszenie ustawy z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych;
- 3) naruszenie przepisów prawa pracy.

4. Sądami właściwymi do rozpatrzenia spraw związanych z odwołaniem ze stanowiska kierowniczego w szkole lub placówce są sądy pracy.”.

Uzasadnienie do dodawanego ust. 3

Aktualne brzmienie art. 66 ust. 1 pkt 2 ustawy – Prawo oświatowe, ze względu na posłużenie się przez ustawodawcę niedookreślonym i problematycznym zwrotem „przypadków szczególnie uzasadnionych” powoduje liczne wątpliwości interpretacyjne. Prowadzą one często do kuriozalnych rozstrzygnięć sądów administracyjnych, które w działaniach kadry kierowniczej nie dopatrują się znamion przypadku szczególnie uzasadnionego, jak np. przebywanie przez dyrektorkę na urlopie w Egipcie podczas zwolnienia lekarskiego – wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 19 marca 2013 r., I OSK 2565/12; stosowanie przez dyrektorkę mobbingu, ustalone przez sąd pracy – wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z 22 października 2021 r., IV SA/GI 551/12 oraz wyrok Sądu Okręgowego w Gliwicach VIII Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z 11 czerwca 2015 r., VIII Pa 13/15; brak należytej kontroli nad posiadaniem przez szkołę majątkiem – Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12 maja 2020 r., I OSK 1009/19; konflikt dyrektora z nauczycielami, rodzicami – Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 5 listopada 2020 r. I OSK 82/19). Co ciekawe w przypadku likwidacji czy też przekształcenia szkół lub placówek publicznych aspekt społeczny, czyli opinia rodziców, opinia rady

pedagogicznej są najczęściej powoływanym argumentem przemawiającym za negatywną opinią kuratorów oświaty. Natomiast w przypadku odwołania dyrektora, głos wspólnoty samorządowej jest uznawany za nieznaczący. W związku z powyższym w poprawce zaproponowano otwarty katalog przesłanek, które mogą kwalifikować działania dyrektora jako przypadki szczególnie uzasadnione, skutkujące odwołaniem ze stanowiska.

Uzasadnienie do dodawanego ust. 4

Praktyka orzecznicza, wyraźnie doprowadziła do ukształtowania się dualnego i równoległego poddawania aktów odwołania dyrektora w trybie art. 66 ust. 1 pkt 2 ocenie pod względem ich legalności, w tym również w postępowaniu nadzorczym, regulowanym ustawami samorządowymi, a w razie wniesienia przez organ prowadzący skargi na rozstrzygnięcie nadzorcze wojewody – także w postępowaniu sądownoadministracyjnym oraz kontroli sprawowanej przez sądy powszechne w cywilnym postępowaniu procesowym w sprawach z zakresu prawa pracy. Ten stan rzeczy powoduje liczne problemy sprowadzające się do braku jednolitości stanowisk (np. Wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 3 września 2013 r. sygn. I OSK 968/13) Z uwagi na powyższe, a także uwzględniając, że sądy administracyjne nie prowadzą postępowań dowodowych oraz że odwołanie ze stanowiska dyrektora wykazuje charakter zbliżony do tzw. wypowiedzenia zmieniającego (art. 42 Kodeksu pracy) w poprawce zaproponowano poddanie tychże odwołań kognicji sądów pracy.

IV. w art. 89:

1) ust. 3 nadać brzmienie:

„3. Szkoła lub placówka publiczna prowadzona przez jednostkę samorządu terytorialnego może zostać zlikwidowana po zasięgnięciu opinii kuratora oświaty, a w przypadku publicznej szkoły artystycznej prowadzonej przez jednostkę samorządu terytorialnego - po zasięgnięciu opinii ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego. Szkoła lub placówka publiczna prowadzona przez osobę prawną inną niż jednostka samorządu terytorialnego lub osobę fizyczną może zostać zlikwidowana za zgodą organu, który udzielił zezwolenia na jej założenie.”;

2) uchyla się ust. 4 i 5.

Uzasadnienie

Decyzja o likwidacji szkoły lub placówki jest zawsze decyzją trudną ale i przemyślaną. Powinna więc być podejmowana przez podmiot odpowiadający za funkcjonowanie danej jednostki czyli przez organ prowadzący. Rolą kuratora oświaty jest zaś troska o jakość kształcenia. Natomiast w kontekście sprawowanego nadzoru, kuratorzy pomijają jego zasadniczy charakter. Ponieważ zgodnie z art. 51 ust. 1 ustawy – Prawo oświatowe kurator wykonuje zadania i kompetencje w imieniu wojewody, to zgodnie z art. 171 ust. 1 Konstytucji RP zakres sprawowanego przez niego nadzoru odnosi się jedynie do aspektu legalności. Natomiast w praktyce, wręcz nagminnie kuratorzy oświaty łamią konstytucyjną zasadę oceniając



racjonalność działania organów samorządu terytorialnego, zwłaszcza opłacalności takich działań. Takie działania kuratorów oświaty kwestionują także sądy administracyjne.

V. art. 91 ust. 11-13 nadać brzmienie:

„11. Połączenie w zespół szkół lub placówek niebędących szkołami lub placówkami artystycznymi lub włączenie do zespołu szkoły lub placówki niebędącej szkołą lub placówką artystyczną, prowadzonych przez jednostkę samorządu terytorialnego, następuje po uzyskaniu opinii kuratora oświaty.

12. Połączenie w zespół szkół lub placówek artystycznych lub włączenie do zespołu szkoły lub placówki artystycznej, prowadzonych przez jednostkę samorządu terytorialnego, następuje po uzyskaniu opinii ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego.

13. W przypadku gdy w skład zespołu mają wchodzić zarówno szkoły lub placówki niebędące szkołami lub placówkami artystycznymi, jak i szkoły lub placówki artystyczne, prowadzone przez jednostkę samorządu terytorialnego, połączenie w zespół tych szkół lub placówek lub włączenie do zespołu tych szkół lub placówek następuje po uzyskaniu opinii ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego uzgodnionej z kuratorem oświaty.”.

Uzasadnienie:

Nie znajduje uzasadnienia wymaganie pozytywnej opinii organu nadzoru pedagogicznego w przypadku łączenia w zespół szkół lub placówek, gdyż zmiany te mają charakter organizacyjny, co pozostaje w kompetencji organów prowadzących.

**Do ustawy – Karta Nauczyciela proponuje się następujące zmiany:**

W art. 6a:

1) ust. 6 nadać brzmienie:

„6. Oceny pracy dyrektora szkoły, nauczyciela, któremu czasowo powierzono pełnienie obowiązków dyrektora szkoły, oraz nauczyciela pełniącego w zastępstwie obowiązki dyrektora szkoły przez okres co najmniej 6 miesięcy dokonuje organ prowadzący szkołę w porozumieniu z organem sprawującym nadzór pedagogiczny, a w przypadku gdy organ prowadzący szkołę jest jednocześnie organem sprawującym nadzór pedagogiczny - oceny dokonuje ten organ. W przypadku placówek doskonalenia nauczycieli oceny pracy dyrektora placówki doskonalenia nauczycieli, nauczyciela, któremu czasowo powierzono pełnienie obowiązków dyrektora placówki doskonalenia nauczycieli, oraz nauczyciela pełniącego w zastępstwie obowiązki dyrektora placówki doskonalenia nauczycieli przez okres co najmniej 6 miesięcy dokonuje organ prowadzący placówkę w porozumieniu z kuratorem oświaty.”;

2) po ust. 6 dodać ust. 6a w brzmieniu:

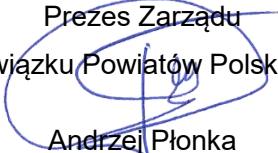
„6a. Jeżeli w terminie 30 dni od dnia przedstawienia projektu oceny pracy, o której mowa w ust. 6, organ prowadzący szkołę lub organ prowadzący placówkę doskonalenia nauczycieli nie uzyska porozumienia

z odpowiednim organem sprawującym nadzór pedagogiczny lub kuratorem oświaty w sprawie tej oceny, oceny pracy, o której mowa w ust. 6 dokonuje odpowiednio organ prowadzący szkołę po rozpatrzeniu stanowiska organu nadzoru pedagogicznego lub organ prowadzący placówkę doskonalenia nauczycieli po rozpatrzeniu stanowiska kuratora oświaty.”.

Uzasadnienie:

Organ prowadzący wykonuje czynności z zakresu prawa pracy w stosunku do dyrektora szkoły, zna funkcjonowanie szkoły i jest bliżej działań dyrektora także w sensie faktycznym, stąd to właśnie ten podmiot powinien dokonywać oceny jego pracy.

Z poważaniem

Prezes Zarządu  
Związku Powiatów Polskich  
  
Andrzej Płonka