

Warszawa, dnia 21 grudnia 2015 r.

BAS-WAL -297/15

Tryb pilny

Pan Poseł  
Rafał Grupański  
Przewodniczący Komisji Edukacji,  
Nauki i Młodzieży

### Opinia prawna

**dotycząca poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o systemie oświaty  
oraz niektórych innych ustaw (druk nr 106)**

#### I. Teza opinii

Projekt może zostać poddany dalszym pracom legislacyjnym.

#### II. Przedmiot opinii

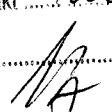
Do BAS skierowano prośbę o przygotowanie opinii dotyczącej poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw (druk nr 106).

#### III. Uzasadnienie prawne tezy opinii

Przedstawiony do zaopiniowania poselski projekt dotyczy:

- przywrócenia obowiązku szkolnego od 7 roku życia,
- obowiązku odbycia rocznego przygotowania przedszkolnego przez dziecko 6-letnie,
- prawa do rozpoczęcia edukacji szkolnej od 6 roku życia - na wniosek rodziców,
- możliwości kontynuacji w roku szkolnym 2016/2017 nauki w klasie I szkoły podstawowej przez dzieci 7-letnie, które rozpoczęły edukację w roku szkolnym 2015/2016 jako 6-latki - na wniosek rodziców,

WPŁYNEŁO

do Komisji ..... ENM .....  
dnia 21/12/15 r. znak akt ..... 1600-03a/1/15  
podpis ..... 

- możliwości odroczenia obowiązku szkolnego w przypadku dzieci posiadających orzeczenie o potrzebie kształcenia specjalnego do 9 roku życia,
- przesunięcia terminu przekształcenia oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych w przedszkola z 1 września 2016 r. na 1 września 2019 r.,
- a także zmian (wzmocnienia) pozycji kuratora oświaty.

## **1. Obowiązek szkolny**

Projektowane przepisy wprowadzają prawo dziecka w wieku od 3 do 5 roku życia do korzystania z wychowania przedszkolnego, obowiązek odbycia rocznego przygotowania przedszkolnego w przedszkolu, oddziale przedszkolnym w szkole podstawowej lub innej formie wychowania przedszkolnego przez dziecko 6 – letnie oraz obowiązek szkolny od 7 roku życia (art. 14 ustawy).

Prawo do rozpoczęcia edukacji szkolnej od 6 roku życia będzie także możliwe - na wniosek rodziców - pod warunkiem korzystania przez dziecko (urodzone w okresie styczeń-sierpień) z wychowania przedszkolnego w roku szkolnym poprzedzającym rok szkolny, w którym ma rozpocząć naukę w szkole podstawowej albo posiadania opinii poradni psychologiczno-pedagogicznej o możliwości rozpoczęcia nauki w szkole podstawowej. Jednakże w przypadku dziecka urodzonego w okresie wrzesień-grudzień opinia poradni psychologiczno-pedagogicznej o możliwości rozpoczęcia nauki w szkole podstawowej będzie obligatoryjna (art. 16 ust. 1b). Rozwiązanie to ogranicza prawo rodziców do decydowania o wychowaniu dziecka.

Należy zwrócić uwagę, że zgodnie z treścią art. 16 ust. 2 dziecko, które zostało przyjęte *wcześniej* (pojęcie użyte w projektowanym przepisie jest nieprecyzyjne, nie jest jasne co oznacza pojęcie „wcześniej”) do szkoły, jest zwolnione z obowiązku rocznego przygotowania przedszkolnego. Oznacza to, że do klasy I mogą być przyjęte dzieci, które nie korzystały z rocznego wychowania przedszkolnego.

## **2. Odroczenie spełniania obowiązku szkolnego**

Projekt przewiduje możliwość odroczenia dla dziecka 7–letniego rozpoczęcia spełniania obowiązku szkolnego o jeden rok szkolny, jeżeli dziecko posiada opinię poradni psychologiczno-pedagogicznej, z której wynika potrzeba odroczenia, a w przypadku dzieci posiadających orzeczenie o potrzebie kształcenia

specjalnego - do 9 roku życia (art. 14 ust. 1a ustawy). Czynność ta leży w zakresie kompetencji dyrektora publicznej szkoły podstawowej, w obwodzie której mieszka dziecko. Obecnie, zgodnie z treścią art. 16 ust. 3 nie tylko dyrektor publicznej szkoły podstawowej, w obwodzie której dziecko mieszka, ale także w przypadku gdy dziecko zostało przyjęte do szkoły podstawowej innej niż publiczna szkoła podstawowa, w obwodzie której mieszka, dyrektor szkoły podstawowej, do której zostało przyjęte dziecko, na wniosek rodziców, odracza spełnianie przez dziecko obowiązku szkolnego. Kompetencje te utracą więc dyrektorzy szkół niepublicznych.

### **3. Wychowanie przedszkolne**

Należy zwrócić uwagę na sformułowanie użyte w ust. 3b art. 14 - *dzieci w wieku 3–5 lat mają prawo do korzystania z wychowania przedszkolnego w przedszkolu lub innej formie wychowania przedszkolnego*. Zgodnie z treścią ust. 3 *dziecko w wieku 6 lat jest obowiązane odbyć roczne przygotowanie przedszkolne w przedszkolu lub w innej formie wychowania przedszkolnego*. Na str. 6 uzasadnienia zapisano, że wszystkie chętne dzieci 4- i 5-letnie mają mieć zapewnione miejsce realizacji wychowania przedszkolnego. Ma to związek z art. 6 projektu ustawy, zgodnie z którym od dnia 1 września 2016 r. dziecko w wieku 5 lat ma prawo do korzystania z wychowania przedszkolnego w przedszkolu, oddziale przedszkolnym w szkole podstawowej lub innej formie wychowania przedszkolnego. Prawo to dziecko uzyskuje z początkiem roku szkolnego w tym roku kalendarzowym, w którym kończy 5 lat. Zapewnienie warunków do realizacji prawa jest zadaniem własnym gminy. W roku szkolnym 2016/2017 gmina zapewnia dzieciom możliwość korzystania z wychowania przedszkolnego w:

1) publicznym przedszkolu, publicznej innej formie wychowania przedszkolnego lub oddziale przedszkolnym w publicznej szkole podstawowej, prowadzonych przez gminę, lub

2) publicznym przedszkolu, publicznej innej formie wychowania przedszkolnego lub oddziale przedszkolnym w publicznej szkole podstawowej, prowadzonych przez inną osobę prawną lub osobę fizyczną, położonych na obszarze gminy, lub

3) niepublicznym przedszkolu, o którym mowa w art. 90 ust. 1b ustawy, lub niepublicznej innej formie wychowania przedszkolnego, o której mowa w art. 90 ust. 1c ustawy, położonych na obszarze gminy.

#### **4. Wyjątek dla 7-latków**

W roku szkolnym 2016/2017 dzieci 7-letnie, które rozpoczęły edukację w klasie pierwszej w roku szkolnym 2015/2016 jako 6-latki będą mogły kontynuować naukę ponownie w klasie pierwszej szkoły podstawowej – na wniosek rodziców złożony do dyrektora szkoły w terminie do końca marca 2016 r.; w przypadku złożenia takiego wniosku dziecko nie będzie podlegać klasyfikacji rocznej ani promowaniu do klasy drugiej, a także nie otrzyma świadectwa szkolnego promocyjnego (art. 7 projektu).

#### **5. Zmiana terminu przekształcenia oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych w przedszkola**

Ponadto projektuje się przesunięcie terminu przekształcenia oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych w przedszkola – z 1 września 2016 r. na 1 września 2019 r. oraz przesunięcie terminu wprowadzenia nowych przepisów dotyczących ramowych statutów publicznych: przedszkoli, szkół i placówek z 1 września 2016 r. na 1 września 2019 r. (art. 2 pkt 3 projektu). W tym wypadku chodzi o przedłużenie terminu na dostosowanie do wymagań ochrony przeciwpożarowej, jakie musi spełniać lokal, w którym jest prowadzone przedszkole utworzone w wyniku przekształcenia oddziału przedszkolnego lub oddziałów przedszkolnych zorganizowanych w szkole podstawowej.

#### **6. Ocena dolnej granicy wieku szkolnego**

Zaproponowana koncepcja powrotu do obowiązku szkolnego dla 7-latków nie budzi wątpliwości z punktu widzenia Konstytucji RP. Art. 70 ust. 1 Konstytucji stanowi bowiem: *Każdy ma prawo do nauki. Nauka do 18 roku życia jest obowiązkowa. Sposób wykonywania obowiązku szkolnego określa ustawa.* W opinii prawnej na temat poselskiego projektu ustawy zmieniającego ustawy o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz o zmianie niektórych innych ustaw (druk nr 3610), złożonego w poprzedniej kadencji Sejmu (BAS-WAL-1562/15/2) L.Bosek zwrócił uwagę, że *przepis ten wprost określa jedynie górną granicę wieku adresata obowiązku szkolnego. Nie rozstrzyga natomiast wprost o dolnej granicy wieku szkolnego. Ustawodawca może go więc z pewnością określić, zarówno na poziomie lat 7, jak i 6. Z ostatniego zdania tego przepisu, odsyłającego do ustawy, wynika, że kwestia ta należy do materii ustawowej, dotyczy wszak konstytucyjnych praw*

*rodziców do wychowania dzieci, w tym do decydowania o sposobie wykonywania obowiązku szkolnego. Istotne zagadnienia z zakresu oświaty nie mogą być rozstrzygane w formie rozporządzenia. Ten kierunek rozumowania potwierdził Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 24 września 2013 r. (sygn. akt K 35/12).*

## **7. Kurator oświaty - kompetencje**

Przewiduje się wzmocnienie pozycji kuratora oświaty w systemie oświaty, jako organu odpowiedzialnego za kształtowanie polityki oświatowej w województwie. Przejawiać się to będzie w następujących jego decyzjach:

- konieczność uzyskania pozytywnej opinii kuratora w przypadku założenia przez powiat lub gminę jednostki placówki doskonalenia nauczycieli, zakładu kształcenia nauczycieli i biblioteki pedagogicznej (projektowany art. 5 ust. 6aa);

- konieczność uzyskania pozytywnej opinii co do zgodności ustalenia sieci prowadzonych przez gminę publicznych przedszkoli i oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych uzupełnionych o inne formy wychowania przedszkolnego z warunkami zapewniającymi dzieciom zamieszkałym na obszarze gminy możliwość spełniania obowiązku przygotowania przedszkolnego; zgodnie z art. 11 ust. 2 projektu, w latach szkolnych 2016/2017–2018/2019 ustalenie sieci, o której mowa w art. 14a ust. 1 i 1a ustawy, następuje po uzyskaniu pozytywnej opinii kuratora oświaty o zgodności tej sieci z warunkami określonymi w ust. 1;

- konieczność uzyskania pozytywnej opinii co do ustalenia planu sieci publicznych szkół (projektowany art. 17 ust. 7);

- konieczność zaopiniowania planów pracy publicznych placówek doskonalenia nauczycieli, z wyjątkiem placówek prowadzonych przez ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania, ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego i ministra właściwego do spraw rolnictwa (projektowany art. 31 ust. 1 pkt 10a);

- konieczność uzyskania pozytywnej opinii w przypadku założenia szkoły lub placówki publicznej przez osobę prawną inną niż jednostka samorządu terytorialnego lub osobę fizyczną (art. 58 ust. 3). Zgodnie z art. 14 projektu w sprawach wszczętych na podstawie art. 58 ust. 3, w brzmieniu obowiązującym przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy, niezakończonych przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy, stosować się będzie przepisy dotychczasowe;

- konieczność uzyskania pozytywnej opinii w przypadku, gdy szkoła lub placówka publiczna prowadzona przez jednostkę samorządu terytorialnego ma zostać zlikwidowana, w przypadku publicznej szkoły i placówki artystycznej będzie wymagana pozytywna opinia ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego (art. 59 ust. 2). Zgodnie z art. 13 projektu przepisy art. 59 ust. 2 i 2c stosować się będzie w sprawach dotyczących likwidacji lub przekształcenia publicznych szkół lub placówek prowadzonych przez jednostki samorządu terytorialnego także wszczętych przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy i niezakończonych podjęciem uchwały o likwidacji lub przekształceniu szkoły lub placówki.

Taka konieczność istniała już w przepisach wcześniej obowiązujących, do 2009 r.<sup>1</sup> Stąd można się odwołać do wydanych wówczas orzeczeń. Zdaniem NSA<sup>2</sup> kompetencja kuratora oświaty do wydawania wiążącej organ prowadzący szkołę opinii w zakresie likwidacji szkoły wynika z faktu, iż pełni on w polskim systemie oświaty szczególną rolę organu administracji rządowej, odpowiedzialnego za realizację polityki oświatowej państwa na terenie właściwego województwa, a jednocześnie obarczonego obowiązkiem takiego współtworzenia i realizowania regionalnej i lokalnej polityki oświatowej (art. 31 pkt 6 ustawy o systemie oświaty), aby ta ostatnia pozostawała w zgodzie z polityką oświatową państwa. Tylko uzyskanie pozytywnej opinii kuratora oświaty pozwala na podjęcie dalszych kroków likwidacyjnych, w tym na podjęcie uchwały o likwidacji szkoły. Negatywna opinia kuratora w tym przedmiocie blokuje definitywnie możliwość zlikwidowania szkoły. W orzeczeniu<sup>3</sup> tym Sąd podkreślił, że skoro kurator oświaty ma wydać opinię, co do likwidowanej szkoły i może być ona albo pozytywna albo negatywna to znaczy, że nie może być ona podjęta arbitralnie i bez żadnej podstawy. Kurator oświaty musi opierać się na wszelkich i niezbędnych informacjach o stworzeniu organizacyjnych warunków przyjęcia dzieci, będących uczniami likwidowanej szkoły do innej szkoły. Wykonywany przez kuratora oświaty nadzór jest nadzorem pedagogicznym na terenie województwa i obejmuje całość zagadnień edukacyjnych.

---

<sup>1</sup> Zmiana ogłoszona w Dz.U. z 2009 r., Nr 56, poz. 458, kiedy to wymóg pozytywnej opinii kuratora oświaty zastąpiono zasięgnięciem opinii organu sprawującego nadzór pedagogiczny.

<sup>2</sup> Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 5 grudnia 2006 r., I OSK 1377/06, LEX nr 320841.

<sup>3</sup> Wyrok NSA z dnia 4 września 2008 r., I OSK 265/08, LEX nr 511551.

W innym orzeczeniu<sup>4</sup> Sąd podkreślił, że każda negatywna opinia kuratora o likwidacji szkoły samorządowej powinna znajdować uzasadnienie w racjach i przesłankach zawartych w prawie materialnym. Musi zatem wskazywać podstawę prawną nakładającą na organ prowadzący szkołę konkretny obowiązek związany z zapewnieniem uczniom likwidowanej szkoły zrealizowania wszystkich uprawnień, które wynikają z konkretnych norm prawnych zawartych w ustawie o systemie oświaty lub innych ustawach. Dopiero niewykonanie lub realna groźba niewykonania takiego wskazanego w ustawie obowiązku może doprowadzić do odmowy wydania pozytywnej opinii. Należy podkreślić, że postępowanie w sprawie wydania przez kuratora oświaty opinii o zamiarze likwidacji szkoły jest postępowaniem administracyjnym i mają do niego zastosowanie przepisy k.p.a. Przepisy prawa cywilnego o obliczaniu terminów nie mają w takiej sprawie zastosowania<sup>5</sup>.

Z raportu NIK wynika, że obserwowana jest tendencja do zastępowania szkół gminnych przez szkoły prowadzone przez inne podmioty<sup>6</sup>. W opinii Biura Analiz Sejmowych z dnia 22 marca 2012 r. (BAS-WAL-607/12) wskazano, iż: „Obowiązkowy charakter zadań własnych gminy w postaci prowadzenia szkół podstawowych i przedszkoli powoduje, że gmina nie może z wykonywania tych zadań zrezygnować, czy też przekazać ich do wykonania innemu podmiotowi, nawet fundacji, na której powstanie i działalność będzie wywierała znaczący wpływ<sup>7</sup>”. Jak wskazywał J. Lipski w tej opinii, zarówno w literaturze jak i orzecznictwie podkreśla się, że art. 5 ust. 5 ustawy o systemie oświaty, należy rozumieć jako określający w sposób jednoznaczny, iż podmiotem obowiązany do zakładania i prowadzenia publicznych szkół podstawowych, gimnazjów i przedszkoli jest gmina. Tego obowiązku gminy nie może zastąpić rozwiązanie polegające na powierzeniu

---

<sup>4</sup> Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 25 stycznia 2008 r., I SA/Wa 1706/07, LEX nr 459793.

<sup>5</sup> Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 20 grudnia 2007 r., I SA/Wa 1438/07, LEX nr 366199.

<sup>6</sup> Z raportu Najwyższej Izby Kontroli wynika iż, nowymi zjawiskami w polityce oświatowej gmin jest likwidacja szkół w celu zastępowania szkół gminnych szkołami niepublicznymi lub publicznymi nieprowadzonymi przez gminy. Źródłem tego zjawiska jest przede wszystkim dążenie do zmniejszenia wydatków na oświatę w związku z niską liczbą uczniów w szkołach. Z treści raportu wynika, iż likwidacje i przekształcenia szkół nie prowadziły do pogorszenia warunków kształcenia uczniów w miejscach kontynuacji nauki. Raport Najwyższej Izby Kontroli dotyczący likwidacji szkół, <http://www.nik.gov.pl/plik/id,6981,vp,8831.pdf>

<sup>7</sup> Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 9 lutego 2006 r., I OSK 1372/05, LEX nr 194880.

wykonywania zadań w zakresie zakładania i prowadzenia publicznych placówek oświatowych odrębnej osobie prawnej. Autor tej opinii wskazuje, iż „wprawdzie przepis art. 9 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym dopuszcza zawieranie przez gminę umów z innymi podmiotami, w tym z organizacjami pozarządowymi, w celu wykonywania zadań własnych, jednak możliwość taką należy rozważać w świetle zasad wynikających z uregulowań ustrojowych oraz ograniczeń wynikających wprost z przepisów prawa, a przede wszystkim mając na względzie charakter zadań<sup>8</sup>. Również w późniejszej opinii BAS<sup>9</sup> zwrócono uwagę, że choć z literalnej treści art. 59 ust. 1 ustawy o systemie oświaty nie wynika zakaz likwidacji wszystkich szkół publicznych prowadzonych przez gminę, albowiem przesłanką warunkującą likwidację szkoły publicznej jest zapewnienie przez ten organ uczniom możliwości kontynuowania nauki w «innej szkole publicznej tego samego typu», którą mogą prowadzić osoby prawne inne niż jednostki samorządu terytorialnego lub osoby fizyczne, w szczególności stowarzyszenia rodziców to jednak kwestia dopuszczalności likwidacji wszystkich szkół gminnych może budzić wątpliwości w świetle art. 5 ust. 5 ustawy o systemie oświaty, w myśl którego zakładanie i prowadzenie publicznych przedszkoli, szkół podstawowych oraz gimnazjów należy do zadań własnych gminy.

Dlatego wydaje się, iż należy ocenić pozytywnie fakt, że kurator będzie miał wpływ na takie przekształcenia.

Warto także przypomnieć opinię z 2008 r., dotyczącą projektu ustawy o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz o zmianie niektórych innych ustaw druk sejmowy nr 1343<sup>10</sup>. Wówczas w projekcie proponowano zdecentralizowanie zadań i odciążenie kuratorów, oraz wzrost roli samorządów w zakresie dotyczącym szkolnictwa. Zwrócono wtedy uwagę, że przekazywanie przez samorząd terytorialny szkół publicznych innym podmiotom na zasadach wskazanych w projekcie może doprowadzić do naruszenia zasady równości dostępu do publicznych świadczeń oświatowych, a ograniczenie uprawnień kuratora oświaty jest przedwczesne w

---

<sup>8</sup> zob. także M. Pilich, *Komentarz do art. 5 ustawy o systemie oświaty*, [w:] LEX, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 20 września 2011 r., II SA/OI 453/11, LEX nr 1101379; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 16 maja 2006 r., I SA/Wa 1818/05, LEX nr 227701.

<sup>9</sup> Opinia prawna z dnia 6 marca 2015 r. dotycząca całkowitej likwidacji szkół gminnych, J. Waszczuk-Napiórkowska, BAS-WAL-239/15.

<sup>10</sup> Autorstwa dr Danuty Kurzyny Chmiel,

<http://orka.sejm.gov.pl/rexdomk6.nsf/Opdodr?OpenPage&nr=1343>.



obliczu realizacji postulatu zwiększania samorządności oświaty. Podnoszono, że *prorowadzenie szkół publicznych przez inne podmioty niż jednostki samorządu terytorialnego powinno mieć zawsze charakter subsydiarny, uzupełniający sieć szkół publicznych prowadzonych przez samorząd, a (...) możliwość łatwego zlikwidowania szkoły bądź placówki, publicznej (prowadzonej przez inne niż jednostki samorządu terytorialnego podmioty na podstawie umowy) bez konieczności uzyskiwania pozytywnej opinii kuratora oświaty, a wyłącznie „za zgodą” organu, który udzielił zezwolenia jest bardzo niepokojąca. (...) pominięcie uprawnień kuratora może doprowadzić do uznaniowości i kierowania się przy tym wyłącznie oszczędnościami.* W przedstawionym do zaopiniowania projekcie powraca się do modelu obowiązującego do 2008 r.

## **8. Kurator oświaty – powoływanie**

Ponadto, zmienia się treść art. 30 ustawy. Zgodnie z jego treścią, kuratora oświaty będzie powoływał i odwoływał minister właściwy do spraw oświaty i wychowania (obecnie czyni to wojewoda, za zgodą ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania).

Charakter stanowiska kuratora oświaty można opisać w następujący sposób: *stanowisko kuratora oświaty jest stanowiskiem samodzielnym, co więcej, stanowiskiem w sferze politycznej, wysoko usytuowanym w strukturach administracji publicznej (administracji rządowej w województwie). Kurator oświaty, realizując politykę oświatową państwa, jest monokratycznym organem administracji publicznej, a zatem jego rola, wyznaczona zakresem kompetencji i zadań przypisanych mu wprost przez ustawę i oparte na niej przepisy wykonawcze - jest bez wątpienia samodzielna<sup>11</sup>.*

W obecnym systemie prawnym wojewoda powołuje kuratora za zgodą ministra, co oznacza obowiązek współdziałania w zakresie powołania kuratora. Kurator oświaty pełni funkcje organu rządowej administracji zespolonej w województwie. Niezmieniony pozostaje art. 31 ustawy o systemie oświaty, zgodnie z którym kurator oświaty wykonuje zadania i kompetencje w imieniu wojewody. Zdaniem NSA, kurator pełni w polskim systemie oświaty szczególną rolę organu administracji rządowej, odpowiedzialnego za realizację polityki oświatowej państwa

---

<sup>11</sup> M. Pilich, Ustawa o systemie oświaty. Komentarz, LEX, 2013, komentarz do art. 30.

na terenie właściwego województwa, a jednocześnie obarczonego obowiązkiem takiego współtworzenia i realizowania regionalnej i lokalnej polityki oświatowej, aby ta ostatnia pozostawała w zgodzie z polityką oświatową państwa<sup>12</sup>. Zdaniem M.Pilicha<sup>13</sup> *obecnie istnieją poważne przesłanki do zmiany podporządkowania kuratorów oświaty w systemie administracji państwowej, ponieważ i tak na tle art. 35 ust. 1 można mieć wątpliwości, do kogo należy rzeczywiste kierownictwo i koordynacja zadań wykonywanych przez kuratorów. W literaturze wyrażane bywa nawet stanowisko (niewątpliwie zgodne z praktyką), że kuratora oświaty cechuje "podwójna podległość służbowa". Przyjęte w ustawie rozwiązania pozwalają twierdzić, że kuratorzy oświaty faktycznie realizują politykę edukacyjną państwa, która w zdecentralizowanym systemie zarządzania sprawami publicznymi siłą rzeczy musi mieć charakter ogólnopaństwowy. Ta „podwójna podległość” będzie nadal cechowała stanowisko kuratora, z tym, że silniejsze stanie się podporządkowanie go ministrowi ze względu na fakt powoływania i odwołania go przez ministra (projektowany art. 30 ust. 1) oraz niezmiennie nadzorowanie działalności kuratorów w trybie art. 35 ust. 1 pkt 2. W literaturze<sup>14</sup> podkreśla się, że z punktu widzenia struktury terenowej administracji rządowej kuratorzy podlegają wojewodom, a uprawnienia nadzorcze i koordynujące ministra to w istocie mechanizmy i środki, dzięki którym minister sprawuje funkcjonalne kierownictwo nad działalnością kuratorów.*

W świetle projektu, obowiązujące obecnie kryteria konkursowe pozostają niezmienione, z tym że zmienia się skład komisji konkursowej. Projektuje się także w ust. 8, że jeżeli do konkursu nie przystąpił żaden kandydat albo w wyniku konkursu nie został wyłoniony żaden kandydat, minister właściwy do spraw oświaty i wychowania, po zasięgnięciu opinii wojewody, może powołać na stanowisko kuratora oświaty ustaloną przez siebie osobę spełniającą warunki, o których mowa w ust. 5. Brak założeń projektu aktu wykonawczego co do warunków konkursu nie pozwala ocenić, jakie mogą być przesłanki nie rozstrzygnięcia konkursu i czy sam konkurs nie staje się iluzoryczny, skoro i tak uprawnieniem ministra będzie możliwość powołania dowolnego kandydata.

<sup>12</sup> Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 5 grudnia 2006 r., I OSK 1377/06, LEX nr 320841.

<sup>13</sup> Op. cit.

<sup>14</sup> A.Król, P.Kuzior, M.Łyszczarz, ParkPrawo 2011, Komentarz do art. 35.

Pozytywnie należy ocenić wprowadzany w ust. 4 termin ogłoszenie konkursu (w ciągu miesiąca od dnia w którym nastąpiło odwołanie kuratora oświaty); obecna ustawa nie określa w jakim terminie od ogłoszenia konkurs powinien być przeprowadzony.

Zwrócić należy uwagę na art. 12 projektu, zgodnie z którym osoby zajmujące w dniu wejścia w życie niniejszej ustawy stanowisko kuratora oświaty zajmują to stanowisko do dnia powołania kuratora oświaty zgodnie z przepisami ustawy zmienianej w art. 1, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą, nie dłużej jednak niż przez okres trzech miesięcy od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy. Oznacza to konieczność pilnego przeprowadzenia i rozstrzygnięcia konkursów na wszystkich kuratorów, w okresie 3 miesięcy od dnia wejścia ustawy w życie, bądź też – w razie nie wyłonienia kandydata - powołania przez ministra na kuratorów oświaty ustalonych przez ministra osób, w trybie projektowanego art. 30 ust. 8.

### **9. Wicekuratorzy**

Zmiany dotyczyć będą także wicekuratorów, którzy będą powoływani i odwoływani przez ministra na wniosek kuratora oświaty po zasięgnięciu opinii wojewody (obecnie są powoływani przez wojewodę).

Pozytywnie należy ocenić wprowadzenie w ust. 11 wymagań, jakie musi spełnić wicekurator. Stanowisko wicekuratora oświaty zajmować będzie mogła osoba, która posiada:

- 1) wykształcenie wyższe magisterskie;
- 2) stopień nauczyciela mianowanego lub dyplomowanego;
- 3) pięcioletni staż pracy w charakterze nauczyciela, w tym co najmniej trzyletni staż pracy na stanowisku, którego zakres zadań obejmował sprawowanie nadzoru pedagogicznego lub pięcioletni staż pracy w urzędach organów administracji publicznej na stanowiskach, których zakres zadań obejmował sprawy oświaty.

### **10. Uwaga legislacyjna**

W art. 11 ust. 1 projektu treść przepisu jest nieczytelna. Zdanie zaczynające się od „Droga dziecka...” powinno stanowić nowy ustęp.

#### IV. Podsumowanie

Projekt może zostać poddany dalszym pracom legislacyjnym. Uzasadnienie nie przedstawia założeń projektów podstawowych aktów wykonawczych, czego wymaga art. 34 ust. 2 pkt 6 Regulaminu. W pozostałym zakresie uzasadnienie spełnia wymogi określone w art. 34 ust. 2 Regulaminu.

Autor:

**Joanna M. Karolczak**  
ekspert ds. legislacji  
w Biurze Analiz Sejmowych

Akceptował:  
Dyrektor Biura Analiz Sejmowych



Michał Warciński

Deskryptory bazy REX: oświata, projekt ustawy