

MINISTERSTWO EDUKACJI NARODOWEJ



DEPARTAMENT KSZTAŁCENIA OGÓLNEGO

Warszawa, 08 września 2020 r.

DKO-WOK.053.16.2020.AT

Szanowni Państwo,

odpowiadając na petycję w sprawie wprowadzenia proponowanej przez Państwa *Karty Ucznia* „do ogólnego porządku prawno państwowego i uproszczenia zakładania i prowadzenia w Polsce małych, bezpiecznych placówek oświatowych”, uprzejmie wyjaśniam.

Status szkół i placówek niepublicznych należy w pierwszej kolejności rozpatrywać w kontekście obowiązujących przepisów ustrojowych. Twórcy Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z roku 1997, na podstawie doświadczeń z lat poprzedzających lata dziewięćdziesiąte XX wieku, ustanowili jasną i konsekwentną zasadę - każdy ma prawo do nauki. Nauka do 18 roku życia jest obowiązkowa.¹ Urzeczywistnieniem powszechnej realizacji prawa do nauki stało się powołanie zasady jej bezpłatności - w szkołach i placówkach publicznych. Oznacza to, że ciężar finansowy i organizacyjny wykształcenia każdego dziecka (ucznia) przyjęto na siebie Państwo. Tym samym, także w oparciu o przepisy ustawy *Prawo oświatowe*², każdy uczeń w Polsce ma zagwarantowany bezpłatny, powszechny i równy dostęp do edukacji, wykonywanej jako zadanie własne przez struktury zdecentralizowanej władzy publicznej (samorządy).

W ślad za wspomnianymi tu doświadczeniami z lat ubiegłych - nieco inaczej przepisy ustrojowe definiują reguły towarzyszące funkcjonowaniu szkół i placówek niepublicznych.

¹ Art. 70 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. - Dz.U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.

² Ustawa z dnia 14 grudnia 2016 r. – *Prawo oświatowe* – j.t. Dz.U. z 2020 r. poz. 910.

Możliwość (a nie obowiązek) ich zakładania (i wyboru przez rodziców) wpisuje się w katalog praw podmiotowych (wolności). Ustawodawca konsekwentnie ogranicza możliwości ingerencji Państwa w ich działanie, określając nawet dopuszczalny zakres regulacyjny ustaw wobec tej formy kształcenia (warunki zakładania i działalności, udział władz publicznych w ich finansowaniu oraz zasady nadzoru pedagogicznego).

Powyższe oznacza, że status, formuła i koncepcja działania szkół w Polsce potwierdza się w powołaniu generalnego podziału na: szkoły i placówki publiczne oraz szkoły i placówki niepubliczne. Dla każdej z tych formuł kształcenia ustawa zasadnicza przypisała inną rolę. Szkolnictwo publiczne ma charakter powszechny, gwarancyjny i służebny wobec obywatela i społeczeństwa (obowiązek publiczny), zaś fakt istnienia szkolnictwa niepublicznego potwierdza obywatelskie wolności (w zakresie możliwości wyboru /zakładania/ innych niż publiczne form edukacji). Szkoły i placówki publiczne i niepubliczne nie są bowiem podmiotami jednorodnymi.

Przepisy prawa w art. 168 ustawy *Prawo oświatowe* ustalają regułę uzależniającą możliwość zakładania i prowadzenia przedszkoli, szkół i placówek niepublicznych – od posiadania statusu osoby fizycznej lub prawnej. Powyższe wynika bezpośrednio z rozwiązań ustrojowych, które zdefiniowały status szkół niepublicznych. Możliwość (a nie obowiązek) ich zakładania (i wyboru przez rodziców) wpisuje się w katalog wprost określonych - praw podmiotowych (wolności obywatelskich).³ Ustalony ustrojowo formalny podział na szkoły i placówki publiczne oraz szkoły i placówki niepubliczne wskazuje, że dla każdej z tych formuł kształcenia ustawa zasadnicza przypisała inną rolę. Szkolnictwo publiczne ma charakter powszechny, gwarancyjny i służebny wobec obywatela i społeczeństwa (złożony obowiązek publiczny), zaś fakt istnienia szkolnictwa niepublicznego potwierdza obywatelskie wolności (w zakresie możliwości wyboru /zakładania/ innych niż publiczne form edukacji). W formułę tę ustawodawca wpisał niepubliczne placówki wychowania przedszkolnego i status podmiotów je zakładających. Jednocześnie rozstrzygnął jednak, że nauczyciele (także przedszkoli) mają obowiązek posiadania określonych szczegółowo kwalifikacji zawodowych. W tym kontekście wyraźnie rozdzielony został status nauczyciela prowadzącego zajęcia z uczniami (dziećmi) od statusu osoby prowadzącej szkołę (przedszkole). Tak przyjęta formuła oznacza, że choć ustawa nie mogła powołać wymogów szczególnych (kwalifikacyjnych) dla osoby zakładającej i prowadzącej przedszkole niepubliczne – to każdorazowo musi się ona takimi kwalifikacjami legitymować, o ile jednocześnie – przyjmie w tym przedszkolu jakiegokolwiek zadania pedagogiczne.

Wobec ustrojowo rozstrzygniętej, przypisanej roli szkolnictwa niepublicznego ustawodawca nie ma możliwości budowania zróżnicowanego, specyfikowanego i różnego statusu tych szkół ze względu na typ organu prowadzącego, lub np. fakt czy pobiera on czesne, czy też nie. Wolności powołane ustawą zasadniczą

³ Wynikających z art. 70 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. - Dz.U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.

gwarantują wszystkim obywatelom i instytucjom (stowarzyszenia, fundacje itp.) prowadzącym szkoły niepubliczne - jednolite i równe prawa, a zatem i obowiązek jednolitego traktowania wszystkich szkół niepublicznych przez administrację publiczną (Parlament RP). Z racji ustrojowego usytuowania, reguły tej nie można zmienić ustalając preferencyjne rozstrzygnięcia w stosunku do np. organów prowadzących, czy stowarzyszeń rodziców.

Wybór przedszkola niepublicznego przez rodzica jest równoznaczne z wyborem ścieżki edukacyjno-wychowawczej, której istotą jest indywidualizowanie tego procesu na bazie suwerennych rozstrzygnięć statutu danej jednostki organizacyjnej (a nie prawa powszechnie obowiązującego, gwarancyjnego w szkolnictwie publicznym). Takie rozstrzygnięcie ustawodawcy ma zapewniać możliwości różnicowania ścieżek kształcenia i gwarantować wykonywanie m.in. konstytucyjnie zagwarantowanych wolności rodzica do wyboru szkół (przedszkoli) innych niż publiczne⁴. Konsekwencją powyższego jest m.in. fakt nieobowiązywania przepisów dotyczących rad rodziców w przedszkolach (szkołach) niepublicznych⁵. Odpowiednio oznacza to, że prawa rodzica w sferze uczestnictwa w życiu przedszkola niepublicznego nie wynikają z przepisów ogólnych, ale statutu i umowy cywilno-prawnej, łączącej rodziców i dane przedszkole. Na tej podstawie w niepublicznej placówce wychowania przedszkolnego mogą działać organy przedstawicielskie rodziców. Nie ma przy tym potrzeby powoływania do życia stowarzyszenia, gdyż skutkowałoby to powstawaniem konfliktów w relacjach: stowarzyszenie – organ prowadzący placówkę wychowania przedszkolnego. Zresztą powołując stowarzyszenie, konieczne byłoby stosowanie się do przepisów ustawy *Prawo o stowarzyszeniach*⁶.

Od 1 września 2018 r. z przepisu art. 10a ustawy *Karta Nauczyciela*⁷, dodanego ustawą o finansowaniu zadań oświatowych, wynika wprost obowiązek zatrudniania nauczycieli w przedszkolach, innych formach wychowania przedszkolnego, szkołach i placówkach prowadzonych przez osoby fizyczne lub osoby prawne niebędące jednostkami samorządu terytorialnego na podstawie umowy o pracę, zgodnie z ustawą - *Kodeks pracy*⁸. Przepis ten będzie miał zastosowanie w przypadku zatrudniania wszystkich nauczycieli, niezależnie od zajmowanego stanowiska czy wymiaru zatrudnienia, a więc także do zatrudniania nauczycieli pedagogów, psychologów, logopedów, terapeutów pedagogicznych.

Uregulowanie sposobu zatrudniania nauczycieli w ww. przedszkolach, szkołach i placówkach dokonane zostało w celu zapewnienia odpowiedniej jakości procesu nauczania w tych jednostkach, bezpieczeństwa uczniów i wychowanków, a także w trosce o zapewnienie nauczycielom tych jednostek możliwości korzystania z uprawnień pracowniczych. Do prowadzenia zajęć

⁴ Art. 70 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

⁵ Art. 87 ustawy *Prawo oświatowe*.

⁶ Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. *Prawo o stowarzyszeniach* - Dz.U. z 2019 r. poz. 713 ze zm.

⁷ Ustawa z dnia 26 stycznia 1982 r. *Karta Nauczyciela* – j.t. Dz.U. z 2019 r. poz. 2215.

⁸ Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. *Kodeks pracy* – j.t. Dz.U. z 2019 r. poz. 1040 ze zm.

nierzadko nawiązywane były z nauczycielami umowy cywilnoprawne, których istota z jednej strony nie jest dostosowana do charakteru pracy nauczyciela, z drugiej zaś ogranicza możliwość korzystania przez nauczycieli z uprawnień pracowniczych. Charakter pracy nauczyciela przesądza bowiem, że zatrudnienie nauczycieli nosi cechy stosunku pracy i powinno być dokonywane na podstawie umowy o pracę.

Obowiązujące obecnie przepisy dotyczące organizacji wychowania przedszkolnego zostały ukształtowane na podstawie wieloletnich analiz, a także konsultacji ze środowiskami oświatowymi, w tym organami prowadzącymi niepubliczne inne formy wychowania przedszkolnego.

Dlatego stwierdzenie, że „jak dotąd mały format placówek edukacyjnych zupełnie nie interesował ani władz centralnych, ani większości władz samorządowych” jest nie tylko nieuprawnione, ale także niezgodne z prawdą. Nieprawdziwe jest stwierdzenie, że „obecny system promuje budowanie centralistycznie zarządzanych „kołchozów oświatowych” na setki i tysiące dzieci, które są i będą w przyszłości źródłem problemów epidemicznych przenoszących się na całą gospodarkę”.

Należy zauważyć, że inne formy wychowania przedszkolnego (punkty przedszkolne i zespoły wychowania przedszkolnego) zostały wprowadzone do polskiego systemu oświaty, jako uzupełnienie sieci przedszkoli i oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych. Z założenia są to placówki małe, kameralne, przeznaczone dla nie więcej niż 25 dzieci, położone możliwie najbliżej miejsca zamieszkania dziecka. Tworząc podstawy do funkcjonowania innych form wychowania przedszkolnego, ustawodawca zakładał⁹, że będą one tworzone np. w domach jednorodzinnych, w dużych mieszkaniach, świetlicach wiejskich, czy nawet remizach strażackich.

Przesłana petycja zawiera szereg niespójnych zapisów. Przykładowo, stwierdzają państwo, że proponowane rozwiązania nie wymagają zawieszenia żadnych przepisów, a już w § 2 projektu Karty Ucznia przewidziane zostało zawieszenie Karty Nauczyciela i częściowo ustawy o systemie oświaty (należy domniemywać, że chodziło tu o ustawę *Prawo oświatowe*, która od 3 lat stanowi o kształcie i funkcjonowaniu polskiego systemu oświaty – błąd ten jest powtórzony w § 5). Brakuje w nim także miejsca dla dyrektora (osoby kierującej inną formą wychowania przedszkolnego) – nawet polityka kadrowa ma być prowadzona kolegialnie przez Nauczycieli w porozumieniu z Rodzicami.

Należy zauważyć, że regulacje zawarte w ustawie *Karta Nauczyciela* są efektem porozumienia społecznego zawartego pomiędzy stroną rządową a stroną społeczną, reprezentowaną przede wszystkim przez nauczycielskie

⁹ W 2007 r. w nowelizowanej ustawie o systemie oświaty stworzone zostały podstawy prawne do zakładania i prowadzenia innych form wychowania przedszkolnego. Na tej podstawie Minister Edukacji Narodowej wydał dnia 10 stycznia 2008 r. *rozporządzenie w sprawie rodzajów innych form wychowania przedszkolnego, warunków tworzenia i organizowania tych form oraz sposobu ich działania* - Dz.U. z 2008 r., nr 7, poz. 38.

związki zawodowe. Na przestrzeni lat podlegały one zmianom dostosowującym do obecnego kształtu systemu oświaty. Obecny kształt *Karty Nauczyciela* jest wynikiem kompromisu między rządem a wszystkimi reprezentatywnymi związkami zawodowymi.

Konkludując, obecne przepisy dotyczące innych form wychowania przedszkolnego¹⁰ stwarzają warunki do zakładania i prowadzenia – jak to Państwo nazwali – „małych przedszkoli”. Propozycje przedstawione w Karcie Ucznia mogą być w części wykorzystane w statutach lub regulaminach niepublicznych placówek wychowania przedszkolnego. Nie mogą być one jednak niezgodne z obowiązującym stanem prawnym.

Z poważaniem

Katarzyna Koszewska
Dyrektor
Departament Kształcenia Ogólnego
/ – podpisany cyfrowo/

Do wiadomości:

Pan Roman Kowalczyk - Dolnośląski Kurator Oświaty,
e-mail: kuratorium@duw.pl

¹⁰ Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 28 sierpnia 2017 r. w sprawie rodzajów innych form wychowania przedszkolnego, warunków tworzenia i organizowania tych form oraz sposobu ich działania – Dz. U. z 2017 r., poz. 1657 ze zm.