

Krytyczna analiza statutu

Zasadniczym celem tego opracowania jest dostarczenie czytelnikowi podstawowych informacji i materiału prawnego na temat konstruowania statutu szkoły publicznej, niezależnie od jej typu. Nie oznacza to, by statut szkoły niepublicznej nie mógł być wzorowany na prezentowanych tu uwagach. I wreszcie najistotniejsza uwaga: czytelnik, brnąc przez kolejne kartki tego opracowania, będzie sam dokonywał analiz tekstu swojego statutu szkoły (w przypadku nowelizacji) albo szkicował na kartce papieru lub w zapisie cyfrowym projekt statutu szkoły. Nie będzie więc powielania, kopiowania ani odtwarzania, nie będzie plagiatu, nie będzie obaw o zakres korzystania z praw autorskich – będzie samodzielna praca twórcza w oparciu o doświadczenia innych. Podobnie być może w zespołach lub komisjach, które realizować będą takie zadanie.

* * *

Zanim jednak skupimy się na istotnych sprawach wynikających z obowiązujących przepisów prawa oraz orzecznictwa tak sądów jak i administracji, wyjaśnienia wymaga kwestia podstawowa: czym jest statut? Wielokrotnie w omawianych choćby w tej książce źródłach wybrzmiewa istotna konstatacja – nie ma legalnej, czyli zapisanej w jakimkolwiek akcie prawnym, definicji statutu. Czasem znajdujemy pewne przesłanki umożliwiające zasadniczą identyfikację terminu: „Do wyłącznej właściwości rady powiatu należy stanowienie aktów prawa miejscowego, w tym statutu powiatu” (UOSP, art. 12 pkt. 1), czyli że statut jest aktem prawa miejscowego. Możemy także zauważyć, iż „Ustrój województwa jako jednostki samorządu terytorialnego określa statut województwa” (UOSW, art. 7 ust. 1), czyli że statut jest aktem prawa ustrojowego. W tej sytuacji pozostaje wykładnia językowa.

„Statut to zbiór przepisów określających strukturę, zadania i sposób działania instytucji lub organizacji¹¹”, lub statut to „zbiór przepisów określających strukturę zadania, zakres i sposób działania określonej instytucji lub organizacji¹²”. Podobnie jest w innych słownikach, stąd uwaga reasumująca, iż do materii statutowej kwalifikujemy sprawy związane ze strukturą, zadaniami, zakresem i sposobem działania np. szkoły. Rzecz to godna podkreślenia, gdyż z informacji przekazywanych przez dyrektorów szkół, poddawanych nierzadko presji wizytatorów wynika, iż oczekiwania kuratoriów oświaty idą bardziej w kierunku szczegółowego uregulowania wielu kwestii w statutach.

¹¹ Mirosław Bańko: *Inny Słownik Języka Polskiego* PWN, WN PWN, Warszawa 2000, t. 2 str. 684.

¹² Elżbieta Sobol (red.): *Mały Słownik Języka Polskiego* PWN, WN PWN, Warszawa 1993, s. 880.

Odwołajmy się zatem znów do słowników. „Regulamin to zbiór reguł postępowania obowiązujących członków jakiejś grupy, organizacji lub instytucji¹³ jak zauważa jeden autor, ale i cytowana wyżej autorka nie pozostawia wątpliwości, gdy pisze, że regulamin to „zbiór postanowień i przepisów określających zasady postępowania w jakiejś dziedzinie lub zasady funkcjonowania urzędu, instytucji, organizacji, obowiązujące członków lub pracowników danej instytucji, urzędu¹⁴”. Z punktu widzenia leksykalnego jest dość istotna różnica między statutem (postanowienia bardziej ogólne, ustrojowe) a regulaminem (szczegółowe reguły postępowania). Świadomym tego jest także ustawodawca, gdy decyduje, że szkoła ma posiadać statut (np. UPO, art. 98), a wewnętrzne organy tej szkoły regulaminy (rada pedagogiczna – UPO, art. 73 ust. 2 zdanie 1, rada szkoły – UPO, art. 81 ust. 8, rada rodziców – UPO, art. 83 ust. 4 oraz samorząd uczniowski – UPO, art. 83 ust. 3 zdanie 1). Ustawa wręcz powiada, czasem wprost, że regulamin nie może być sprzeczny ze statutem szkoły (UPO, art. 85 ust. 4), pokazując jakie są zależności między regulaminem a statutem.

Uważna lektura choćby UPO zwraca uwagę, że momentami ustawa posługuje się pojęciem **szczegółowy** w odniesieniu do statutu szkoły/placówki. Zauważmy, jaki jest treściowy zakres związków frazeologicznych z tym wyrazem w konkretnych zapisach.

Statut szkoły zawiera w szczególności:

- organy szkoły (przedszkola, placówki) oraz ich **szczegółowe** kompetencje, podkreślmy: kompetencje a nie zadania! Kompetencje to uprawnienia! Oczywiście każda szkoła musi sama je wyspecyfikować, nazwać, zapisać. To bardzo trudne zadanie, ale – jak zawsze – istnieje możliwość strywializowania go poprzez niemądre podpowiedzi lub infantylne zalecenia;
- **szczegółowe** warunki współdziałania organów szkoły oraz sposób rozwiązywania sporów między nimi – to dyspozycja zawarta także w poprzednich rozwiązaniach prawnych, ciągle niedoceniana i nierzadko pomijana w statutach. Ponieważ jednak może prowadzić do eskalacji owych konfliktów, warto poświęcić im w statucie nieco uwagi;
- **szczegółowe** warunki i sposób oceniania wewnątrzszkolnego uczniów (dlaczego wewnątrzszkolnego, a jest jakieś zewnątrzszkolne?, może warto pominąć ten wyraz, który o niczym nie informuje, a raczej dezinformuje) – statut ma określać warunki i tryb oceniania (odnosi się więc do szkoły jako całości), a nie kryteria oceniania z przedmiotów: kto, kiedy gdzie, w jakich okolicznościach, a nie ile i za co;
- **szczegółową** organizację praktycznej nauki zawodu, ale nie regulamin praktycznej nauki zawodu! Znowu należy zwrócić uwagę na to, czego oczekuje prawodawca, a nie na wymaginowane i czasem mijające się z zapisami prawa wskazania;
- **szczegółowe** zasady przyprowadzania i odbierania dzieci z przedszkola przez rodziców [...] – i znów podkreślmy: zasady, a nie regulamin „paznokciowo” wyznaczający regulaminowe wręcz postanowienia.

¹³ Mirosław Bańko, *op. cit.* t. 2, str. 426

¹⁴ Elżbieta Sobol, *op. cit.*, str. 776

I to tyle w sprawie **szczegółów** w statutach. W innych sprawach ustawa zawiera m.in. delegacje o treści: minister właściwy do spraw oświaty i wychowania określi, w drodze rozporządzenia np. **szczegółowe** zasady działania publicznych bibliotek pedagogicznych lub **szczegółowe** zasady działania placówek publicznych. Ustawa, jako akt ustrojowy i normatywny ustala zasady i normy ogólne (poza wyjątkami, o których mowa wyżej, ale wówczas wyraźnie to zaznacza), a w sprawie szczegółów odsyła do rozporządzeń wykonawczych ministra. *Per analogiam* w szkolnym statucie winny być zawarte zasady ogólne, ustrojowe, a stosowne odesłania kierować do zagadnień szczegółowych, np. do zarządzeń dyrektora.

Dodać wypada, że poza wspomnianymi wyżej regulaminami stanowionymi wprost na podstawie ustawy, w szkole obowiązuje bardzo dużo regulaminów stanowionych na podstawie innych aktów prawnych i statutu. Wymienić zatem należy choćby regulamin premiowania pracowników niepedagogicznych, regulamin zakładowego funduszu świadczeń socjalnych czy regulamin dodatku motywacyjnego dla nauczycieli. Ale obowiązuje też całe *spectrum* regulaminów (dyżurów nauczycieli, korzystania z pracowni szkolnych, zawodów sportowych, zachowania na szkolnym boisku czy zachowania uczniów w szkolnej świetlicy...) bardzo często stanowionych na podstawie zawartych delegacji w statucie szkoły dla dyrektora tej szkoły. Warto także, jak instrukcję zachowania na pokładzie samolotu, przypominać, że w obszarze prawa publicznego czynimy tylko i wyłącznie to, na co nam owo publiczne prawo zezwala, zaś w obszarze prawa prywatnego wolno nam robić wszystko, czego nam owo prawo nie zabrania. Uwagi te należy zadedykować nie tylko autorom statutów (nadawanych, nowelizowanych czy uchwalanych) ale także, a może przede wszystkim przedstawicielom nadzoru (pedagogicznego w zakresie prawa). Mając zaufanie do instytucji prawnych wolałbym, aby istniała możliwość odwołania się do wojewody lub sądu administracyjnego od zaleceń lub poleceń przedstawicieli owego organu.

* * *

Rekapitulując powyższe rozważania, zauważmy że:

1. **Statut szkoły jest ustrojowym i normatywnym aktem prawa w szkole, wpisanym w powszechny system prawa polskiego. Zajmuje w nim ważne miejsce, a ustawy stawiają warunek niesprzeczności innych szkolnych aktów prawa z ustawami i właśnie owym statutom. Zagadnienie to jest przedmiotem uprawnień organów nadzoru pedagogicznego.**
2. **Zapisy statutu powinny literalnie odnosić się do delegacji, upoważnień czy zaleceń zawartych w ustawach i ew. w rozporządzeniach. Zadania organów szkoły zawarte są w przepisach prawa powszechnie obowiązującego, a ich kompetencje stanowione w statucie nie mogą wychodzić poza przypisany tym organom podstawowy zakres uprawnień i kompetencji.**
3. **Dyrektor jest jedynym jednoosobowym organem szkoły i prawo zawarło w swoich przepisach bardzo szeroką klauzulę generalną dla osoby będącej dyrektorem: „dyrektor szkoły lub placówki w szczególności kieruje działalnością szkoły lub placówki oraz reprezentuje ją na zewnątrz”. To dyrektor kieruje działalnością szkoły!**

To on uprawniony jest owo zarządzanie werbalizować w zarządzeniach (pisemnych lub ustnych aktach kierownictwa wewnętrznego) i to on ponosi z tego tytułu osobistą odpowiedzialność. Inne organy wewnętrzne szkoły mają w tym zakresie (np. stanowienie regulaminów) bardzo ograniczone kompetencje (np. rada pedagogiczna ustala szkolny regulamin oceniania z wiedzy i zachowania ucznia).

4. Statut to nie regulamin, ale do stanowienia regulaminów powinien, i to często, upoważniać dyrektora szkoły.
5. Statut powinien uwzględniać przepisy innych ustaw, jeśli do owego statutu mają swoje odniesienia (UOFP, art. 11 ust. 2).

Zatem przystąpmy do najtrudniejszej, ale zapewne najbardziej satysfakcjonującej wspólnej pracy nad szkolną konstytucją.

Preambuła

1. Zupełnie nieodnotowaną w „Zasadach techniki prawodawczej” częścią niektórych ustaw jest jej preambuła. Historycznie w konstytucjach było to *invocatio Dei*, zaś we współczesnych ustawach to na ogół uroczysta, podniosła, często podkreślająca szczególne miejsce ustawy w systemie prawnym z uwagi na podejmowaną przez tę ustawę problematykę jej część. Znajdujemy preambułę w Karcie Nauczyciela, do końca sierpnia 2017 w ustawie o systemie oświaty, a po tej dacie w ustawie – Prawo oświatowe.

2. Trudno wskazać jakiegokolwiek przeszkody, by także statut szkoły, w określonych okolicznościach, rozpoczynał się od preambuły. Idealnym bez mała pretekstem dla sformułowania preambuły jest imię bohatera szkoły i implementacja jego cech, zasług czy dokonań do życia szkolnego. Dla przykładu statut szkoły im. Małego Księcia mógłby zaczynać się od słów: „Dostrzegając i doceniając cechy Małego Księcia, jak choćby poszukiwanie prawdy, zdobywanie wiedzy o świecie, asertywność, pokochanie ludzi i przyrody [etc.] uroczyste postanawiamy, że cechy te i wynikające z nich zalety uczynimy podstawą życia naszej szkolnej społeczności i wzorcem szczególnie dla jej uczniów”.

3. Przywołany wyżej tekst jest jedynie przykładem i nie stanowi żadnego wzorca w rozumieniu stanowienia prawa w szkole, w szczególności jego statutu.

Słowniczek

4. Pisząc statut pamiętać należy, iż nie wolno nam zmieniać ustawowych znaczeń używanych w nim wyrazów, ale w konkretnej szkole/placówce mogą się pojawiać zwroty czy terminy nie zawsze czytelne dla uczniów, rodziców czy innych osób korzystających z niego. Niemniej zapisy w konkretnej szkole w rodzaju: „ilekroć w statucie jest mowa o ‘ośrodku’ należy przez to rozumieć internat w rozumieniu przepisów art. 107 ustawy – Prawo oświatowe”.

5. Z punktu widzenia procedury przygotowywania projektu statutu słowniczek powinien być opracowany w końcowym etapie prac nad dokumentem, np. po zaznaczeniu nieznanych wyrazów przez osoby czytające projekt i nie bardzo biegle w „czytaniu” szkolnego języka (żargonu).

Nazwa szkoły

6. Przedszkole jako publiczna lub niepubliczna placówka oświatowa zdefiniowane jest w ustawie – Prawo oświatowe dość lapidarnie: przedszkolem publicznym jest przedszkole, które:

- 1) realizuje programy wychowania przedszkolnego uwzględniające podstawę programową wychowania przedszkolnego,
- 2) zapewnia bezpłatne nauczanie, wychowanie i opiekę w czasie ustalonym przez organ prowadzący, nie krótszym niż 5 godzin dziennie,
- 3) przeprowadza rekrutację dzieci w oparciu o zasadę powszechnej dostępności,
- 4) zatrudnia nauczycieli posiadających kwalifikacje określone w odrębnych przepisach, z zastrzeżeniem art. 15 ust. 1.

7. Ustawa – Prawo oświatowe definiuje typu szkoły następująco: szkoły publiczne i niepubliczne dzielą się na następujące typy:

- 1) ośmioletnią szkołę podstawową,
- 2) szkoły ponadpodstawowe:
 - a) czteroletnie liceum ogólnokształcące,
 - b) pięcioletnie technikum,
 - c) trzyletnią branżową szkołę I stopnia,
 - d) trzyletnią szkołę specjalną przysposabiającą do pracy,
 - e) dwuletnią branżową szkołę II stopnia,
 - f) szkołę policealną dla osób posiadających wykształcenie średnie lub wykształcenie średnie branżowe, o okresie nauczania nie dłuższym niż 2,5 roku.

W wielu gminach do sugerowanej w statucie ramowym nazwy szkoły, zwłaszcza podstawowej, ale i do nazwy przedszkola dodawano dotąd wyrazy: publiczna, samorządowa, gminna itp. Trudno rozstrzygnąć, czy jest to błąd, czy też przeoczenie organów nadzoru (województwa i kuratora). W każdym razie prawo nie przewiduje takiej różnorodności.

8. Podkreślić należy, że użyta w tym miejscu statutu nazwa szkoły powinna być tożsama z nazwą nadaną szkole w akcie założycielskim przez organ prowadzący i jako taka nie może podlegać zmianom w ramach nowelizacji dokonywanych przez organy szkoły (poza dodaniem imienia szkoły).

9. Akty założenia, przekształcania lub likwidacji szkół i tym podobnych placówek nie są decyzjami administracyjnymi w rozumieniu przepisów kodeksu postępowania administra-