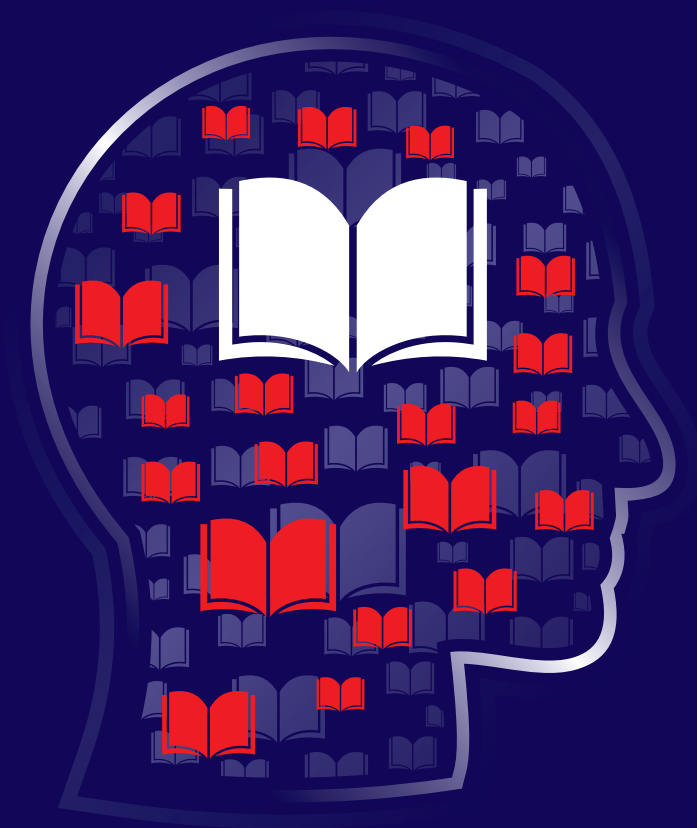


MICHAŁ KACZMARCZYK
PRZEMYSŁAW RUTA
MARIA ZRAŁEK

Konkursy jakości a efektywność lokalnej polityki oświatowej na przykładzie Programu „Samorządowy Lider Edukacji”



Sosnowiec 2021

Konkursy jakości a efektywność lokalnej polityki oświatowej na przykładzie Programu „Samorządowy Lider Edukacji”



**Michał Kaczmarczyk
Przemysław Ruta
Maria Zrałek**

Konkursy jakości a efektywność lokalnej polityki oświatowej na przykładzie Programu „Samorządowy Lider Edukacji”



Sosnowiec 2021

Recenzent:

Dr hab. Krzysztof Gajdka

Projekt okładki:

Łukasz Wuwer

Korekta:

Grażyna Kaczmarczyk

Skład i łamanie:

Artur Bednarz

Copyright by Oficyna Wydawnicza „Humanitas”
ul. Kilińskiego 43, 41-200 Sosnowiec

Copyright by Michał Kaczmarczyk, Przemysław Ruta, Maria Zrałek

ISBN:

978-83-66165-73-1

Oficyna Wydawnicza „Humanitas”
ul. Kilińskiego 43
41-200 Sosnowiec
e-mail: wydawnictwo@humanitas.edu.pl
dystribucja@humanitas.edu.pl

Sosnowiec 2021

Spis treści

WSTĘP	9
--------------------	---

Rozdział I

Samorząd terytorialny jako podmiot polityki oświatowej

1.1. Pojęcie samorządu terytorialnego	13
1.2. Polityka oświatowa jako składowa polityki społecznej	21
1.3. Uwarunkowania polityki oświatowej	29
1.4. Zadania oświatowe jednostki samorządu terytorialnego	34
1.5. Jakość kształcenia i jej determinanty. Perspektywa samorządowa	45

Rozdział II

Akredytacje środowiskowe i konkursy jakości w modelu zarządzania publicznego. Studium przypadku Konkursu „Samorządowy Lider Edukacji”

2.1. Zarządzanie – wprowadzenie definicyjne	55
2.2. Zarządzanie publiczne w perspektywie teoretycznej	67
2.3. Zarządzanie jakością	71
2.4. Konkursy jakości i ich rola w systemach zarządzania jakością	78
2.5. Rola konkursów jakości w zarządzaniu publicznym jednostki samorządu terytorialnego	91
2.6. Program „Samorządowy Lider Edukacji” jako instrument podnoszenia efektywności zarządzania oświatą na poziomie lokalno-regionalnym	100
2.7. Konkurs „Samorządowy Lider Edukacji” jako instrument marketingu terytorialnego	134

Rozdział III**Wnioski z akredytacji w Programie „Samorządowy Lider Edukacji”
2020/2021**

3.1. Gmina Dobroszyce	145
3.2. Gmina Domaniów	148
3.3. Gmina Miejska Dzierżoniów	152
3.4. Gmina Wisznia Mała	163
3.5. Gmina Zgorzelec	168
3.6. Gmina Brodnica	173
3.7. Samorząd Województwa Kujawsko-Pomorskiego	177
3.8. Gmina Miejska Biała Podlaska	183
3.9. Gmina Józefów nad Wisłą	187
3.10. Gmina Lublin	191
3.11. Gmina Międzyrzec Podlaski	199
3.12. Gmina Puławy	203
3.13. Gmina Miejska Świdnik	208
3.14. Gmina Czerwieńsk	213
3.15. Gmina Aleksandrów Łódzki	218
3.16. Gmina Drzewica	224
3.17. Gmina Ujazd	229
3.18. Powiat Opoczyński	234
3.19. Gmina Andrychów	237
3.20. Gmina Dębno	242
3.21. Gmina Lipnica Wielka	246
3.22. Gmina Myślenice	250
3.23. Gmina Wieliczka	255
3.24. Gmina Wielka Wieś	259
3.25. Gmina Zielonki	264
3.26. Powiat Nowotarski	269
3.27. Gmina Lesznowola	274
3.28. Gmina Milanówek	279
3.29. Gmina Mszczonów	282

3.30. Gmina Ożarów Mazowiecki	287
3.31. Gmina Miasto Płońsk	295
3.32. Gmina Rzekuń	302
3.33. Gmina Stare Babice	307
3.34. Gmina Tarczyn	312
3.35. Miasto Ostrołęka	316
3.36. Miasto i Gmina Pilawa	321
3.37. Miasto Żąbki	327
3.38. Powiat Sierpecki	332
3.39. Samorząd Województwa Mazowieckiego	337
3.40. Gmina Radomyśl nad Sanem	342
3.41. Gmina Wadowice Górne	346
3.42. Powiat Ropczycko-Sędziszowski	352
3.43. Powiat Augustowski	356
3.44. Gmina Kolbudy	362
3.45. Gmina Kosakowo	366
3.46. Gmina Pruszcz Gdański	371
3.47. Gmina Żukowo	376
3.48. Gmina Miasta Gdyni	380
3.49. Gmina Miasta Wejherowa	386
3.50. Powiat Kwidzyński	391
3.51. Gmina Borki	398
3.52. Gmina Knurów	401
3.53. Gmina Krzyżanowice	406
3.54. Gmina Mikołów	409
3.55. Gmina Pszczyna	413
3.56. Miasto Bieruń	418
3.57. Miasto Chorzów	422
3.58. Miasto Czeladź	427
3.59. Miasto Katowice	433
3.60. Miasto Orzesze	441
3.61. Gmina Górno	448

3.62. Gmina Ostrowiec Świętokrzyski	453
3.63. Miasto i Gmina Morawica	459
3.64. Gmina Bartoszyce	465
3.65. Gmina Biskupiec	468
3.66. Gmina Iława	473
3.67. Gmina Pasłęk	477
3.68. Gmina Golina	482
3.69. Gmina Kleszczewo	487
3.70. Gmina Międzychód	491
3.71. Gmina Swarzędz	496
3.72. Starostwo Powiatowe w Koninie	501
3.73. Gmina Goleniów	506
3.74. Gmina Stepnica	509
3.75. Gmina-Miasto Świnoujście	514

ZAKOŃCZENIE	523
--------------------------	-----

Bibliografia	527
---------------------------	-----

Jakość to zdolność organizacji do wprowadzenia klienta w stan zachwyty.

Krystyna Cholewicka-Goździk

WSTĘP

Dla współczesnych organizacji, tak komercyjnych, jak i publicznych zarządzanie jakością nie jest chwilową modą. Stanowi konieczność determinowaną rosnącymi oczekiwaniami interesariuszy, dynamiką zmian w otoczeniu, potrzebami klientów, rozwijającą się konkurencją. W budowaniu wewnątrz organizacji kultury jakości wykorzystuje się rozmaite metody, narzędzia i techniki umożliwiające planowe, metodyczne i systemowe doskonalenie efektywności i elastyczności organizacji w celu spełnienia wymagań, potrzeb i oczekiwań jej klientów. W sektorze publicznym zarządzanie jakością odgrywa trudną do przecenienia rolę, albowiem to właśnie administracja publiczna, świadcząc usługi dla obywateli, ma coraz większy wpływ na jakość ich życia. Należy przyznać rację Peterowi Druckerowi, który wskazuje, że „w XXI w. sektor wzrostu w krajach rozwiniętych nie będzie związany ze sferą biznesu. Najprawdopodobniej będzie nim nienastawiony na zysk sektor publiczny, w którym obecnie niezwykle potrzebne jest przeprowadzenie systematycznych, konkretnych działań będących praktycznym zastosowaniem zasad zarządzania, co w efekcie może przynieść w ciągu krótkiego okresu czasu bardzo dobre rezultaty”¹. Istotnie, instytucje publiczne, w tym organizacje samorządowe, coraz częściej i chętniej sięgają po znane ze świata biznesu metody i modele działania, dzięki czemu są zarządzane sprawniej, efektywniej, w sposób przynoszący rezultaty w postaci generowania wyższej wartości dla klienta i dostosowywania efektów swojej aktywności do oczekiwań otoczenia zewnętrznego i wewnętrznego. Sam fakt, że o interesancie urzędu powiemy dziś „klient”, a nie „petent” ukazuje zmianę sposobu myślenia i działania w sferze zarządzania organizacjami publicznymi i budowania ich relacji z rynkiem, na którym funkcjonują.

Jednym z instrumentów wspierających procesy zarządzania jakością, który wywodzi się z sektora komercyjnego, a który z powodzeniem znajduje zasto-

¹ P. F. Drucker, Zarządzanie w XXI wieku, Warszawa 2000, s. 9.

sowanie w organizacjach publicznych, w tym zwłaszcza w jednostkach samorządu terytorialnego, są konkursy jakości. Istotą tego rodzaju projektów jest ocena uczestnika konkursu pod kątem spełniania przez niego standardów jakości w określonej dziedzinie, ustanowionych, zdefiniowanych i upublicznionych przez organizatora konkursu. Standardy te są swoistym wzorcem postępowania dla organizacji – ich implementacja służy nie tylko osiągnięciu dobrego wyniku w konkursie, ale przede wszystkim doskonaleniu modelu funkcjonowania organizacji, podnoszeniu jakości jej produktów lub usług. Na polskim rynku funkcjonuje obecnie kilka prestiżowych, uznanych i cenionych przez środowiska samorządowe konkursów jakości kierowanych do jednostek terytorialnych. Są to projekty organizowane przez organizacje pozarządowe, instytucje administracji publicznej, a także prywatne firmy, zwykle przedsiębiorstwa konsultingowe. Jednym z konkursów jakości o utrwalonej pozycji rynkowej i długiej tradycji jest Ogólnopolski Program Certyfikacji Gmin, Powiatów i Samorządnych Województw „Samorządowy Lider Edukacji”, organizowany wspólnie przez Fundację Rozwoju Edukacji i Szkolnictwa Wyższego oraz Agencję Kreatywną PRC. W Programie „Samorządowy Lider Edukacji” komisja ekspertów złożona z naukowców pracujących w wybranych polskich uczelniach (m.in. Uniwersytet Warszawski, Uniwersytet Łódzki, Uniwersytet Śląski, Wyższa Szkoła Humanitas) dokonuje oceny działań samorządów w sferze zarządzania oświatą. Samorządy, które spełnią określone regulaminem Programu kryteria i uzyskają pozytywną recenzję ekspertów, otrzymują certyfikat i prestiżowy tytuł „Samorządowego Lidera Edukacji”. Certyfikat przyznawany przez Fundację Rozwoju Edukacji i Szkolnictwa Wyższego i Agencję Kreatywną PRC jest jednym z najbardziej cenionych i rozpoznawalnych certyfikatów jakości, jakie może otrzymać jednostka samorządu terytorialnego. Od ponad 10 lat organizatorzy konkursu corocznie wyróżniają w nim najlepsze pod względem polityki oświatowej gminy, powiaty i województwa, promując je w skali lokalnej i ogólnokrajowej, a także wspierając realizowane w nich procesy z zakresu zarządzania oświatą i rozwoju lokalnej polityki edukacyjnej. Wśród dotychczasowych laureatów konkursu znajdują się m.in. Miasto Gdańsk, Miasto Poznań, Miasto Kraków, Miasto Lublin, Miasto Katowice, Miasto Gdynia, Miasto Wrocław, Gmina Koźienice, Gmina Niemce, Miasto Aleksandrów Łódzki, Powiat Słupski, Powiat Nowotarski, Powiat Kwidzyński, Miasto Bydgoszcz, Gmina Wisznia Mała i wiele innych.

Niniejsza monografia stanowi próbę całościowego przedstawienia założeń konkursu „Samorządowy Lider Edukacji” i sposobów ich realizacji w kontekście roli, jaką przedmiotowy konkurs odgrywa w procesie zarządzania jakością w jednostce samorządu terytorialnego. Autorzy starają się odpowiedzieć na pytanie, w jaki sposób, w jakim zakresie i w jakich aspektach konkurs jakości może przyczyniać się do doskonalenia jakości zarządzania oświatą w jednostkach sa-

morządowych oraz jakie pełni funkcje na rzecz organizacji samorządowej rozumianej w kategoriach podmiotu zarządzania. Metodyka pracy nad powyższymi zagadnieniami opiera się na studiach literatury przedmiotu (głównie z zakresu zarządzania, prawa, administracji, politologii, socjologii), analizie materiałów źródłowych (archiwalnych i statystycznych), na przeprowadzeniu studiów przypadków, wywiadzie, obserwacji (także uczestniczącej) i analizie dokumentacji, w szczególności dokumentacji wytworzonej w związku z organizacją dziesięciu kolejnych edycji konkursu „Samorządowy Lider Edukacji”. W tym miejscu Autorzy dziękują Fundacji Rozwoju Edukacji i Szkolnictwa za pomoc w przygotowaniu monografii, która polegała przede wszystkim na udostępnieniu stosownej dokumentacji oraz udzieleniu cennych wywiadów badawczych, pozwalających zgromadzić szeroką wiedzę na temat historii i przebiegu konkursu „Samorządowy Lider Edukacji”, od jego pierwszej edycji, przeprowadzonej w 2011 roku.

W ostatnich latach zauważalne jest rosnące zainteresowanie polskiej nauki problematyką doskonalenia zarządzania jakością w samorządzie terytorialnym. Tematyka ta jest stale obecna m.in. w badaniach i pracach Marka Bugdola, Romana Batko, Barbary Kożuch, Krzysztofa Opolskiego, Sławomira Wawaka i Michała Kaczmarczyka. Książka, którą przekazujemy Szanownym Czytelnikom, odwołując się do zastanego stanu badań, wprowadza bardziej konkretną, zawężoną przedmiotowo optykę spojrzenia na zagadnienia zarządzania jakością w JST – spojrzenia z perspektywy instrumentalnej, tj. roli, jaką w procesach zarządzania jakością na poziomie instytucji lokalnej odgrywać może konkurs jakości odnoszący się do sfery lokalnej polityki oświatowej.

Publikacja niniejsza skierowana jest do wszystkich osób zainteresowanych problematyką zarządzania jakością w organizacjach publicznych, a w szczególności do przedstawicieli środowisk samorządowych, menedżerów rozwoju lokalnego, studentów zarządzania oraz naukowców podejmujących w swoich badaniach tematykę roli jakości w organizacjach samorządowych oraz instrumentów zarządzania jakością w JST.

Michał Kaczmarczyk

Przemysław Ruta

Maria Zrałek

Siemianowice Śląskie - Sosnowiec - Ogrodzieniec – Antalya

luty – wrzesień 2021

Rozdział I

Samorząd terytorialny jako podmiot polityki oświatowej

1.1. Pojęcie samorządu terytorialnego

Demokratyczne państwo prawne urzeczywistnia podmiotowe prawa człowieka i obywatela, tak w wymiarze indywidualnym, jak i wspólnotowym, co przejawia się m.in. w zapewnianiu obywatelom możliwości partycypacji w życiu społecznym, publicznym i politycznym, zarówno na poziomie krajowym, jak i lokalno-regionalnym. Jedną z instytucji ustrojowych, które służą realizacji tego prawa w formie najbardziej „naturalnej”, najbliższej obywatelom, zgodnej z europejską tradycją i jej spuścizną prawno-polityczną (zwłaszcza oświeceniową), jest samorząd terytorialny. Każde państwo, które uznaje się za demokratyczne i pro-obywatelskie, konstituuje struktury samorządu terytorialnego, choć jego modele – w zależności od obowiązującego ustroju państwowego i przyjętej formy państwa (zwłaszcza w kontekście struktury terytorialnej) - mogą istotnie różnić się od siebie. W każdym jednak przypadku samorząd terytorialny pełni istotną rolę społeczną, polityczną, gospodarczą i kulturową, dając przestrzeń do implementowania prawa obywateli do samostanowienia, zarządzania sprawami publicznymi, artykułowania potrzeb i interesów oraz kreowania rozwoju wspólnoty, w duchu zasad uspołecznienia procesów decyzyjnych, decentralizacji i subsydiarności, zgodnie z maksymą „tyle władzy, na ile to konieczne, tyle wolności, na ile to możliwe oraz tyle państwa, na ile to konieczne, tyle społeczeństwa, na ile to możliwe”. Jak słusznie zauważa Sławomir Stanisław Dębski, samorząd terytorialny jest elementem ładu demokratycznego, którego publiczne zadania stanowią miarę decentralizacji administracji oraz dla rzeczywistości społeczno-politycznej stanowi on element podstawowy stanowienia o sobie przez wspólnotę. Samorząd terytorialny, będąc podmiotem życia kulturowo-cywilizacyjnego, optymalizuje interesy ogółu społeczeństwa, zespalać tradycję i wyzwania społeczno-polityczne oraz

kształtując kulturę w zakresie zaufania, lojalności, więzi regionalnych, tożsamości indywidualnej i zbiorowej, a także wspierając rozwiązywanie ujawniających się problemów społecznych². Obywatele, poprzez partycypację w samorządzie i korzystanie z instytucji prawa samorządowego, aktywnie uczestniczą w rządzeniu państwem, stosowaniu prawa, rozwiązywaniu istotnych problemów wspólnoty, kontrolowaniu władzy, co przyczynia się z kolei do kreowania społeczeństwa obywatelskiego i urzeczywistniania zasady zwierzchnictwa narodu w praktyce funkcjonowania systemu ogólnospołecznego.

Pojęcie samorządu, pochodzące od słowa *Selbstverwaltung* oznaczającego samodzielny zarząd, po raz pierwszy pojawiło się w powszechnym użyciu w języku niemieckim. W 1779 r. ekonomista Johann August Schlettwein wydał dzieło pt. „Trwałe podstawy państw lub ekonomia polityczna”, w którym użył terminu „samorząd” w odniesieniu do gospodarki państwowej jako przeciwstawienie w stosunku do merkantylistycznej formy gospodarowania. W tym samym czasie w języku prawnym oraz języku praktyki politycznej pojawiło się pojęcie *pouvoir municipal*, które miało podkreślać samodzielność gmin wobec państwa³. Pojęcie to nawiązuje do teorii tzw. naturalnych praw gminy, której geneza wywodzi się doktrynalnie z Wielkiej Rewolucji Francuskiej. W lipcu 1789 roku francuska Konstytuanta przyjęła ustawę z 14 grudnia 1789 roku o gminach. Akt ten ujednolicił ustrój gmin, rozróżnił organy stanowiące i wykonawcze oraz ustanowił demokratyczną zasadę wybieralności organów samorządowych. Ustawa wskazywała też na samorząd jako na czwartą, równorzędną władzę - po ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej. Także uchwalona dwa lata później pierwsza konstytucja republikańska z 1791 roku określała samorząd mianem „władzy komunalnej”⁴. Pojęcie „*pouvoir municipal*” zostało także wprowadzone do konstytucji belgijskiej z 1830 r., stając się pierwowzorem nowoczesnego rozumienia samorządu terytorialnego.

W Polsce, pod wpływem spuścizny prawno-politycznej Rewolucji Francuskiej, 18 kwietnia 1791 roku uchwalona została Ustawa „Miasta nasze królewskie wolne w państwach Rzeczypospolitej”, która w art. 1 pkt 12 stanowiła: „obieranie przez obywateli miast własnego magistratu, mianowicie burmistrzów, wójtów i wszelkich urzędników, jako jest cechą wolności, tak przy tejsze wolności miasta zostawują się. Niemniej będzie wolno tymże miastom czynić rozporządzenia co do wewnętrznych porządków i uskutecznienia dozierać, o czym Komisję Policji uwiadomić mają przez raporta”⁵. Przedmiotowa ustawa została następnie inkorporowana do Konstytucji 3 Maja z 1791 roku, co potwierdza treść rozdziału III

² S. S. Dębski, Samorząd terytorialny w Polsce: tradycja a współczesne przemiany polityczne, Grudziądz 2014, s. 4.

³ S. Fundowicz, Decentralizacja administracji publicznej w Polsce, Lublin 2005, s. 95-96.

⁴ M. Kotulski, Samorząd terytorialny w dwudziestoleciu międzywojennym, „Acta Universitatis Wratislaviensis” 2019, no 3888.

⁵ Tamże.

zatytułowanego „Miasta i mieszczenie”: „Prawo na teraźniejszym sejmie zapadłe pod tytułem: >Miasta nasze królewskie wolne w państwach Rzeczypospolitej< w zupełności utrzymane mieć chcemy i za część niniejszej konstytucji deklarujemy, jako prawo wolnej szlachcie polskiej, dla bezpieczeństwa ich swobód i całości wspólnej ojczyzny, nową, prawdziwą i skuteczną dające siłę”⁶. W okresie rozbiorów instytucja samorządu terytorialnego przyjmowała zróżnicowane formy, w zależności od modelu ustrojowego państwa zaborczego. Warto w tym miejscu podkreślić, że w zaborze rosyjskim samorząd był jedyną publiczno-prawną instytucją, w której naród pozbawiony własnej państwowości mógł sam decydować o istotnych dla niego sprawach⁷. W okresie II Rzeczypospolitej samorząd przeżywał rozkwit, stając się jednym z ważniejszych elementów gmachu ustrojowego Polski. Konstytucja z 17 marca 1921 r. ustanawiała tzw. zasadę szerokiego samorządu terytorialnego, która w praktyce oznaczała „delegacje dla poszczególnych szczebli samorządu do uchwalania aktów prawnych zwłaszcza z dziedziny administracji, kultury i gospodarstwa. W ten sposób przyjmowano w ustroju administracji państwa zasadę decentralizacji, jako przeciwwagę administracji rządowej, kierowanej oraz budowanej centralistycznie”⁸. Wprowadzony w 1933 roku jednolity system samorządu terytorialnego przewidywał, iż organami uchwałodawczymi samorządu były wybieralne rady gminne, miejskie i powiatowe, natomiast organy wykonawcze stanowiły wybieralne przez rady zarządy gminne, miejskie i powiatowe. Po degradacji samorządu w okresie PRL i uczynieniu zeń instytucji fasadowej pod postacią rad narodowych, stanowiących emanację zasady centralizmu demokratycznego, wolny i niezależny samorząd terytorialny przywrócono w Polsce wraz z uchwaleniem 8 marca 1990 roku ustawy o samorządzie gminnym, która weszła w życie 27 maja 1990 roku.

Współcześnie samorząd terytorialny uznawany jest za podstawową formę organizacji wewnętrznego życia państwowego, w tym za jeden z najważniejszych mechanizmów zarządu państwem. Mimo zauważalnych obecnie tendencji centralistycznych władzy politycznej i działań mających na celu ograniczenie kompetencji samorządu oraz poddanie go kontroli i uzależnieniu od ośrodków administracji rządowej (zwłaszcza w wymiarze finansowym), samorząd wciąż stanowi bastion niezależności oraz emanację idei suwerenności i społeczeństwa obywatelskiego, pełniąc rolę swoistej przeciwwagi dla wyraźnie ciężającej ku autorytaryzmowi władzy centralnej.

Samorząd terytorialny to posiadająca osobowość prawną korporacja społeczności lokalnej zamieszkałej na określonym terenie, która odpowiednio zorganizowana ma prawo i rzeczywistą zdolność do zarządzania na własną

⁶ <http://libr.sejm.gov.pl> [dostęp: 11 lipca 2021].

⁷ A. Gołębiowska, P. B. Zientarski, E. Stępień, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej a samorząd terytorialny, w: Funkcjonowanie samorządu terytorialnego – uwarunkowania prawne i społeczne, Warszawa 2016, s. 13.

⁸ J. Babiak, A. Ptak, Samorząd terytorialny w II Rzeczypospolitej, Poznań 2010, s. 29

odpowiedzialność i we własnym interesie zasadniczą częścią spraw publicznych o znaczeniu lokalnym (samorząd gminny i powiatowy) oraz regionalnym (samorząd wojewódzki)⁹. Znaczenie samorządu terytorialnego wynika wprost z wyrażonej konstytucyjnie zasady decentralizacji, znajdującej swoje unormowanie w przepisie art. 15 ust. 1 Konstytucji RP, który stanowi, iż „ustrój terytorialny kraju oparty jest na zasadzie decentralizacji władzy publicznej”, co oznacza przeniesienie władztwa na podmioty odrębne od państwa, jako osoby prawnej prawa publicznego, np. gminy, powiaty, województwa i wyposażenie tych podmiotów w kompetencje i środki finansowe oraz rzeczowe, a także uwolnienie ich z systemu hierarchicznego podporządkowania¹⁰. Zasada decentralizacji wyznacza ramy dla działalności samorządu, przyznając mu atrybut samodzielności, potwierdzony zresztą bogatym orzecnictwem Trybunału Konstytucyjnego. Zakres przedmiotowy zasady samodzielności JST jest szeroki i obejmuje w szczególności zakres spraw finansowych, majątkowych, samodzielność organizacyjną oraz samodzielność w sferze prawotwórczej¹¹. „Generalnie przyjmuje się, że istota samodzielności jednostki samorządu terytorialnego polega na tym, iż w ramach obowiązującego porządku prawnego gmina (powiat, województwo) we własnym zakresie, bez dyktatu zewnętrznego i odgórnych poleceń, decyduje o wszystkich sprawach lokalnych (regionalnych), przeznaczeniu mienia komunalnego, zasadach korzystania z obiektów publicznych, zagospodarowaniu przestrzennym, zakresie podejmowanych inwestycji, kolejności, sposobach i środkach ich realizacji, a także o związanych z tym nakładach finansowych i rzeczowych”¹².

Odwołując się do koncepcji pozytywistycznej Jerzego Panejki samorząd terytorialny zdefiniować można jako opartą na przepisach ustawy, zdecentralizowaną administrację państwową, wykonywaną przez lokalne organy, niepodległe hierarchicznie innym organom i samodzielnie w granicach ustawy i ogólnego porządku prawnego. Według Bohdana Wasiutyńskiego samorząd jest wykonywaniem części administracji państwowej przez organizacje obdarzone osobowością prawną, działające we własnym imieniu z mocy przyznanego im prawa pod określonym nadzorem państwa. Dla Tadeusza Bigo, twórcy klasycznej definicji samorządu terytorialnego pojęcie to oznacza korporację będącą osobą prawną, zdecentralizowaną i odrębną od państwa, powołaną przez ustawy do wykonywania obowiązków i praw (publicznych) z zakresu administracji publicznej z wykorzystaniem władztwa administracyjnego. Z kolei Teresa Rabska definiuje samorząd terytorialny jako wyodrębnioną grupę społeczną, określoną przez prawo, której

⁹ M. Zdyb, *Samorząd a państwo. Nadzór nad samorządem terytorialnym*, Lublin 1993, s. 29

¹⁰ A. Gołębiowska, P. B. Zientarski, E. Stępień, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej...*, s. 13.

¹¹ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Kraków 2005, s. 209 i nast., *Samorząd terytorialny- ustrój i gospodarka*, red. Z. Niewiadomski, Bydgoszcz-Warszawa 2001, s. 37 i nast.

¹² J. Jagoda, *Sądowa ochrona samodzielności jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2011, s. 43.

członkostwo powstaje z mocy prawa, powołaną do wykonywania zadań administracji państwowej, w granicach przez prawo określonych, w sposób samodzielny, w formach właściwych dla administracji państwowej, posiadającą własną organizację, ustaloną w przepisach prawnych, o charakterze przedstawicielskim, pozostającą pod kontrolą tej grupy społecznej, która ją wybrała. Organizacja samorządu zbudowana jest na zasadzie decentralizacji; działając na podstawie prawa pozostaje tylko pod nadzorem organów państwowych. Bogdan Dolnicki uznaje, że samorząd terytorialny to jednostka o charakterze korporacyjnym, wyposażona w osobowość prawną o charakterze publicznym i prywatnym, wypełniająca poprzez wyłonienie w drodze wyborów organy zadania administracji publicznej na zasadach określonej prawnie niezależności i podlegająca przy tym nadzorowi państwowemu¹³. Wiesław Kisiel definiuje natomiast samorząd terytorialny jako społeczność lokalną o demokratycznej strukturze wewnętrznej, która została przez ustawę wyodrębniona celem zdecentralizowanego wykonywania części zadań z zakresu administracji publicznej, z prawem do korzystania z kompetencji charakterystycznych dla administracji publicznej¹⁴.

Z przedstawionych powyżej definicji wynika, że **pojęcie samorządu terytorialnego obejmuje element podmiotowy i przedmiotowy**. Podmiotem samorządu jest społeczność lokalna, a zatem określona zbiorowość związana z pewnym terytorium, w której ramach wytworzyła się sieć odrębnych instytucji i interakcji społecznych, jak również powstało poczucie przynależności do tej zbiorowości¹⁵. Społeczność ta z mocy prawa tworzy wspólnotę samorządową, na podstawie art. 16 ust. 1 Konstytucji RP. Na podmiot samorządu terytorialnego składa się również przypisana mu przez ustawodawcę osobowość prawna. Z kolei przedmiotem samorządu jest wykonywanie określonych zadań publicznych. Zgodnie z art. 163 Konstytucji RP samorząd terytorialny wykonuje zadania publiczne nie zastrzeżone przez Konstytucję lub ustawy dla organów innych władz publicznych, co określa się w doktrynie i orzecznictwie jako zasadę domniemania właściwości samorządu terytorialnego¹⁶. Art. 16 ust. 2 Konstytucji RP określa samorząd terytorialny jako podmiot uczestniczący w sprawowaniu władzy publicznej. Przysługującym w ramach ustaw istotną część zadań publicznych samorząd wykonuje we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność i zadania te stanowią przedmiot jego działalności.

Samorząd terytorialny posiada status prawny odrębnego podmiotu prawa, zarówno w sferze spraw administracyjnych, jak i w zakresie prawa cywilnego. W sferze prawa cywilnego przedmiotowa odrębność samorządu terytorialnego

¹³ K. Bandarzewski, P. Chmielnicki, W. Kisiel, *Prawo samorządu terytorialnego w Polsce*, Warszawa 2006, s. 22-24).

¹⁴ Tamże.

¹⁵ <https://encyklopedia.pwn.pl> [dostęp: 1 sierpnia 2021].

¹⁶ Tak np.: wyrok TK z 4 maja 1998 r. (K 38/97), OTK 1998/3, poz. 31; W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2013.

wyraża się przyznaniem samorządowi osobowości prawnej, w sferze administracyjnej jest to natomiast podmiotowość administracyjna (publicznoprawna), która przejawia się w odrębnym od państwowego statusie danej społeczności lokalnej oraz w możliwości jej działania w imieniu własnym w sferze prawa administracyjnego, w której JST wykonuje administrację publiczną w imieniu własnym, a nie na zasadzie funkcji zleconej¹⁷.

Od 1999 roku samorząd terytorialny działa w Polsce na wszystkich trzech szczeblach jednostek zasadniczego podziału terytorialnego, będących jednostkami samorządu terytorialnego - także w reaktywowanym powiecie (samorząd lokalny ponadgminny) oraz w samorządnym województwie (samorząd regionalny), przy czym powiat i województwo nie stanowią instancji administracyjnej w stosunku do gminy. W przypadku województwa przyjęto model dualistyczny - obok samorządu terytorialnego działa wojewoda będący organem administracji rządowej, reprezentujący rząd¹⁸. Organy stanowiące samorządu terytorialnego stanowią rady gminne, rady miejskie i powiatowe oraz sejmiki województw, których przedstawiciele wybierani są w wyborach powszechnych, równych, bezpośrednich i odbywających się w głosowaniu tajnym. Organy wykonawcze powiatów i województw (zarządy) są wybierane przez rady (sejmiki), natomiast od 2002 roku organy wykonawcze gmin są jednoosobowe (wójtowie, burmistrzowie, prezydenci miast) i wybierane w wyborach bezpośrednich¹⁹.

Do zadań własnych samorządu na poziomie gminy należy zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty. W szczególności zadania własne obejmują sprawy:

- ładu przestrzennego, gospodarki nieruchomościami, ochrony środowiska i przyrody oraz gospodarki wodnej;
- gminnych dróg, ulic, mostów, placów oraz organizacji ruchu drogowego;
- wodociągów i zaopatrzenia w wodę, kanalizacji, usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych, utrzymania czystości i porządku oraz urządzeń sanitarnych, wysypisk i unieszkodliwiania odpadów komunalnych, zaopatrzenia w energię elektryczną i ciepłą oraz gaz;
- działalności w zakresie telekomunikacji;
- lokalnego transportu zbiorowego;
- ochrony zdrowia;
- pomocy społecznej, w tym ośrodków i zakładów opiekuńczych;
- wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej;

¹⁷ W. Hartung, *Samodzielność podstawowej jednostki samorządu terytorialnego w organizacji i świadczeniu usług komunalnych*, Warszawa 2018, s. 10-11.

¹⁸ <https://encyklopedia.pwn.pl> [dostęp: 1 sierpnia 2021]

¹⁹ Tamże.

- gminnego budownictwa mieszkaniowego;
- edukacji publicznej;
- kultury, w tym bibliotek gminnych i innych instytucji kultury oraz ochrony zabytków i opieki nad zabytkami;
- kultury fizycznej i turystyki, w tym terenów rekreacyjnych i urządzeń sportowych;
- targowisk i hal targowych;
- zieleni gminnej i zadrzewień;
- cmentarzy gminnych;
- porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli oraz ochrony przeciwpożarowej i przeciwpowodziowej, w tym wyposażenia i utrzymania gminnego magazynu przeciwpowodziowego;
- utrzymania gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz obiektów administracyjnych;
- polityki prorodzinnej, w tym zapewnienia kobietom w ciąży opieki socjalnej, medycznej i prawnej;
- wspierania i upowszechniania idei samorządowej, w tym tworzenia warunków do działania i rozwoju jednostek pomocniczych i wdrażania programów pobudzania aktywności obywatelskiej;
- promocji gminy;
- współpracy i działalności na rzecz organizacji pozarządowych oraz podmiotów wymienionych w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2019 r. poz. 688, 1570 i 2020 oraz z 2020 r. poz. 284);
- współpracy ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw.

Ustawy mogą nakładać na gminę obowiązek wykonywania zadań zleconych z zakresu administracji rządowej, a także z zakresu organizacji przygotowań i przeprowadzenia wyborów powszechnych oraz referendum. Przykładem obowiązku wykonywania przez gminę zadań zleconych z zakresu administracji rządowej jest przeprowadzenie przez rady gminy wyborów ławników do sądów powszechnych.

Do zadań własnych powiatu należą zadania publiczne o charakterze ponadgminnym w zakresie:

- edukacji publicznej;
- promocji i ochrony zdrowia;
- pomocy społecznej;

- wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej;
- polityki prorodzinnej;
- wspierania osób niepełnosprawnych;
- transportu zbiorowego i dróg publicznych;
- kultury oraz ochrony zabytków i opieki nad zabytkami;
- kultury fizycznej i turystyki;
- geodezji, kartografii i katastru;
- gospodarki nieruchomościami;
- administracji architektoniczno-budowlanej;
- gospodarki wodnej;
- ochrony środowiska i przyrody;
- rolnictwa, leśnictwa i rybactwa śródlądowego;
- porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli;
- ochrony przeciwpowodziowej, w tym wyposażenia i utrzymania powiatowego magazynu przeciwpowodziowego, przeciwpożarowej i zapobiegania innym nadzwyczajnym zagrożeniom życia i zdrowia ludzi oraz środowiska;
- przeciwdziałania bezrobociu oraz aktywizacji lokalnego rynku pracy;
- ochrony praw konsumenta;
- utrzymania powiatowych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz obiektów administracyjnych;
- obronności;
- promocji powiatu;
- współpracy i działalności na rzecz organizacji pozarządowych oraz podmiotów wymienionych w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2019 r. poz. 688, 1570 i 2020 oraz z 2020 r. poz. 284);
- działalności w zakresie telekomunikacji.

Do zadań publicznych powiatu należy również zapewnienie wykonywania określonych w ustawach zadań i kompetencji kierowników powiatowych służb, inspekcji i straży. Ustawy mogą określać niektóre sprawy należące do zakresu działania powiatu jako zadania z zakresu administracji rządowej, wykonywane przez powiat.

Z kolei zadania własne samorządu województwa obejmują sprawy w zakresie:

- edukacji publicznej, w tym szkolnictwa wyższego;

- promocji i ochrony zdrowia;
- kultury oraz ochrony zabytków i opieki nad zabytkami;
- pomocy społecznej;
- wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej;
- polityki prorodzinnej;
- modernizacji terenów wiejskich;
- zagospodarowania przestrzennego;
- ochrony środowiska;
- transportu zbiorowego i dróg publicznych;
- kultury fizycznej i turystyki;
- ochrony praw konsumentów;
- obronności;
- bezpieczeństwa publicznego;
- przeciwdziałania bezrobociu i aktywizacji lokalnego rynku pracy;
- działalności w zakresie telekomunikacji;
- ochrony roszczeń pracowniczych w razie niewypłacalności pracodawcy.

Ustawy mogą określać sprawy należące do zakresu działania województwa jako zadania z zakresu administracji rządowej, wykonywane przez zarząd województwa. Ustawy mogą też nakładać na województwo obowiązek wykonywania zadań z zakresu organizacji przygotowań i przeprowadzenia wyborów powszechnych oraz referendum.

1.2. Polityka oświatowa jako składowa polityki społecznej

Pojęcie polityki społecznej ma wiele znaczeń, stąd też istnieje różnorodność ujęć definicyjnych, określających zarówno treść, jak i zakres tego pojęcia. W literaturze przedmiotu zwraca się uwagę na dwoisty charakter polityki społecznej. Z jednej strony polityka społeczna traktowana jest jako dyscyplina naukowa, z drugiej natomiast jako praktyczna działalność wszystkich podmiotów realizujących cele i zadania polityki społecznej. Polityka społeczna w pierwszym ujęciu jest nauką teleologiczną i „stanowi obszar rozważań teoretycznych, który, czerpiąc swoje źródło z pragmatyki działań, tworzy charakterystyczną dla pojęcia „polityka społeczna” mapę znaczeń, zbiorów idei i wartości opisujących jego istotę”²⁰. Polityka społeczna zajmuje się prowa-

²⁰ U. Kosowska, *Ewolucja polityki społecznej a jej definicje*, „Symbolae Europaeae. Studia Humanistyczne Politechniki Koszalińskiej” 2016, nr 9.

dzeniem badań o charakterze diagnostycznym (obserwacja zjawisk i poszukiwanie prawidłowości), formułowaniem wskazań praktycznych i określeniem środków ich realizacji²¹. Określenie polityki społecznej w kontekście działalności praktycznej rozumiane jest jako „praktyka działania, czyli zbiór określonych, politycznych decyzji podejmowanych przez organy administracji rządowej i samorządowej regulujące szeroko rozumianą sferę życia społecznego.”²² Tadeusz Szumlicz wskazuje, że definicje polityki społecznej określające ją jako działalność praktyczną z reguły wymieniają realizujące ją podmioty, opisują jej przedmiot, cele, środki realizacji, często odwołując się do immanentnej zasady osiągania w tej działalności rozwoju społecznego.²³ Przykładem takiego ujęcia polityki społecznej jest definicja Adama Kurzynowskiego, który określa politykę społeczną jako „działalność państwa, samorządu i organizacji pozarządowych zmierzająca do kształtowania [...] prorozwojowych struktur społecznych oraz stosunków społecznych opartych na równości i sprawiedliwości społecznej sprzyjających zaspokajaniu potrzeb społecznych na dostępnym poziomie”.²⁴ Można zatem stwierdzić, iż „polityka społeczna to działalność państwa i jego organów oraz podmiotów samorządowych i organizacji pozarządowych zmierzająca do kształtowania ogólnych warunków pracy i życia ludności, pożądaných struktur społecznych oraz stosunków społeczno-kulturalnych, w których - przy aktywności obywateli - możliwe będzie najbardziej efektywne i sprawiedliwe zaspokajanie ich potrzeb w ramach zrównoważonego rozwoju społeczno-gospodarczego”²⁵. I co istotne, zagadnienia te są aktualne zarówno na szczeblu centralnym jak i lokalnym.

Polityka społeczna ma charakter wielodyscyplinarny, bowiem w zakres jej zainteresowań wchodzi zagadnienia prawne, polityczne, socjologiczne, ekonomiczne w następujących obszarach:

- polityka ludnościowa i rodzinna,
- polityka zatrudnienia (przeciwdziałania bezrobociu),
- polityka mieszkaniowa,
- polityka ochrony zdrowia,
- polityka zabezpieczenia społecznego w tym opieki społecznej,
- polityka edukacyjna,
- polityka kulturalna,

²¹ Encyklopedia PWN <https://encyklopedia.pwn.pl> [dostęp: 20 sierpnia 2021]

²² U. Kosowska, *Ewolucja polityki społecznej...*, s.177

²³ T. Szumlicz, *Modele polityki społecznej*, Warszawa 1994, s. 17

²⁴ A. Kurzynowski, *Polityka społeczna – podstawowe pojęcia i zakres*, w: *Polityka społeczna*, red. A. Kurzynowski, Warszawa 2003, s. 12.

²⁵ A. Frączkiewicz-Wronka, M. Mitreğa, *Teoretyczne podstawy polityki społecznej*, w: *Polityka społeczna w okresie transformacji*, red. A. Frączkiewicz-Wronka, M. Zralek, Katowice 2000, s. 10-11.

- polityka ochrony środowiska,
- polityka prewencji i przezwyciężania zjawisk patologii społecznej²⁶.

Co istotne, wszystkie wymienione polityki szczegółowe znajdują swoje miejsce w układzie kompetencyjno-zadaniowym samorządów lokalnych i regionalnych²⁷.

Polityka państwa w zakresie edukacji stanowi jedno z najważniejszych fundamentów nowoczesnego państwa. W wielu dokumentach międzynarodowych podkreślona jest ranga odpowiedzialności państwa za zagwarantowanie odpowiednich warunków dla realizacji prawa do edukacji, promocji kształcenia, wyzwalania nowych inicjatyw edukacyjnych. Jak wskazywał Wiktor Rabczuk, „edukacja jest wspólnym dobrem, niezależnie od stopnia centralizacji czy też decentralizacji systemu edukacji i na państwie spoczywa obowiązek tworzenia narodowego konsensusu edukacyjnego, przedstawiania strategii i opcji polityki edukacyjnej”²⁸. Rangę edukacji jako istotnego czynnika rozwoju społeczno-gospodarczego podkreśla również ONZ. Wprowadzony przez Organizację Narodów Zjednoczonych syntetyczny indeks, jakim jest wskaźnik rozwoju społecznego (Human Development Index - HDI), uwzględnia osiągnięcia krajów w trzech kluczowych wymiarach rozwoju społecznego. Są nimi długie, zdrowe i twórcze życie, dostęp do edukacji oraz dostęp do zasobów potrzebnych do zapewnienia sobie dostatniego poziomu życia²⁹.

Prawo do nauki jest jednym z fundamentalnych praw człowieka – uznane w prawie międzynarodowym w art. 26 Powszechnej deklaracji praw człowieka³⁰, w art. 13 i 14 Międzynarodowego paktu praw gospodarczych, społecznych i kulturalnych³¹, w art. 4 Konwencji w sprawie zwalczania dyskryminacji w dziedzinie oświaty³² a w stosunku do dziecka prawo to objęte jest art. 28 i 29 Konwencji o prawach dziecka³³.

Na gruncie polskim podstawowe znaczenie w zakresie regulacji dotyczących oświaty ma art. 70 Konstytucji RP³⁴. Przepis ten nakreśla ramy prawa do eduka-

²⁶ Tamże, s.11.

²⁷ M. Bąkiewicz, Teoretyczne i praktyczne determinanty współczesnego definiowania polityki społecznej, „Journal of Modern Science” 2013, nr 4.

²⁸ W. Rabczuk, Strategiczne cele edukacji w świetle raportu J. Delorsa i Białej Księgi Unii Europejskiej, w: Realia i perspektywy reform oświatowych, red. A. Bogaj, Warszawa 1997, s. 68.

²⁹ Human Development Index (HDI), UNDP, <http://hdr.undp.org/en/content/human-development-index-hdi> [dostęp: 20 sierpnia 2021]

³⁰ Powszechna Deklaracja Praw Człowieka (przyjęta i proklamowana rezolucja Zgromadzenia Ogólnego ONZ 217 A (III) w dniu 10 grudnia 1948 r.) art.26, „Každy człowiek ma prawo do nauki. Nauka jest bezpłatna, przynajmniej na stopniu podstawowym. Nauka podstawowa jest obowiązkowa. Oświata techniczna i zawodowa jest powszechnie dostępna, a studia wyższe są dostępne dla wszystkich na zasadzie równości w zależności od zalet osobistych”.

³¹ Dz.U. 1977 nr 38 poz. 169

³² Dz.U. 1964 r. nr 40, poz. 268

³³ Dz.U. 1991 r. nr 120, poz.526

³⁴ Dz.U. 1997 r. nr 78, poz. 483 ze zm.

cji. Dotyczą one „prawa do nauki, nie tylko poprzez jego ustanowienie (ust. 1), ale również wskazanie podstawowych gwarancji jego realizacji, do których zaliczyć trzeba przede wszystkim: wolność wyboru rodzaju szkoły (ust. 3 zd. 1), wolność zakładania szkół różnych typów (ust. 3 zd. 2–3), a także określenie pewnych elementów ustroju szkolnictwa, takich jak: zasada bezpłatności nauki w szkołach publicznych (ust. 2), zasada powszechnego i równego dostępu obywateli do wykształcenia (ust. 4 zd. 1), zasada pomocy władz publicznych dla uczniów i studentów (ust. 4 zd. 2), zasada trójsektorowości ustroju szkolnictwa (ust. 3 zd. 2), zasada dwusektorowości szkolnictwa, mającego przybierać postać szkolnictwa publicznego i niepublicznego (ust. 3), oraz zasada autonomii szkół wyższych (ust. 5)”³⁵.

Nażalenie na władze publiczne obowiązku zapewnienia wszystkim obywatelom powszechnego i równego dostępu do wykształcenia zostało uszczegółowione w ustawie Prawo oświatowe³⁶, która wśród naczelných zadań celów systemu oświaty precyzuje „realizację prawa każdego obywatela Rzeczypospolitej Polskiej do kształcenia się oraz prawa dzieci i młodzieży do wychowania i opieki, odpowiednich do wieku i osiągniętego rozwoju” (art. 1 ust. 1 pkt 1 u.p.o.). Doktrynalne ujęcie istoty prawa do nauki określa, iż jest to „możliwość zdobywania wiedzy, kształcenia prowadzonego w zorganizowanych formach, w sposób regularny i ciągły, obejmującego najpierw kanon podstawowy wiadomości ogólnych, a następnie umożliwiającego uzyskiwanie pogłębionej wiedzy specjalistycznej, kończącego uzyskaniem dokumentów, jednolicie w skali kraju dających szansę kontynuowania nauki bądź wykonywania określonego zawodu”³⁷.

Urzeczywistnienie prawa do nauki stanowi nieodzowny warunek rozwoju społeczeństwa i pełnego uczestnictwa, jest też najważniejszym motorem rozwoju gospodarczego i cywilizacyjnego³⁸. Stanowi także niezwykle istotny element ustroju demokratycznego. Wiedza i wykształcenie członków społeczeństwa daje możliwość samodzielnego kształtowania opinii i stanowi podwaliny świadomych ocen procesów społecznych. Z drugiej strony to państwo podejmuje decyzje związane z nabywaniem wiedzy przez obywateli. Jak podkreśla Paweł Bała, powstaje dylemat – czy to państwo demokratyczne, przez zapewnianie publicznej edukacji, kształtuje swoich obywateli (ich świadomość i poglądy), czy to obywatele (opierając się na swojej wiedzy) kreują swoje państwo?³⁹.

³⁵ R. Raszevska-Skałeczka, Szkoła publiczna jako zdecentralizowany podmiot administracji publicznej. Studium administracyjnoprawne, „Prace Naukowe Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego” 2019, nr 132.

³⁶ Dz.U. 2021 r. poz. 1082 (tekst jednolity)

³⁷ S. Jarosz-Żukowska, Ł. Żukowski, Prawo do nauki i jego gwarancje, w: Realizacja i ochrona konstytucyjnych wolności i praw jednostki w polskim porządku prawnym, red. M. Jabłoński, Wrocław, 2014, s. 638.

³⁸ Wyrok TK z 8.11.2000 r., SK 18/99, OTK ZU 2000, nr 7, poz. 258

³⁹ P. Bała, Konstytucyjne prawo do nauki a polski system oświaty, Warszawa 2009, s. 219–220.

Na dychotomiczny tj. indywidualno-społeczny charakter prawa do nauki zwraca uwagę Łukasz Kierznowski. Wskazuje on, iż „indywidualno-społeczny wymiar prawa do nauki jeszcze bardziej podkreśla jego olbrzymie znaczenie – dla rozwoju jednostki i dla realizacji jej wolności i praw jak również dla rozwoju współczesnego społeczeństwa i państwa, którego podstawą we wszystkich możliwych aspektach jego działania jest wiedza”⁴⁰. Dostrzega to także Trybunał Konstytucyjny stwierdzając, że „prawo [do nauki - przyp. aut.] to musi być postrzegane zarówno w kategoriach dobra i wartości indywidualnej, jako ważnego, podstawowego dobra społecznego. Urzeczywistnienie prawa do nauki jest nie tyle jakimś szczególnym przywilejem współczesnego człowieka, ile stanowi nieodzowny warunek rozwoju społeczeństwa i jednocześnie pełnego uczestnictwa jednostki w życiu społecznym”⁴¹.

W opracowanych priorytetach dotyczących polskiej edukacji do 2025 r. wskazano na „podstawowe zasady kształcenia i wychowania: powszechności i dostępności, drożności pionowej i poziomej, jednolitości i zróżnicowania systemu, elastyczności, szerokiego profilu, wielostronnego rozwoju intelektualnego, psychicznego, etycznego, społecznego, zawodowego i fizycznego (zdrowotnego) oraz wychowania przez pracę i dla pracy, szerokiego frontu kształcenia i wychowania, a także humanizacji szkoły i uczelni, instytucji edukacji równoległej i ustawicznej”⁴².

Zdefiniowanie pojęcia oświaty nastrocza problemy związane z niejednoznacznością jego zakresem. W literaturze przedmiotu spotkać można utożsamianie oświaty z edukacją, uznanie, iż edukacja jest pojęciem szerszym niż oświata jak i stwierdzeniem, iż jest ona ujmowana w znaczeniu węższym. Jak podkreśla Danuta Kurzyna-Chmiel, „pojęcie „oświaty” ma charakter niejednolity i szeroki. Zawiera ono w sobie zarówno działania polegające na kształceniu (edukacji), jak i wychowaniu w oparciu o uznane wartości”⁴³. Według Wincentego Okonia oświata to „działalność polegająca na upowszechnieniu wykształcenia ogólnego i zawodowego oraz realizowaniu określonych celów wychowawczych dla zapewnienia jednostkom wszechstronnego rozwoju i pomyślnej egzystencji, a społeczeństwu więzi kulturalnych łączących jego przeszłość historyczną z teraźniejszością.”⁴⁴ Nieco odmiennie termin „oświata” ujmuje Encyklopedia pedagogiki XXI wieku definiując iż „obejmuje [ona - przyp. aut.] całość kształt (ogół) instytucji edukacyjnych i dokonujących się w nich intencjonalnych i w miarę racjonalnych procesów służących kształ-

⁴⁰ Ł. Kierznowski, Historia prawa do nauki w polskich konstytucjach, „Miscellanea Historico-Iuridica” 2017, t. XVI, z. 2,

⁴¹ Wyrok TK z dnia 8 listopada 2000 r., SK 18/99, cyt. za Ł. Kierznowski, Historia..., s. 160.

⁴² C. Banach, Priorytety polskiej edukacji wobec zadań rozwoju Polski w latach 2015–2025, „Kultura – Przemiany – Edukacja” 2015, t. III.

⁴³ D. Kurzyna-Chmiel, Oświata jako zadanie publiczne, Warszawa 2013, s. 22.

⁴⁴ W. Okoń, Słownik pedagogiczny, Warszawa 1984, s. 217.

towaniu osobowości człowieka - zarówno dzieci jak i młodzieży, jak i ludzi dorosłych; jest ona działaniem, którego celem jest doprowadzenie jednostek i całego społeczeństwa do określonego poziomu rozwoju umysłowego i zawodowego; proces ten realizuje się głównie przez opracowywanie treści umysłowych i poznawanie różnych zjawisk kultury”⁴⁵. Paweł Bała w definicji oświaty zwraca szczególną uwagę na prawo do nauki. Określa, iż oświata jest to „proces upowszechniania wykształcenia w ramach realizacji prawa do nauki wraz z instytucjami szkolnymi i pozaszkolnymi. Oświatę należy rozpatrywać w kontekście systemu instytucji ją tworzących, rodzaju działalności oświatowych, wreszcie stanu społecznej świadomości”⁴⁶. Przytoczone definicje pojęcia „oświata” wskazują, iż termin ten może być rozumiany wyjątkowo szeroko. Jan Szczepański sformułował szeroką definicję oświaty poprzez podkreślenie, iż jest to:

- wielki kompleks instytucji, organizacji, urządzeń, wyposażenia materialnego, ale też zbiorowości społecznych, idei czy systemów wartości, które służą przekazywaniu wiedzy o świecie, ludziach i wartościach (oświecają), a kierowane są przede wszystkim do dzieci i młodzieży,
- zestaw zróżnicowanych i złożonych działań, których celem jest przekazywanie członkom społeczeństwa określonych treści i umiejętności,
- stan umysłu członków społeczeństwa, stan wiedzy obywateli, który odzwierciedla się w ich pracy zawodowej i w życiu publicznym, ale też w uczestnictwie w kulturze, gospodarce i polityce”⁴⁷.

Kształceniu, działalności oświatowej oraz edukacyjnej przypisuje się następujące funkcje:

1. **społeczną** – wiąże się z nią przygotowanie do życia w danej zbiorowości; w przypadku państw demokratycznych oznacza to kształtowanie postaw obywatelskich czy respektowanie norm i wartości dla nich charakterystycznych;
2. **ekonomiczną** – przygotowanie do wykonywania w przyszłości pracy zarobkowej nie tylko zapewniającej materialne podstawy bytu, ale także ważnej ze społecznego punktu widzenia;
3. **kulturową** – jej realizacja umożliwia identyfikację z daną społecznością m.in. poprzez język i poczucie wspólnoty losów historycznych; funkcja ta wiąże się również z poszanowaniem dla systemu norm i wartości charakterystycznych dla tej zbiorowości;

⁴⁵ Encyklopedia pedagogiczna XXI wieku, Warszawa 2004.

⁴⁶ P. Bała, Konstytucyjne prawo..., s. 11.

⁴⁷ J. Szczepański, Społeczne uwarunkowania rozwoju oświaty, Warszawa 1989, s. 9.

4. **poznawczą** – zdobycie wiedzy, która umożliwi jednostce komunikację, analizowanie zachodzących wokół niej faktów i procesów, przystosowanie do otaczającej ją rzeczywistości⁴⁸.

W literaturze przedmiotu spotkać można szerszy katalog funkcji oświaty⁴⁹. Obejmuje on funkcję społeczno-integracyjną, polityczną, ekonomiczną, kulturową, różnicującą, konstruktywną, popularyzacyjną, kompensacyjną, ideologiczną (propagandową). Tak szeroki zakres funkcji oświaty wskazuje na istotne jej oddziaływanie na wszystkie elementy systemu społecznego, kreowanie i popieranie pożądanych zmian społecznych. Można zatem stwierdzić, iż oświata jest „wartością samoistną, a także instrumentem zmian społecznych rozumienia świata oraz kierowania sobą i uczestnictwa w życiu ludzkich wspólnot”⁵⁰.

Działalność władzy państwowej w dziedzinie oświaty nakreśla polityka oświatowa. Działalność tę cechuje dualizm, bowiem z jednej strony „polityka oświatowa to dział polityki państwa zajmujący się zagadnieniami oświaty i wychowania, ale także jest to dyscyplina naukowa o teoretycznych podstawach tej działalności”⁵¹. Na aspekt dwoistości rozumienia polityki oświatowej zwraca też uwagę Leszek Stankiewicz. Zdaniem autora polityka oświatowa to „[...] dyscyplina naukowa zajmująca się teoretycznymi podstawami działalności politycznej w dziedzinie oświaty, kształcenia i wychowania; [...] celowa i zorganizowana działalność państwa umożliwiająca dzieciom, młodzieży i ludziom dorosłym zdobywanie wiedzy i umiejętności zawodowych, zaspokajanie aspiracji i dążeń oraz rozwijanie osobowości poprzez szeroko rozumiany system oświatowo-wychowawczy”⁵². Z kolei Encyklopedia powszechna PWN definiuje politykę oświatową jako „program działalności państwa w dziedzinie oświaty i wychowania [...], formułujący zasady organizacji systemu nauczania i wychowania, podstawy materialno-ekonomiczne funkcjonowania systemu oświatowego oraz systemu zarządzania instytucjami oświatowymi. [...] Poza scharakteryzowanym wymiarem praktycznym ma ona aspekt teoretyczny, a zatem stanowi dyscyplinę naukową wyznaczającą podstawy działalności praktycznej”⁵³. Jak podkreśla Aleksander Noworól, polityka oświatowa oznacza działania państwa

⁴⁸ J. Orczyk, Znaczenie zmian edukacyjnych, w: O roztropną politykę społeczną. Księga pamiątkowa na jubileusz 80-lecia prof. dr. hab. Antoniego Rajkiewicza, red. J. Auleytner. Katowice 2002, s. 137–138.

⁴⁹ Por. Encyklopedia pedagogiczna XXI w., t.3, red. T. Pilch, Warszawa 2004; M. Kletke – Milejska, Zreformowany system edukacji i jego wpływ na kształcenie i wychowanie dzieci w publicznych szkołach podstawowych. Studium politologiczne, <https://www.sbc.org.pl/dlibra/publication/7531/edition/7025/content> [dostęp: 21 sierpnia 2021].

⁵⁰ Cz. Banach, Skarb ukryty w edukacji. Strategia rozwoju edukacji w Polsce do roku 2020, s. 1.

⁵¹ D. Dziewulak, Polityka oświatowa. Przegląd ekspertyz z wybranych obszarów oświatowych (lata 2008–2018), Warszawa 2020, s.11

⁵² L. Stankiewicz, Słownik organizacji i kierowania w oświacie, Wydawnictwo Adam Marszałek, Olsztyn–Toruń 1999, s. 84

⁵³ Encyklopedia powszechna PWN, Warszawa 1975, s. 573.

w dziedzinie szkolnictwa i wychowania, realizowania celów kształcenia, organizacji procesu nauczania, oraz podstawy materialno-techniczne funkcjonowania przyjętego systemu oświatowego, ustalania zasad upowszechniania oświaty a także zarządzania instytucjami zajmującymi się tą dziedziną⁵⁴.

Krajowa polityka oświatowa jest kreowana i wdrażana przez instytucje centralne, natomiast zarządzanie oświatą, a także kierowanie przedszkolami, szkołami oraz pozostałymi placówkami oświatowymi zostało zdecentralizowane i przekazane samorządowi terytorialnemu. Na politykę oświatową kształtowaną na poziomie krajowym wpływa szereg uwarunkowań. Z natury swej polityka oświatowa szczebla centralnego charakteryzuje się znacznym stopniem ogólności, bowiem nie może, i nie ma to uzasadnienia, uwzględniać zróżnicowanych lokalnych uwarunkowań gospodarczych, społecznych, kulturowych, które decydują o specyfice i potrzebach danego obszaru. Natomiast polityka oświatowa samorządów terytorialnych opiera się na określeniu priorytetów oświatowych uwzględniających potrzeby lokalnych społeczności i opracowanych na tej podstawie wieloletnich planów działań i decyzji finansowych. Jak podkreśla Stefan Wlazło, „polityka oświatowa w gminie - to rozpoznawanie lokalnych potrzeb i możliwości w dziedzinie oświaty, aby tworzyć odpowiednie warunki finansowe, administracyjne i organizacyjne służące wielostronnemu rozwojowi młodego pokolenia mieszkańców gminy”⁵⁵.

Decentralizacja oświaty ukształtowała nowy ustrój polskiej oświaty. Podstawowym celem decentralizacji oświaty było zwiększenie kompetencji i odpowiedzialności samorządów w dziedzinie oświaty oraz założenie, iż wpłynie to na poprawę efektywności i jakości świadczenia usług społecznych. Jak wskazuje Jan Herczyński, proces decentralizacji niesie za sobą zarówno korzyści, jak i pewne zagrożenia. Do najważniejszych korzyści zaliczyć można lepsze rozeznanie przez władze samorządowe potrzeb lokalnych umożliwiających dostosowanie oferty oświaty do lokalnych potrzeb wynikających ze specyfiki środowiska. Ważnym argumentem przemawiającym za decentralizacją oświaty jest również aktywizacja lokalnej społeczności i jej wsparcie dla szkół. Istotną przesłanką decentralizacji jest także poprawa alokacji środków budżetowych, skuteczniejsze zdobywanie pozabudżetowych środków na oświatę oraz wyższa efektywność ich wydawania. Spośród zagrożeń należy wymienić m.in. wystąpienie niebezpieczeństwa zwiększenia nierówności wynikających zarówno ze zróżnicowanej zamożności poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego, jak i przyjętych odmiennych priorytetów alokacji dostępnych środków finansowych na cele oświatowe. Istnieje także pogląd, iż scentralizowana biu-

⁵⁴ A. Noworól, Instrumenty lokalnej polityki oświatowej, „Zarządzanie Publiczne” 2012, nr 3.

⁵⁵ S. Wlazło, Polityka oświatowa w gminie, Ośrodek Rozwoju Edukacji, Warszawa bd, s.3

rokracja państwowa może być sprawniejsza i mniejsza niż wiele niezależnych rozbudowanych lokalnych aparatów administracyjnych⁵⁶.

Decentralizacja oświaty przeniosła na jednostki samorządu terytorialnego odpowiedzialność za kształtowanie lokalnej polityki oświatowej, zgodnej co do pryncypiów z ogólnymi celami przyjętej krajowej polityki oświatowej. Sposób i zakres realizacji zadań oświatowych samorządu terytorialnego jest określony przede wszystkim przez ustawodawcę. Jednostki samorządu terytorialnego poszczególnych szczebli są odpowiedzialne za realizację zadań oświatowych na swoim obszarze. Zasadniczym celem systemu oświaty jest realizacja działalności dydaktycznej, wychowawczej i opiekuńczej na możliwie najwyższym poziomie. Jednocześnie, jak podkreśla Kazimierz Przyszczypkowski, lokalna „polityka oświatowa powinna być zgodna z oczekiwaniami i sugestiami lokalnej społeczności, powinna zmierzać do zaspokojenia jej potrzeb. W tworzeniu samorządowej polityki oświatowej ważny staje się nie tylko wybór kierunków rozwoju oświaty, ale także społeczny proces prowadzący do tego wyboru. Pożądane jest tworzenie i realizowanie lokalnej polityki oświatowej służącej rozwojowi lokalnemu i zwiększaniu szans życiowych i zawodowych uczniów. Podkreśla się, że udział w jej opracowywaniu powinni mieć lokalni liderzy instytucji publicznych, pozarządowych, gospodarczych oraz rodzice uczniów. Idea lokalności w oświacie wyraża się najpełniej w partnerstwie edukacyjnym”⁵⁷.

Takie ujęcie polityki oświatowej wiąże się z misją polityki społecznej, która dąży do zapewnienia ludności godnych warunków życia, integracji społecznej i wyrównywania szans edukacyjnych.

1.3. Uwarunkowania polityki oświatowej

Polityka oświatowa jest jedną z kluczowych polityk publicznych. Odwołując się do określenia istoty polityki oświatowej Mieczysław Pęcherski wskazywał, iż jest ona „jedną z dziedzin polityki ogólnej państwa i jego wyspecjalizowanych organów, a także instytucji społecznych [...], której celem jest określenie generalnych założeń, celów, idei, funkcji, zasad oraz struktur organizacyjnych systemu oświaty i wychowania, planowanie jego rozwoju, a także ustalenie określonej strategii postępowania, by zaspokoić aktualne i przyszłe potrzeby społeczeństwa w dziedzinie oświaty, ustalane przez czynniki dysponujące władzą”⁵⁸. To jaka będzie polityka oświatowa, jak będzie zaplanowana i jak będzie realizowana na poziomie centralnym, regionalnym i lokalnym, decyduje szereg uwarunkowań.

⁵⁶ J. Herczyński, *Modele decentralizacji oświaty*, w: *Decentralizacja oświaty*, red. M. Herbst, Warszawa 2012, s. 14-15.

⁵⁷ K. Przyszczypkowski, *Polityka oświatowa samorządów*, w: *Polityka oświatowa*, red. M. Korolewska, J. Osiecka-Chojnacka, Warszawa 2010, s.45.

⁵⁸ M. Pęcherski, *Polityka oświatowa. Zarys problematyki*, Wrocław, Warszawa, Kraków, Gdańsk, 1975, s. 17-18.

Mirosław Szymański, posługując się pojęciem „edukacja” podkreśla, iż współczesne jej uwarunkowania dotyczą wszystkich czynników sprzyjających lub ograniczających dynamikę jej rozwoju⁵⁹. W literaturze przedmiotu spotkać można kategorie uwarunkowań, najczęściej wymieniane są demograficzne, ekonomiczne, ustrojowo-polityczne, społeczne, technologiczne.

Uwarunkowania demograficzne stanowią istotny czynnik wpływający na krajową, ale też lokalną politykę oświatową. Niezbędnym elementem kształtowania polityki oświatowej jest analiza sytuacji demograficznej kraju, województwa, powiatu i gminy, oraz przewidywanych trendów demograficznych - występowania oraz trwania niży i wyży demograficznych, procesów migracyjnych, starzenia się społeczeństwa. Procesy te mają swoje konsekwencje w sferze oświaty. Umożliwiają przygotowanie perspektywicznych zmian w systemie oświaty, przede wszystkim poprzez dostosowanie sieci szkół do przeobrażeń demograficznych. Pozwalają także na racjonalne przygotowanie odpowiedniego zaplecza oświatowego (kwestie kadrowe, infrastrukturalne, organizacyjne). Opracowana przez GUS prognoza demograficzna na lata 2008-2035 wskazuje, iż w perspektywie kolejnych lat spadać będzie liczba osób w najmłodszych grupach wieku, a rosnać wśród osób starszych⁶⁰. Te problemy generują konieczność rozwiązywania kwestii demograficznych na poziomie lokalnym, gdyż spadek populacji uczniów w szkołach prowadzi często do konfliktogennej racjonalizacji sieci szkół poprzez likwidacje placówek. Jak podkreśla Dorota Moroń, „lokalna polityka oświatowa musi się bowiem zmierzyć z problemem malejącej liczby uczniów, ale także innymi kwestiami, np. różną liczebnością roczników edukacyjnych, specyfiką demograficzną danej jednostki terytorialnej (przejawiającą się np. w zróżnicowaniu sytuacji demograficznej wewnątrz jednostki samorządowej czy w odmiennych tendencjach demograficznych)”⁶¹.

Uwarunkowania ustrojowo – polityczne obejmują zarówno ustrój państwa, jak i układ sił politycznych, sposób sprawowania władzy czy wreszcie zapisane w programach partii politycznych propozycje zmian dotyczących szkolnictwa⁶². Działania w tej sferze wpływają bezpośrednio na treść i kształt polityki oświatowej. Ramy rozwiązań ustrojowych uregulowane są przede wszystkim w Konstytucji RP (art.70) oraz kształtujące ustrój oświaty dwie ustawy: O systemie oświaty i Prawo oświatowe. Oświata jest istotnym instrumentem kształtowania postaw oraz budowy określonego systemu wartości w wymiarze treści zadań,

⁵⁹ M. Szymański, Społeczne uwarunkowania przemian edukacyjnych, Warszawa 1988, s. 13.

⁶⁰ Prognoza ludności Polski na lata 2008-2035, GUS Warszawa 2009 https://stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/L_prognoza_ludnosci_PL_2008-2035.pdf [dostęp: 11 sierpnia 2021].

⁶¹ D. Moroń, Wyzwania lokalnej polityki edukacyjnej w kontekście zmian demograficznych, „Problemy Polityki Społecznej. Studia i Dyskusje” 2014, nr 25, s.112.

⁶² D. Dziewulak, Systemy szkolne Unii Europejskiej, Warszawa 1997, s. 14-15.

jakie realizuje, ale również w wymiarze form ich realizacji a także w kształtowaniu polityki kadrowej. „Polityka oświatowa – z uwagi na przedmiot działań, tj. kształcenie kolejnych pokoleń – z gruntu jest skazana na zakusy polityków, którzy zmierzają do podporządkowania jej sobie nie tylko w wymiarze instytucjonalnym i finansowym, lecz także kadrowym i merytorycznym.”⁶³

Przykładem powiązania polityki i jej wpływu na system oświatowy są ciągle przeobrażenia systemu, ściśle powiązane ze zmianami rządzącej formacji politycznej. Uchwalona w 1991 r. ustawa o systemie oświaty była nowelizowana 70 razy w przeciągu 23 lat⁶⁴, a uchwalona w 2016 r. też już podlegała istotnym zmianom. Ciągłe przeobrażenia podstaw prawnych systemu oświaty, zmienianie rozwiązań organizacyjnych, ideologicznych przyjętych przez poprzednie siły polityczne cechuje brak kontynuacji przyjętych założeń systemu i kreowanie nowych. W przypadku tak wrażliwej sfery życia społecznego stanowi to poważne zagrożenie dla uczniów, nauczycieli, jednostek samorządu terytorialnego, rynku pracy i innych uczestników procesów oświatowych.. Istotne zatem znaczenie wpływające na funkcjonowanie systemu oświaty ma jakość stanowienia i stabilność stosowania prawa. Komponentem ustrojowo-politycznych uwarunkowań jest również stopień decentralizacji systemu oświaty. Z ustrojowego punktu widzenia oświata należy w ramach zadań publicznych do państwa. Państwo zatem decyduje o tym, które zadania w świetle przyjętej krajowej polityki oświatowej, będzie realizować samodzielnie a którymi podzieli się z samorządem terytorialnym⁶⁵. Zakres zadań i kompetencji w obszarze oświaty przyznanych w ramach decentralizacji samorządowi terytorialnemu narażony jest stale na mieszające się wpływy decentralizacyjne i centralizacyjne zależne głównie od sposobu i zakresu określonego przez ustawodawcę.

Uwarunkowania ekonomiczne. Na uwarunkowania ekonomiczne należy spojrzeć z dwóch perspektyw. Jedną z nich jest finansowanie oświaty. Oświata w Polsce jest przede wszystkim finansowana ze środków publicznych. Wysokość nakładów na oświatę z budżetu państwa w dużym stopniu zależy od stanu gospodarczego kraju, poziomu i tempa rozwoju gospodarczego, tendencji w zakresie PKB, decyzji politycznych decydujących o wysokości przeznaczonych na oświatę wydatków. Gospodarka kraju oparta na wysoko wykwalifikowanych pracownikach, posiadających umiejętności twórcze i innowacyjne, wymaga inwestycji w kapitał ludzki. Ważnym zatem elementem finansowania oświaty jest liczba zatrudnionych nauczycieli i podnoszenie ich

⁶³ A. Kołomycew, B. Kotarba, *Interes polityczny w realizacji polityki oświatowej*, Warszawa 2018, s.19.

⁶⁴ M. Adamowicz, M. Kmiecński, *Funkcjonowanie systemu edukacji w Polsce w okresie transformacji systemowej*, „Rozprawy Społeczne” 2016, nr 4.

⁶⁵ R. Raszewska-Skałicka, *Decentralizacja zadań oświatowych w kontekście wyzwań i oczekiwań społecznych*, w: *Administracja publiczna wobec wyzwań i oczekiwań społecznych*, red. M. Giełda, R. Raszewska-Skałicka, L. Klat-Wertecka, Wrocław 2015, s.151-152.

kwalfikacji. Umiejętności i wiedza kadry pedagogicznej mają także kluczowe znaczenie dla efektywności i jakości kształcenia. Jak podkreśla Beata Skubiak, „powiązania między poziomem rozwoju gospodarczego a inwestycjami w kapitał ludzki przebiegają w dwie strony. Z jednej strony kapitał ludzki, jako czynnik wzrostu gospodarczego, wpływa na tempo rozwoju regionu. Z drugiej zaś, zarówno jakość infrastruktury edukacyjnej, jak i inwestycje w umiejętności i wiedzę są wprost proporcjonalne do poziomowi dochodów”⁶⁶. Postęp gospodarczy kraju jest zatem uwarunkowany intelektualnym rozwojem pracowników ujmowanym często jako kapitał ludzki. Z kolei kapitał ludzki jest gromadzony poprzez edukację⁶⁷. System gospodarczy jest silnie skorelowany z systemem edukacji, w tym znaczeniu, że będzie on oddziaływać na proces dydaktyczny, w tym również na efektywność kształcenia. Drugim natomiast aspektem determinanty ekonomicznej jest integracja inteligentnych maszyn, systemów oraz wprowadzanie zmian w procesach produkcyjnych mających w celu zwiększania wydajności. Trzecia rewolucja przemysłowa (Przemysł 3.0) cyfryzacji, a szczególnie czwarta rewolucja (Przemysł 4.0) nazywana czasem tzw. jednorodnego systemu cyber-fizycznego (cyber-physical system = CPS) dotyczy nie tylko technologii, ale też nowych sposobów pracy i roli ludzi w przemyśle, radykalnie weryfikując wartość edukacji w jej obecnym kształcie. Dotychczasowy proces edukacyjny rozumiany był jako przygotowywanie człowieka do przyszłych ról i zadań w istniejących na rynku pracy zawodach, a wyznacznikiem edukacji było przygotowanie do tych zawodów. Czwarta rewolucja przemysłowa zmienia charakter wielu miejsc pracy i przyczynia się do zmian w zakresie poszukiwanych nowych kwalifikacji i umiejętności pracowników. Raport przygotowany przez Instytut Analiz Rynku Pracy „zmienia się zapotrzebowanie na profile zawodowe i coraz częściej pracodawcy poszukują pracowników z know-how i umiejętnościami o charakterze technologicznym. Kluczowe stają się umiejętności STEM (science, technology, engineering and mathematics) – nauki ścisłe, technologia, inżynieria i matematyka)”⁶⁸.

Dyskusyjna staje się kwestia zbieżności kierunków edukacji z potrzebami rynku pracy. Obecny system oświaty ukierunkowany jest na kształcenie głównie do znanych na rynku pracy zawodów, podczas, gdy przyszłością staną się zawody, które jeszcze nie istnieją. Jak wskazują autorzy raportu Edukacja przyszłości 2020 „podczas World Economic Forum, które odbyło się w 2017 roku

⁶⁶ B. Skubiak, Edukacja a rozwój regionalny, „Studia Ekonomiczne” 2013, nr 131.

⁶⁷ M. Hnatiuk, Determinanty gospodarcze warunkujące efektywność kształcenia w Polsce i na Ukrainie, „Szkoła – Zawód – Praca” 2020, nr 20.

⁶⁸ World Economic Forum (2019) The Future of Jobs Report 2018 cyt. za Czwarta rewolucja przemysłowa i jej wpływ na rynek pracy, https://www.parp.gov.pl/storage/publications/pdf/Czwarta-rewolucja-przemyslowa_200730.pdf [dostęp: 11 sierpnia 2021].

zaprezentowano raport, według którego 65% dzieci rozpoczynających dziś naukę w szkole będzie pracowało w zawodach, które jeszcze nie powstały”⁶⁹.

Uwarunkowania technologiczno-informacyjne w kontekście rewolucji przemysłowej Przemysł 4.0 są obecnie jednym z najbardziej istotnych determinantów oświaty. Technologie informacyjno-komunikacyjne radykalnie zmieniły sposób pracy, zdobywania wiedzy, korzystania z usług elektronicznych w gospodarce, administracji publicznej oraz w codziennym życiu powodując nowy trend w środowisku społecznym powstania społeczeństwa informacyjnego. Nowe wyzwania wymagają nowego podejścia do oświaty. Wartością bowiem przestaje być sama wiedza, ale umiejętności związane z komunikacją, zarządzaniem, krytycznym myśleniem czy kreatywnością. Stworzenie innowacyjnych rozwiązań w dydaktyce oraz dywersyfikacja metod nauczania stanowią wyzwania, które wymagają zmian jakościowych w procesie edukacji poprzez redefinicję metod, środków i treści kształcenia poprawiając tym samym efektywność kształcenia. Jak podkreśla Michał Hnatiuk, „wkroczenie technologii informacyjno-komunikacyjnych (TIK) do oświaty wymagało nowego spojrzenia na organizację procesu edukacyjnego”⁷⁰. Kluczowymi czynnikami w procesach kształcenia staje się umiejętność wykorzystania rozwiązań technologicznych a także dostępność do nowoczesnego sprzętu i oprogramowania. Przedstawiając wpływ nowych technologii na oświatę, należy także podkreślić wzajemny wpływ oświaty i nowych technologii. Jak wskazuje M. Hnatiuk, znaczenie technologii cyfrowej w systemie oświaty wykreowało w przestrzeni cyfrowej w edukacji rewolucję w nauczaniu i uczeniu się. Rozwój nowych technologii cyfrowych zmienił oblicze edukacji. Nowe technologie przeniknęły do procesu nauczania-uczenia się, przeobrażając nie tylko środki dydaktyczne, z których korzysta się w edukacji, ale przede wszystkim strategię kształcenia⁷¹. Waldemar Furmanek podkreśla z kolei, iż „społeczeństwo informacyjne nie może powstać bez rozwiniętej, nowoczesnej oświaty zapewniającej między innymi powszechną edukację informatyczną, systemu kształcenia ustawicznego, wysoko postawionych badań naukowych oraz prac badawczo-rozwojowych”⁷². Czynnikiem decydującym o rozwoju oświaty w nowej przestrzeni informacyjnej jest występujące wykluczenie cyfrowe i generowanie nierówności cyfrowej w społeczeństwie.

Uwarunkowania społeczne. Wychowanie i kompetencje są ważnym wyznacznikiem szans życiowych. To właśnie z tego względu system oświaty jest

⁶⁹ A. Kucner, G. Pacewicz, P. Wasyluk, Edukacja przyszłości 2020. Raport <http://uwm.edu.pl> [dostęp: 11 sierpnia 2021].

⁷⁰ M. Hnatiuk, Wpływ czynników technologiczno-informacyjnych na efektywność kształcenia w Polsce, „Edukacja” 2019, nr 4.

⁷¹ Tamże.

⁷² W. Furmanek, Humanistyczna pedagogika pracy. Współczesność obiektem badań, Rzeszów 2014, s. 145.

jednym z podstawowych instrumentów zwiększania szans w coraz bardziej skomplikowanym rynku pracy, decyduje o jakości życia, uczestnictwie w życiu społecznym i obywatelskim, przeciwdziała zjawisku wykluczenia społecznego oraz realizuje ideę społecznej równości. Polityka oświatowa ma dominujący wpływ na kształtowanie struktur społecznych. Jak wskazuje Małgorzata Satoła, funkcjonowanie systemu oświatowego w dużym stopniu zależy od tego, jakie cele i zadania oświacie postawi społeczeństwo. Do grupy uwarunkowań społecznych wpływających na oświatę należą także procesy zachodzące w środowisku społecznym, ściśle związane z rozwojem cywilizacji, a mające na nią bezpośredni wpływ⁷³.

Ważność uwarunkowań wpływających na politykę oświatową podkreślił K. Przyszczypkowski, który wskazał, iż „to nieuwzględnianie czynników związanych z otoczeniem oświaty uznać należy za ważną przyczynę decydującą o małych efektach różnych działań oświatowych. Uwarunkowania makrostrukturalne, regionalne i lokalne, uwarunkowania demograficzne, kulturowe, ekonomiczne i logiczne pozwalają bowiem nie tylko na ustalenie słabych i silnych stron związanych z możliwością realizacji oświaty w różnych środowiskach, ale wręcz wskazują na szanse i zagrożenia dla np. wprowadzanych reform oświatowych. Znajduje to odzwierciedlenie także i tych na lokalnym poziomie. Każda zmiana oświatowa może być zasymilowana, jeśli jej sens jest podzielany przez tych, którzy są odpowiedzialni za jej wdrażanie”⁷⁴.

Nowym wyzwaniem w analizie uwarunkowań decydujących o kształcie oświaty i trendach rozwojowych stała się opracowana w 2015 roku przez ONZ Agenda 2030 na rzecz Zrównoważonego Rozwoju⁷⁵. Nakreślona w Agendzie 2030 nowa wizja rozwoju świata koncentruje się na pięciu wielkich zmianach transformacyjnych określonych, jako zasada 5P: People, Planet, Prosperity, Peace, Partnership. Wszystkie zawarte w niej cele wymagają nowego, holistycznego podejścia do zdobywania wiedzy, umiejętności i kompetencji niezbędnych w realizacji celów rozwoju społeczno-gospodarczego kraju. Koncepcja zrównoważonego rozwoju jest nowym ujęciem podkreślającym potrzebę zintegrowanych działań (w tym kształcenia) w obszarze gospodarczym, społecznym i środowiskowym.

1.3. Zadania oświatowe jednostki samorządu terytorialnego

Konstytucja RP stanowi, że ustroj Rzeczypospolitej Polskiej jest oparty na zasadzie pomocniczości i decentralizacji władzy publicznej. Samorząd terytorialny wykonuje przypisane mu zadania publiczne w imieniu własnym i na

⁷³ M. Satoła, Polityka edukacyjna, w: Polityka społeczna w okresie transformacji, Akademia Ekonomiczna, Katowice 2000, s.101.

⁷⁴ K. Przyszczypkowski, Polityka oświatowa samorządów, „Studia BAS” 2010, nr 2.

⁷⁵ <https://www.unesco.pl/unesco/cele-i-zadania-zrownowazonego-rozwoju> [dostęp: 22 sierpnia 2021].

własną odpowiedzialność. Art. 166 ust. 1 Konstytucji określa pojęcie zadania własnego jednostki samorządu terytorialnego, stanowiąc, że jest nim: „zadanie publiczne służące zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej”. Obowiązujące rozwiązania prawne wskazują, że to właśnie jednostki samorządu terytorialnego są odpowiedzialne za realizację większości zadań oświatowych, bowiem są one głównymi podmiotami zarządzającymi szkołami i placówkami oświatowymi. Do roku 1990 polska oświata była zarządzana w sposób scentralizowany, gdyż wszelkie istotne decyzje podejmowane były przez centralną administrację. Ewolucja procesu decentralizacji tych zadań i usamodzielniania realizujących je jednostek samorządu terytorialnego nastąpiła wraz ze zmianą systemową w kraju. Proces ten rozpoczął się od przekazania gminom przedszkoli w 1990 r. Uchwalenie ustawy o samorządzie gminnym⁷⁶ i ustawy o podziale zadań i kompetencji określonych w ustawach szczególnych stworzyło możliwość „kierowania na swoim terenie działalnością przedszkoli, ich zakładania, zapewniania im lokali i wyposażenia w pomoce naukowe, narzędzia, meble i sprzęt oraz potrzebne środki finansowe i materialne, zapewnienia warunków mieszkaniowych i świadczeń nauczycielom oraz innym pracownikom zatrudnionym w przedszkolach”⁷⁷. Następnie przekazano gminom prowadzenie szkół podstawowych, na zasadach dobrowolności w roku 1993 i obowiązkowo w roku 1996. Uchwalona 7 września 1991 r. ustawa o systemie oświaty (u.s.o.)⁷⁸ usankcjonowała zakładanie, prowadzenie i utrzymanie przedszkoli i szkół podstawowych przez gminy jako zadanie własne, przy czym prowadzenie szkół podstawowych miało przejść do zadań własnych gminy z dniem 1 stycznia 1994r. Dwuletni okres przejściowy okazał się niewystarczający i został wydłużony. Ostatecznie obligatoryjne przejęcie szkół przez gminy nastąpiło z dniem 1 stycznia 1996 r.⁷⁹ Natomiast zakładanie, prowadzenie i utrzymanie publicznych szkół ponadpodstawowych, zakładów kształcenia i placówek doskonalenia nauczycieli, przedszkoli i szkół specjalnych pozostawało nadal w gestii państwa.

Kluczowe zmiany nastąpiły w 1998 roku, kiedy to w wyniku równoczesnej reformy administracji i edukacji nastąpiło pełne „usamorządowienie” oświaty. Powstanie kolejnych szczebli samorządu terytorialnego - powiatu i województwa⁸⁰ oraz zmiana ustawy o systemie oświaty⁸¹ wprowadziło całościowo nowy system szkolny. Zgodnie z przyjętymi założeniami samorządy stały się podsta-

⁷⁶ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz. U. Nr 16, poz. 95 ze zm.

⁷⁷ Ustawa z dnia 17 maja 1990r. o podziale zadań i kompetencji określonych w ustawach szczególnych pomiędzy organy gminy a organy administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw, Dz. U. z 1990, nr 34, poz. 198 z późn. zm., art.1, pkt. 5.

⁷⁸ Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty, Dz.U. 1991 nr 95 poz. 425 art.5. ust.5.

⁷⁹ Ustawa z dnia 3 grudnia 1993 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty, Dz.U. 1993 Nr 127 poz. 585 art.1 ust.2

⁸⁰ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, Dz. U. Nr 91 poz. 578 oraz Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, Dz. U. Nr 91 poz. 576.

⁸¹ Ustawa z dnia 25 lipca 1998 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty, Dz.U. 1998 nr 117 poz. 759

wowymi organami prowadzącymi niemal wszystkie szkoły i placówki oświatowe. Powierzenie jednostkom samorządu terytorialnego zadań oświatowych jako zadań własnych oznaczało „konieczność nieprzerwanego dostarczania usług oświatowych na rzecz członków wspólnoty samorządowej”⁸². Art.5 ust.2 ustawy o systemie oświaty⁸³ określał, iż jedynie jednostki samorządu terytorialnego mogły zakładać i prowadzić szkoły i placówki publiczne. Szkoły publiczne charakteryzowały się zapewnieniem nauczania bezpłatnego według przyjętych ramowych planów nauczania, rekrutacją opartą na zasadzie powszechnej dostępności, realizacją podstawy programowej obowiązkowych przedmiotów, działaniem według zasad ustalonych przez Ministra Edukacji Narodowej w sprawie oceniania, promowania i egzaminowania uczniów, zatrudnieniem nauczycieli mających określone kwalifikacje, oraz umożliwieniem uzyskania świadectw lub dyplomów państwowych.⁸⁴ Gminy zostały zobowiązane do zakładania i prowadzenia przedszkoli, w tym z oddziałami integracyjnymi, szkół podstawowych i nowo powstałych gimnazjów, w tym z oddziałami integracyjnymi, natomiast na powiaty został nałożony obowiązek zakładania i prowadzenia szkół podstawowych specjalnych i gimnazjów specjalnych, szkół ponadgimnazjalnych w tym z oddziałami integracyjnymi, szkół artystycznych, szkół sportowych i mistrzostwa sportowego. Równocześnie samorząd terytorialny szczebla wojewódzkiego przejął część zadań oświatowych o charakterze regionalnym, w tym zakładanie i prowadzenie bibliotek pedagogicznych, kolegiów nauczycielskich, publicznych zakładów kształcenia i doskonalenia nauczycieli, a także wybranych szkół o znaczeniu regionalnym. Zgodnie z art. 5a u.s.o. zadaniem oświatowym gminy, powiatu i samorządu województwa było zapewnienie kształcenia, wychowania i opieki w szkołach i placówkach przez nie prowadzonych.

Elementem reformy była także zmiana sposobu finansowania oświaty poprzez wprowadzenie subwencji oświatowej, będącej częścią subwencji ogólnej dla samorządów, w miejsce dotychczasowego finansowania oświaty z budżetu centralnego.

Istotnym elementem przeprowadzonej reformy była zmiana struktury organizacyjnej systemu oświaty. Przez system oświaty należy rozumieć „zbiór instytucji oświatowych mających za zadanie kształcenie, wychowanie i opiekę, Między tymi instytucjami zachodzą określone relacje i zależności (chodzi tu na przykład o kolejność etapów edukacyjnych, możliwość uzyskania dyplomów i świadectw).”⁸⁵

⁸² R. Cieślak, Likwidacja szkół samorządowych i powierzenie ich prowadzenia podmiotom prywatnym, w: System oświaty — wygaszanie mandatów — finanse JST. Problematyka kontroli i nadzoru w świetle teorii i praktyki, red. D. Sześciło, Warszawa 2015, s. 10.

⁸³ Ustawa z dnia 25 lipca 1998 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty, Dz.U. 1998 nr 117 poz. 759

⁸⁴ T. Komorowski, Prawo oświatowe w praktyce. Poradnik dla nauczycieli i kadry kierowniczej oświaty, Poznań 2001, s. 133.

⁸⁵ D. Kurzyńska-Chmiel, Podstawy prawne i organizacyjne oświaty. Prawo oświatowe w zarysie, Warszawa 2009, s. 9-10.

W ramach reformy przedłużony został o jeden rok obowiązek szkolny, bowiem zamiast dotychczasowej 8-klasowej szkoły podstawowej wprowadzono 6-letnią szkołę podstawową z podziałem na nauczanie zintegrowane klas I-III i nauczanie blokowe klas IV - VI i 3-letnie gimnazjum kończące się egzaminem. W miejsc dotychczasowych szkół ponadpodstawowych (zasadnicza szkoła zawodowa, liceum ogólnokształcące, liceum zawodowe, technikum, szkoła policealna) wprowadzono szkoły ponadgimnazjalne (liceum profilowane, szkoła zawodowa, dwuletnie uzupełniające liceum ogólnokształcące i trzyletnie technikum uzupełniające, szkoła policealna, a od 2011 r. zasadnicza szkoła zawodowa, liceum ogólnokształcące, technikum, szkoła policealna, szkoła specjalna przysposabiająca do pracy dla uczniów z upośledzeniem umysłowym).

Wprowadzona reforma radykalnie przekształciła dwustopniowy system szkolnictwa w strukturę trójstopniową. Reforma, oprócz zmian w strukturze systemu oświaty wdrożyła obowiązek przeprowadzenia zewnętrznych egzaminów uczniów klasy szóstej szkoły podstawowej, klasy trzeciej gimnazjum i klasy trzeciej liceum, będącymi swoistym mechanizmem podniesienia jakości kształcenia.

Jak podkreślają autorzy Bilansu zmian instytucjonalnych polskiej oświaty w okresie transformacji, „decentralizacja oświaty nie była więc reformą sektorową, ale częścią wielkiego projektu przebudowy państwa, polegającego na oparciu jego funkcjonowania na zasadzie subsydiarności i samorządności”⁸⁶.

Pomimo różnych zastrzeżeń dotyczących funkcjonowania zmian w systemie oświaty w praktyce i występowaniu trudności w realizacji reformy „zbudowano struktury, które zaczęły przynosić efekty. W międzynarodowych badaniach PISA polscy gimnazjaliści zaczęli zajmować wysokie miejsca, a w szkołach podstawowych zaczęto tworzyć atrakcyjne rozwiązania edukacyjne dla sześciolatków. Wycofanie się z reformy edukacyjnej [z 1999 r. - przyp. aut] zamiast jej wzmacniania odpowiednimi korektami jest marnotrawstwem życiowego wysiłku całego pokolenia”⁸⁷.

W lutym 2016 r. roku został zapowiedziany plan przeprowadzenia kolejnej głębokiej reformy, która została wprowadzona wraz z początkiem roku szkolnego 2017/2018. Kształt obecnie realizowanej zmiany w systemie oświaty regulują trzy istotne ustawy - uchwalona 14 grudnia 2016 r. ustawa Prawo oświatowe⁸⁸ (dalej u.p.o) oraz Przepisy wprowadzające prawo oświatowe⁸⁹, które w znacznej części zastąpiły dotychczasową ustawę o systemie oświaty z 7 września 1991 r. oraz ustawa z 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela⁹⁰. Zmiany

⁸⁶ M. Herbst, J. Herczyński, M. Federowicz, M. Smak, D. Walczak, A. Wojciuk, Bilans zmian instytucjonalnych. Polska oświata w okresie transformacji, Warszawa, 2015, s. 6.

⁸⁷ S. Golinowska, Modele polityki społecznej w Polsce i Europie na początku XXI wieku, Warszawa 2018, s.113-114.

⁸⁸ Ustawa z dnia 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe, Dz.U. 2021 poz. 1082 (tekst jednolity).

⁸⁹ Ustawa z dnia 14 grudnia 2016 r. Przepisy wprowadzające ustawę - Prawo oświatowe, Dz.U. 2017 poz. 60

⁹⁰ Ustawa z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela, Dz.U. 2019 poz. 2215 tekst jednolity z późn. zm.

w systemie oświaty wprowadzone nową reformą wywołały duże zaniepokojenie przyjętymi rozwiązaniami. Protestowali rodzice dzieci,⁹¹ władze samorządowe⁹² a także środowiska naukowe⁹³. Decyzja władz wprowadzając nową reformę nie uwzględniła bowiem specyfiki oświaty, jej złożoności, doraźnych skutków dla uczniów i nauczycieli, istnienia długiego dystansu, jakie dzielą w tym obszarze wszelkie zamierzenia od skutków. „Reforma została wprowadzona w dużym pośpiechu, bez konsultacji ze społeczeństwem. Rządzący zdawali się również nie brać pod uwagę konsekwencji swoich decyzji chociażby dla konkretnych roczników uczniów. Wiele wskazuje, że główną motywacją dla jej wprowadzenia były względy polityczne⁹⁴”.

Najważniejszymi elementami wprowadzonej reformy są:

- zmiana struktury systemu oświaty polegająca na wprowadzeniu długiej 8-klasowej szkoły podstawowej w miejsce 6-letniej szkoły podstawowej i 3-letniego gimnazjum z równoczesną likwidacją gimnazjum;
- obowiązek rocznego przygotowania przedszkolnego dla 6-latków, w trakcie którego dziecko uczy się podstawowych umiejętności, a jego nauka, podobnie jak nauka w szkole jest objęta subwencją oświatową z budżetu państwa;
- zapewnienie darmowych podręczników;
- wydłużenie o rok cyklu kształcenia ogólnego i zawodowego w szkołach średnich (4-letnie liceum ogólnokształcące oraz 5-letnie technikum);
- wprowadzenie 3-letniego kształcenia branżowego (1 kwalifikacja w danym zawodzie) z możliwością nabywania dalszych kwalifikacji i przygotowania do matury w 2-letniej szkole branżowej II stopnia
- upowszechnienie kształcenia dualnego realizowanego we współpracy z przedsiębiorcami⁹⁵.

Ustawa Prawo oświatowe precyzuje cele systemu oświaty, które zostały określone w art.1. u.p.o. Obejmują one szeroki zakres funkcjonowania systemu oświaty i dotyczą:

- realizacji prawa każdego obywatela do kształcenia się oraz prawa dzieci i młodzieży do wychowania i opieki,

⁹¹ Patrz „Rodzice przeciwko reformie edukacji - Fundacja Rodzice mają głos <https://www.facebook.com/rodziceprzeciwkoreformieedukacji/>, „NIE dla chaosu w szkole” https://www.facebook.com/pg/NIEdlachaosuwszkole/events/?ref=page_internal [dostęp: 16 sierpnia 2021].

⁹² Patrz: Stanowisko Ogólnopolskiego Porozumienia Organizacji Samorządowych! z dnia 16 listopada 2016 r. w sprawie: planowanej reformy edukacji https://www.silesia.org.pl/upload/files/Natalia/1._stanowisko_OPOS_ws._planowanej_reformy_edukacji.pdf [dostęp: 16 sierpnia 2021].

⁹³ Patrz: H. Izdebski, *Wrogie przejęcie edukacji. Niekonstytucyjne zmiany w prawie oświatowym*, Warszawa 2021; R. Dorczak, *Wokół reformy edukacji z 2017 roku. Krytyczna analiza dyskursu*, Kraków 2019, s. 82.

⁹⁴ R. Dorczak, *Wokół reformy edukacji...*, s. 82.

⁹⁵ Krótka informacja o polskim systemie edukacji 2019/20. Reforma systemu edukacji <https://eurydice.org.pl/krotka-informacja-o-polskim-systemie-edukacji/> [dostęp: 11 sierpnia 2021].

- wspomagania przez szkołę wychowawczej roli rodziny,
- wychowania rozumianego jako wspieranie dziecka w rozwoju ku pełnej dojrzałości w sferze fizycznej, emocjonalnej, intelektualnej, duchowej i społecznej, wzmacniane i uzupełniane przez działania z zakresu profilaktyki problemów dzieci i młodzieży,
- możliwości zakładania i prowadzenia szkół i placówek przez różne podmioty,
- dostosowania treści, metod i organizacji nauczania do możliwości psychofizycznych uczniów, a także możliwości korzystania z pomocy psychologiczno-pedagogicznej i specjalnych form pracy dydaktycznej,
- możliwości pobierania nauki we wszystkich typach szkół przez dzieci i młodzież niepełnosprawną, niedostosowaną społecznie i zagrożoną niedostosowaniem społecznym, zgodnie z indywidualnymi potrzebami rozwojowymi i edukacyjnymi oraz predyspozycjami,
- opieki nad uczniami niepełnosprawnymi przez umożliwianie realizowania zindywidualizowanego procesu kształcenia, form i programów nauczania oraz zajęć rewalidacyjnych,
- opieki nad uczniami szczególnie uzdolnionymi poprzez umożliwienie realizowania indywidualnych programów nauczania oraz ukończenia nauki w skróconym czasie,
- upowszechniania dostępu do szkół, których ukończenie umożliwia kształcenie w szkołach wyższych,
- możliwości uzupełniania przez osoby dorosłe wykształcenia ogólnego, zdobywania lub zmiany kwalifikacji zawodowych i specjalistycznych,
- zmniejszania różnic w warunkach kształcenia, wychowania i opieki między regionami kraju, a zwłaszcza ośrodkami wielkomiejskimi i wiejskimi,
- kształtowania u uczniów postaw prospołecznych, w tym poprzez możliwość udziału w działaniach z zakresu wolontariatu, sprzyjających aktywnemu uczestnictwu uczniów w życiu społecznym,
- upowszechniania wśród dzieci i młodzieży wiedzy i umiejętności niezbędnych do aktywnego uczestnictwa w kulturze i sztuce narodowej i światowej,
- utrzymywania bezpiecznych i higienicznych warunków nauki,
- upowszechniania wiedzy o zasadach zrównoważonego rozwoju oraz kształtowania postaw sprzyjających jego wdrażaniu w skali lokalnej, krajowej i globalnej,
- opieki uczniów pozostających w trudnej sytuacji materialnej i życiowej,
- dostosowywania kierunków i treści kształcenia do wymogów rynku pracy,

- kształtowania u uczniów postaw przedsiębiorczości sprzyjających aktywnemu uczestnictwu w życiu gospodarczym, w tym poprzez stosowanie w procesie kształcenia innowacyjnych rozwiązań programowych, organizacyjnych lub metodycznych,
- przygotowania uczniów do wyboru zawodu i kierunku kształcenia,
- warunków do rozwoju zainteresowań i uzdolnień uczniów przez organizowanie zajęć pozalekcyjnych i pozaszkolnych,
- upowszechniania wśród dzieci i młodzieży wiedzy o bezpieczeństwie oraz kształtowanie właściwych postaw wobec zagrożeń, w tym związanych z korzystaniem z technologii informacyjno-komunikacyjnych, i sytuacji nadzwyczajnych,
- kształtowania u uczniów umiejętności sprawnego posługiwania się technologiami informacyjno-komunikacyjnymi,
- wspomaganie nauczania języka polskiego i w języku polskim wśród Polonii i Polaków zamieszkających za granicą oraz dzieci pracowników migrujących.

Wymienione w art.1 cele oświaty nie są katalogiem zamkniętym, bowiem ustawodawca wskazał je jako „w szczególności”. Zawarty w art. 1 u.o.p. zestaw celów jest jednak „swoistym zbiorem postulatów i wytycznych, według których powinien być zorganizowany system oświaty w państwie, a także standardów, jakie powinien spełniać”⁹⁶

Przyjęte rozwiązania konstytuują zatem główne zasady funkcjonowania systemu oświaty i dotyczą one:

- podziału kompetencji w zarządzaniu szkołami i placówkami publicznymi na poziomie centralnym, regionalnym i lokalnym oraz uprawnień dyrektorów szkół, nauczycieli, uczniów i rodziców,
- zakładania i prowadzenia szkół niepublicznych szkół i placówek publicznych i niepublicznych,
- realizacji obowiązku szkolnego i nauki,
- rekrutacji do szkół i placówek publicznych,
- organizacji kształcenia i wychowania w szkołach i placówkach publicznych,
- sprawowania nadzoru pedagogicznego,
- kształcenia dzieci i młodzieży ze specjalnymi potrzebami edukacyjnymi,
- kształcenia ustawicznego dorosłych,
- tworzenia zakładów kształcenia i placówek doskonalenia nauczycieli⁹⁷.

⁹⁶ Prawo oświatowe oraz przepisy wprowadzające. Komentarz, red. M. Pilich, Warszawa 2018, s. 38.

⁹⁷ https://eacea.ec.europa.eu/national-policies/eurydice/content/political-social-and-economic-background-and-trends-56_p [dostęp: 11 sierpnia 2021].

Zgodnie z art.8 u.p.o. szkoły i placówki mogą być zakładane i prowadzone przez jednostki samorządu terytorialnego, inne osoby prawne lub osoby fizyczne, przy czym zakładanie i prowadzenie szkół i placówek publicznych możliwe jest jedynie przez jednostki samorządu terytorialnego. Zasady likwidacji szkoły publicznej zostały zawarte w treści art. 89 u.p.o. Szkoła lub placówka publiczna prowadzona przez jednostkę samorządu terytorialnego może zostać zlikwidowana po uzyskaniu pozytywnej opinii kuratora oświaty.

Założenia reformy oświaty (art. 18 ust.1 u.p.o.) wprowadziły nową strukturę organizacyjną szkół które dzielą się na następujące typy:

- 1) 8-letnią szkołę podstawową;
- 2) szkoły ponadpodstawowe:
 - 4-letnie liceum ogólnokształcące,
 - 5-letnie technikum,
 - 3-letnią branżową szkołę I stopnia,
 - 3-letnią szkołę specjalną przysposabiającą do pracy,
 - 2-letnią branżową szkołę II stopnia,
 - szkołę policealną dla osób posiadających wykształcenie średnie lub wykształcenie średnie branżowe, o okresie nauczania nie dłuższym niż 2,5 roku

Od 1 września 2016 r. obowiązek szkolny zaczął dotyczyć dzieci siedmioletnich, natomiast dziecko w wieku 6 lat jest obowiązane odbyć roczne przygotowanie przedszkolne w przedszkolu lub w innej formie wychowania przedszkolnego, a także w oddziale przedszkolnym w szkole podstawowej. Wprowadzone rozwiązanie spowodowało wygaszenie gimnazjów, a 6-letnie szkoły podstawowe uległy przekształceniu w 8-letnie. W obecnie wdrażanym ustroju szkolnym utrzymano, obok istniejącego już wewnątrzszkolnego systemu pomiaru osiągnięć szkolnych uczniów, zewnętrzny sposób oceniania ich pracy, dwa egzaminy zewnętrzne: egzamin ósmoklasisty i egzamin maturalny i są one odpowiednikami dawnego egzaminu gimnazjalnego i egzaminu maturalnego. Obecnie kształcenie obowiązkowe trwa 9 lat i obejmuje ostatni rok edukacji przedszkolnej oraz 8-letnią szkołę podstawową. Nauka jest obowiązkowa do ukończenia 18. roku życia. Art. 35 ust.1. oddziela obowiązek szkolny i obowiązek nauki. Obowiązek szkolny (tj. obowiązek uczęszczania do 8 letniej szkoły podstawowej dotyczy dzieci i młodzież w wieku 7-15 lat, natomiast obowiązek nauki odnosi się do młodzieży w wieku 15-18 lat. Może on być realizowany w formie szkolnej lub pozaszkolnej (np. poprzez przygotowanie zawodowe u pracodawcy).

Ukształtowane formalne ramy funkcjonowania systemu oświaty tworzą warunki wykonywania zadań oświatowych realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego. Zadania oświatowe są to „zadania wywodzące się z Konstytucji RP i obowiązujących ustaw, które służą zaspokojeniu potrzeb zbiorowych, przypisane państwu oraz szeroko rozumianym podmiotom władzy publicznej, które ponoszą w świetle prawa odpowiedzialność za ich zrealizowanie”⁹⁸. Zadania oświatowe są kategorią zadania publicznego, które jest „przejętym przez państwo zaspokajaniem zbiorowych i indywidualnych potrzeb człowieka, wynikających ze współżycia ludzi w społecznościach”⁹⁹. Charakteryzując istotę zadań oświatowych Iwona Lubimow-Burzyńska podkreśliła, iż „zadania oświatowe są szczególnym przypadkiem w realizacji zadań gmin. Ich odmienność wynika z faktu, że zostały zakwalifikowane jako zadania własne obowiązkowe, które definiowane są jako zadania realizowane we własnym imieniu, na własną odpowiedzialność i za własne środki finansowe, a jednocześnie otrzymują na ich realizację środki finansowe od państwa w postaci części subwencji ogólnej – subwencję oświatową”¹⁰⁰.

Szczegółowy zakres zadań oświatowych poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego określają przepisy ustawy Prawo oświatowe, Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo oświatowe oraz Karta Nauczyciela. Jak podkreśla Kazimierz Przyszczypkowski, główne zadania samorządu lokalnego w sferze polityki oświatowej sprowadzają się do:

- samodzielnego określania sieci publicznych przedszkoli, szkół a także granic ich obwodów,
- nadzoru nad kontrolą spełniania obowiązku szkolnego
- współpracy z organami nadzoru pedagogicznego w zakresie ustalonym ustawą i wykonywania zaleceń kuratora oświaty,
- prowadzenia polityki kadrowej wobec dyrektorów szkół i placówek oświatowych,
- zatwierdzania corocznych projektów arkuszy organizacyjnych szkół i placówek oświatowych,
- opracowania wniosków w zakresie utrzymywania przedszkoli, szkół i placówek oświatowych oraz zapewnienia im lokalowych i materialnych warunków realizacji ich zadań,

⁹⁸ R. Raszevska-Skałicka, Szkoła publiczna jako zdecentralizowany podmiot administracji publicznej. Studium administracyjnoprawne, Wrocław 2019, s.221.

⁹⁹ S. Fundowicz, Dynamiczne rozumienie zadania publicznego, w: Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi, red. J. Supernat, Wrocław 2009, s. 158.

¹⁰⁰ I. Lubimow-Burzyńska, Mierniki realizacji zadań publicznych, ze szczególnym uwzględnieniem zadań oświatowych, jako element poprawy efektywności finansów publicznych, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy” 2014, nr 4.

- wykonywania prac dotyczących realizacji kompetencji organu wykonawczego jednostki samorządu terytorialnego w zakresie przygotowywania projektu budżetu, nadzoru nad jego realizacją i przestrzegania dyscypliny budżetowej w jednostkach oświatowych¹⁰¹.

Podział zadań oświatowych pomiędzy poszczególne szczeble samorządu jest zróżnicowany, jednak najwięcej zadań przypisanych zostało gminom i powiatom. Określony zakres zadań oświatowych gmin, powiatów i samorządów województw obejmuje zapewnienie kształcenia, wychowania i opieki, w tym kształcenia specjalnego i profilaktyki społecznej w prowadzonych przez siebie szkołach i placówkach. Ponadto zadaniem oświatowym gminy i powiatu jest zapewnienie dodatkowej, bezpłatnej nauki języka polskiego dla osób przybywających z zagranicy. Zakres zadania oświatowego powiatu rozszerzony został dodatkowo o zapewnienie warunków prowadzenia kwalifikacyjnych kursów zawodowych w szkołach i placówkach prowadzonych przez powiat (art.11 ust.2,3,4,7).

Zadaniem oświatowym kontynuowanym w nowych regulacjach jest nałożenie na wójtów, burmistrzów i prezydentów obowiązku corocznego przedstawiania informacji oświatowej w terminie do dnia 31 października o stanie realizacji zadań oświatowych tej jednostki za poprzedni rok szkolny, w tym o wynikach egzaminu ósmoklasisty, egzaminu maturalnego i egzaminu zawodowego. Informacja zawierać musi uwzględnienie działań podejmowanych przez szkoły nakierowanych na kształcenie uczniów ze specjalnymi potrzebami edukacyjnymi, w szkołach tych typów, których prowadzenie należy do zadań własnych jednostki samorządu terytorialnego oraz nadzoru pedagogicznego sprawowanego przez kuratora oświaty lub właściwego ministra w szkołach i placówkach tych typów i rodzajów, których prowadzenie należy do zadań własnych jednostki samorządu terytorialnego (art.11 ust.7). Nałożenie na organy wykonawcze samorządów obowiązku przedstawienia organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego tej informacji stwarza możliwość sprawowania pewnej merytorycznej kontroli nad szkołami. Służy też stymulowaniu lokalnej debaty o stopniu zaspokojenia potrzeb edukacyjnych oraz jakości kształcenia w szkołach.

Niezmiernie istotnym zadaniem oświatowym przypisanym gminie i powiatowi jest ustalenie przez radę gminy/powiatu sieci prowadzonych przez siebie publicznych szkół. Ustalenie sieci możliwe jest po uzyskaniu pozytywnej opinii kuratora oświaty. Sieć powinna być wynikiem diagnozy demograficznej mieszkańców oraz oceny zapotrzebowania na szkoły. Zgodnie z art. 39 ust. 5 u.p.o. rada gminy ustala plan sieci publicznych szkół podstawowych prowadzonych przez gminę, określa granice obwodów publicznych szkół podstawowych, z wy-

¹⁰¹ K. Przyszczypkowski, Polityka oświatowa samorządów, w: Polityka oświatowa..., s.43-44.

jątkiem specjalnych, mających siedzibę na obszarze gminy. Natomiast do zadań samorządu powiatowego należy ustalanie sieci publicznych szkół ponadgimnazjalnych oraz szkół specjalnych (art.39 ust.7 u.p.o.). Uchwały rady gminy i rady powiatu podlegają ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Ukształtowanie sieci szkół publicznych i określenie granic obwodów ma zapewnić dostępność przestrzenną uczniom w taki sposób, by umożliwić wszystkim dzieciom dotarcie do szkoły. Stąd też w ustawie określono maksymalne odległości drogi dziecka z domu do szkoły (3 km – w przypadku uczniów klas I–IV szkół podstawowych i 4 km – w przypadku uczniów klas V–VIII szkół podstawowych). Jeżeli droga dziecka z domu do szkoły, w której obwodzie dziecko mieszka przekracza te odległości, gmina zobowiązana jest zapewnić bezpłatny dowóz i opiekę w czasie przewozu dziecka lub zwracać koszty, jeżeli dowożenie zapewniają rodzice. Gmina może zorganizować bezpłatny transport i opiekę w czasie przewozu, także wtedy gdy nie ma takiego obowiązku.

Jednostka samorządu terytorialnego prowadząca szkołę wyposażona została w kompetencje sprawowania nadzoru nad działalnością prowadzonej przez siebie szkoły lub placówki, w zakresie spraw finansowych i administracyjnych. Zgodnie z art.57 ust.1. nadzór dotyczy w szczególności prawidłowości dysponowania przyznanymi szkole lub placówce środkami budżetowymi, środkami pozyskanymi z innych źródeł, gospodarowaniem mieniem. Związane to jest z gromadzeniem i przepływem środków pieniężnych pomiędzy szkołą a różnymi podmiotami. Jednostka samorządu terytorialnego nadzoruje także przestrzeganie obowiązujących przepisów dotyczących bezpieczeństwa i higieny pracy pracowników i uczniów oraz przestrzeganie przepisów dotyczących organizacji pracy szkoły i placówki.

Zgodnie z regulacjami zawartymi w u.p.o. (art.10) jednostka samorządu terytorialnego ma, poza zakładaniem i prowadzeniem szkół, obowiązek zabezpieczenia bazy lokalowej (wykonywanie remontów obiektów szkolnych oraz zadań inwestycyjnych w tym zakresie), wyposażenia szkoły lub placówki w pomoce dydaktyczne i sprzęt niezbędny do pełnej realizacji programów nauczania oraz zabezpieczenie kadry pracowniczej i administracyjno-usługowej. Powierza także stanowisko dyrektora szkoły lub placówki, wyłonionego w drodze konkursu.

Można zatem stwierdzić za Renatą Raszewską-Skałęcką, iż „obowiązki ustawowe w dziedzinie oświaty nałożone na organy władzy publicznej w państwie należy postrzegać jako ich cele działania i zadania oświatowe, które powinny być osadzone w zasadach konstytucyjnych i w wartościach aksjologicznych dotyczących obowiązującego systemu prawa, w tym systemu oświaty”¹⁰².

¹⁰² R. Raszevska-Skałeczka, Szkoła publiczna jako zdecentralizowany podmiot administracji publicznej, Wrocław 2019, s.57.

1.4. Jakość kształcenia i jej determinanty. Perspektywa samorządowa

Realizowana reforma systemu oświaty w Polsce w swoich założeniach zwraca szczególną uwagę na kwestię jakości kształcenia. Określenie czym jest jakość kształcenia nasuwa szereg trudności. Już samo określenie „jakość” jest pojęciem trudnym do jednoznacznego zdefiniowania. Ma charakter wielowymiarowy, wielowątkowy i wielopłaszczyznowy i w literaturze przedmiotu można spotkać wiele ujęć tego pojęcia. Jak słusznie zauważa Al Vroeijenstijn: „jakość jest jak miłość. Każdy o niej mówi i wie, o czym mówi. Każdy wie i czuje, kiedy przychodzi. Jeśli jednak spróbuje zdefiniować to pojęcie, pozostaje z pustymi rękami.”¹⁰³

Trudności w zdefiniowaniu tego pojęcia wynikają z faktu, iż zagadnieniem jakości interesują się przedstawiciele różnych dziedzin wiedzy: ekonomiści, przemysłowcy, prawnicy, pedagodzy, pracownicy urzędów administracji samorządowej czy państwowej i wielu innych. Stąd też każda z tych grup odmiennie interpretuje jakość zgodnie z własnymi specjalnościami i potrzebami¹⁰⁴. W tym kontekście należy traktować jakość w sposób kompleksowy, uwzględniający wszystkie obszary funkcjonowania organizacji w powiązaniu z celami, jakimi mają służyć. Istotę i sens tego pojęcia określił nazywany „guru jakości” William E. Deming. Wskazał on, iż „jakość to sposób myślenia, który powoduje, że stosuje się i bez przerwy poszukuje najlepszych rozwiązań”¹⁰⁵.

Powiązanie jakości z kształceniem wymaga określenia czym jest kształcenie. Przyjmując za Czesławem Kupisiewiczem pod pojęciem kształcenia rozumieć należy „ogół świadomych, planowanych i systematycznych oddziaływań dydaktyczno-wychowawczych na ogół uczniów (dzieci, młodzież oraz dorosłych) mający na celu zapewnienie wykształcenia.”¹⁰⁶ Franciszek Bereźnicki podkreśla iż, „przez kształcenie można rozumieć ogół czynności i procesów – opartych głównie na nauczaniu i uczeniu się – umożliwiających zdobycie nie tylko określonego zasobu wiedzy, umiejętności i nawyków, lecz również zmierzających do wielostronnego rozwoju sprawności umysłowych, zdolności i uzdolnień, zainteresowań i zamiłowań, postaw i przekonań.”¹⁰⁷ Kształcenie jest organizowane przez różne instytucje, głównie przez szkołę, a zatem jest działaniem planowanym, wielostronnym, ukierunkowanym na osiągnięcie określonych celów, wymagającym systematycznego i długotrwałego wysiłku¹⁰⁸.

W kontekście rozważań dotyczących jakości kształcenia można ją zdefiniować „jako stopień spełnienia wymagań dotyczących procesu kształcenia i jego

¹⁰³ Cyt. za: Jakość kształcenia w szkolnictwie wyższym. Słownik tematyczny, red. M. Wójcicka, Warszawa 2001, s. 42

¹⁰⁴ M. Koszmider, Szkolne standardy jakości procesu kształcenia, Kraków 2008 s.11

¹⁰⁵ E. Kędracka-Feldman, Jakość w edukacji – teoria i praktyka, Warszawa 2002, s. 17

¹⁰⁶ Cz. Kupisiewicz, M. Kupisiewicz, Słownik pedagogiczny, Warszawa 2009 s. 87

¹⁰⁷ F. Bereźnicki, Zarys dydaktyki szkolnej, Szczecin 2011, s.20

¹⁰⁸ Tamże, s 20.

efektów, formułowanych przez interesariuszy (*stakeholders*), przy uwzględnieniu uwarunkowań wewnętrznych i zewnętrznych”¹⁰⁹

Jakość kształcenia w oświacie dotyczy systemu oświaty jako organizacji procesu nauczania, wychowania i opieki w szkołach i placówkach oświatowych, zarządzanych głównie przez organy państwa i samorządu terytorialnego.¹¹⁰ Jest ona uwarunkowana przez wiele zróżnicowanych czynników, zarówno obiektywnych, jak i subiektywnych osadzonych w tzw. dwustopniowym otoczeniu: wewnętrznym (otoczenie systemowe pierwszego stopnia) oraz zewnętrznym (otoczenie systemowe drugiego stopnia)¹¹¹. Za czynniki zewnętrzne tkwiące w otoczeniu, wpływające na jakość kształcenia można uznać założenia krajowej polityki oświatowej, obowiązujący system prawny, sytuację ekonomiczną kraju i regionów, zjawiska nadzwyczajne (przykładem pandemii COVID-19) itd. Natomiast do czynników wewnętrznych warunkujących jakość kształcenia zaliczyć można te wszystkie elementy, które tkwią wewnątrz szkoły. Obejmują one problematykę jakości programu kształcenia, organizacji procesu kształcenia, przygotowania merytorycznego i pedagogicznego kadry dydaktycznej oraz nadzoru nad jakością świadczonych usług edukacyjnych.¹¹² Małgorzata Rzepka i Joanna Toczyńska analizując szczegółowe czynniki determinujące jakość kształcenia w ramach funkcjonowania szkoły skoncentrowały się na trzech aspektach. Są nimi:

1. Jakość szkoły jako instytucji edukacyjnej;
 - struktura organizacyjna,
 - styl zarządzania,
 - relacje interpersonalne między uczestnikami,
 - formy i metody współpracy z rodzicami,
 - różnorodność i elastyczność zajęć pozalekcyjnych,
 - system wewnątrzszkolnego oceniania.
2. Zasoby intelektualne kadry pedagogicznej
 - wiedza i umiejętności
 - skuteczne stosowanie różnorodnych metod i środków kształcenia,
 - oddziaływania wychowawcze.
3. Realizacja procesu dydaktycznego
 - cele kształcenia,

¹⁰⁹ P. Grudowski, K. Lewandowski, Pojęcie jakości kształcenia i uwarunkowania jej kwantyfikacji w uczelniach wyższych, „Zarządzanie i Finanse” 2012, nr 3.

¹¹⁰ P. Bała, Konstytucyjne prawo do nauki a polski system oświaty, Warszawa 2009, s. 11

¹¹¹ M. Kęsy, Projektowanie procesu kształcenia w ujęciu cywilizacyjnych standardów współczesnego społeczeństwa, „Dydaktyka Informatyki” 2020, nr 15.

¹¹² M. Rzepka, J. Toczyńska, Jakość kształcenia w szkole średniej, „Zeszyty Naukowe. Organizacja i Zarządzanie/ Politechnika Śląska” 2014, z. 70.

- treść kształcenia
- zasady kształcenia,
- metody kształcenia,
- formy organizacyjne,
- środki kształcenia,
- procedury kontroli i oceny wyników kształcenia¹¹³.

Konieczne zatem jest przygotowanie merytoryczne i metodyczne kadry, formy organizacyjnej kształcenia oraz środki dydaktyczne.

Ustawa Prawo oświatowe w art. 44 wyznaczyła szkołom zakres działań, które są niezbędne w tworzeniu optymalnych warunków realizacji działalności dydaktycznej, wychowawczej i opiekuńczej, zapewnieniu każdemu uczniowi warunków niezbędnych do jego rozwoju, podnoszeniu jakości pracy szkoły i jej rozwoju organizacyjnego. Dotyczą one efektów w zakresie kształcenia, wychowania i opieki oraz realizacji celów i zadań statutowych, organizacji procesów kształcenia, wychowania i opieki, tworzenia warunków do rozwoju i aktywności, w tym kreatywności uczniów, współpracy z rodzicami i środowiskiem lokalnym oraz zarządzania szkołą.

Z uwagi na swój specyficzny charakter oświatę traktować należy jako dobro publiczne o szczególnym wymiarze społecznym. Stąd też w tworzeniu i realizowaniu gminnej/powiatowej polityki oświatowej uczestniczyć powinni różnorodni „aktorzy”, którzy będą wspierać działania na rzecz uzgodnionych w środowisku lokalnym kierunków działania na rzecz oświaty. Takie współdziałanie jest najważniejszym warunkiem osiągnięcia wysokiej jakości kształcenia. Ważnymi uczestnikami polityki oświatowej są m.in. lokalni liderzy instytucji publicznych, pozarządowych i gospodarczych, przedstawiciele związków religijnych, lokalne media. Jednakże szczególna rola przypada trzem uczestnikom procesów oświatowych: uczniom i ich rodzicom, kadrze pedagogicznej i jednostkom samorządu terytorialnego.

Uczniowie i ich rodzice są w sposób oczywisty zainteresowani bezpieczną i przyjazną uczniom szkołą, sprzyjającą uczeniu się i gwarantującą osiąganie jak najlepszych wyników. Ustawa Prawo oświatowe przewiduje funkcjonowanie w szkole rady rodziców i samorządu uczniowskiego. Rada rodziców, zgodnie z art.84 u.p.o. może występować do dyrektora i innych organów szkoły lub placówki, organu prowadzącego szkołę lub placówkę oraz organu sprawującego nadzór pedagogiczny z wnioskami i opiniami we wszystkich sprawach szkoły lub placówki. Z kolei samorząd uczniowski, zgodnie z art.85 pkt.5 może przedstawiać radzie szkoły lub placówki, radzie pedagogicznej oraz dyrektorowi wnioski i opinie we wszystkich sprawach szkoły lub pla-

¹¹³ Także, s.413.

cówki, w szczególności dotyczących realizacji podstawowych praw uczniów. Poprzez tworzenie przestrzeni umożliwiającej rodzicom współdecydowanie i ponoszenie współodpowiedzialności za funkcjonowanie szkoły, mogą oni wpływać na ustalanie kierunków pracy dydaktycznej i wychowawczej, w tym na jakość kształcenia. Także zaangażowanie uczniów w prace szkoły, umożliwienie im artykułowania opinii i propozycji rozwiązań dotyczących działalności szkoły kształtuje umiejętności komunikacyjne i organizacyjne, buduje kapitał społeczny. Uczniowie zaangażowani w życie szkoły stają się jednym z elementów podnoszenia jakości kształcenia.

Istotą dbałości o jakość kształcenia jest funkcjonowanie dobrej i nowoczesnej szkoły. Charakterystykę takiej szkoły ilustruje ryc.1.



Ryc. 1. Cechy dobrej szkoły

Źródło: Jak samorząd może wspierać szkoły, Ośrodek Rozwoju Edukacji, Warszawa 2015, s.9.

O tym, czy uda się osiągnąć cel jakim jest dobra szkoła decyduje szereg czynników. Należy do nich przede wszystkim wysokokwalifikowana kadra pedagogiczna charakteryzująca się wysokimi kompetencjami merytorycznymi i metodycznymi, zaangażowana w proces przekazywania wiedzy, stosująca nowoczesne metody nauczania. Także właściwa organizacja pracy, wysoki stopień wyposażenia szkoły w pomoce naukowe i dydaktyczne, racjonalność wdrażanych programów nauczania w szkole, dbanie o wszechstronny rozwój uczniów a także współdziałanie wszystkich podmiotów środowiska szkolnego są istotnymi elementami decydującymi o jakości kształcenia.

Trzecim istotnym „aktorem” są jednostki samorządu terytorialnego, które występują przede wszystkim jako podmiot kreujący lokalną politykę oświatową. Omówione wcześniej zadania oświatowe wskazują na teoretycznie silną pozycję samorządu terytorialnego jako organu zakładającego, prowadzącego i likwidującego szkoły. W art. 10 u.p.o. zawarta została zasada odpowiedzialności samorządu za działalność szkoły, która obejmuje w szczególności kwestie:

- 1) zapewnienia warunków działania szkoły lub placówki, w tym bezpiecznych i higienicznych warunków nauki, wychowania i opieki;
- 2) zapewnienia warunków umożliwiających stosowanie specjalnej organizacji nauki i metod pracy dla dzieci i młodzieży objętych kształceniem specjalnym;
- 3) wykonywania remontów obiektów szkolnych oraz zadań inwestycyjnych w tym zakresie;
- 4) zapewnienia obsługi administracyjnej, w tym prawnej, obsługi finansowej i obsługi organizacyjnej szkoły lub placówki;
- 5) wyposażenia szkoły lub placówki w pomoce dydaktyczne i sprzęt niezbędny do pełnej realizacji programów nauczania, programów wychowawczo-profilaktycznych, przeprowadzania egzaminów oraz wykonywania innych zadań statutowych;
- 6) wykonywania czynności w sprawach z zakresu prawa pracy w stosunku do dyrektora szkoły;
- 7) przekazania do szkół dla dzieci i młodzieży informacji o podmiotach wykonujących działalność leczniczą udzielających świadczeń zdrowotnych w zakresie leczenia stomatologicznego dla dzieci i młodzieży, finansowanych ze środków publicznych (zgodnie z ustawą z dnia 12 kwietnia 2019 r. o opiece zdrowotnej nad uczniami, Dz.U. 2019 poz. 1078).

Kompetencje jednostek samorządu terytorialnego jako organów prowadzących szkoły oznaczają obowiązek realizacji nałożonych na nie zadań. Są one określonymi konstytucyjnie obowiązkami jednostek samorządu terytorialnego

i administracja samorządowa nie może jednostronnie ograniczać zakresu zadań oświatowych, kierując się względami ekonomicznymi lub politycznymi, lub w inny sposób odstępować od ich wykonywania¹¹⁴. Uszczegółowienie zakresu zadań w funkcjonowaniu systemu oświaty, w tym podnoszenia jakości kształcenia, spoczywających na jednostkach samorządu terytorialnego wynika z obowiązujących regulacji prawnych¹¹⁵. Szczególnym źródłem oceny jakości kształcenia w podległych samorządom szkołach stanowi nadzór pedagogiczny. Nadzór pedagogiczny¹¹⁶ jest sprawowany z uwzględnieniem współdziałania organów sprawujących nadzór pedagogiczny z organami prowadzącymi szkoły i placówki, dyrektorami szkół i placówek oraz nauczycielami aby umożliwić doskonalenie jakości kształcenia, a tym samym tworzenie jak najlepszych warunków do rozwoju uczniów. Zgodnie z art. 55 pkt.1 Rozporządzenia nadzór pedagogiczny polega na:

- 1) obserwowaniu, analizowaniu i ocenianiu przebiegu procesów kształcenia i wychowania oraz efektów działalności dydaktycznej, wychowawczej i opiekuńczej oraz innej działalności statutowej szkół i placówek;
- 2) ocenianiu stanu i warunków działalności dydaktycznej, wychowawczej i opiekuńczej oraz innej działalności statutowej szkół i placówek;
- 3) udzielaniu pomocy szkołom i placówkom, a także nauczycielom w wykonywaniu ich zadań dydaktycznych, wychowawczych i opiekuńczych;
- 4) inspirowaniu nauczycieli do poprawy istniejących lub wdrożenia nowych rozwiązań w procesie kształcenia, przy zastosowaniu innowacyjnych działań programowych, organizacyjnych lub metodycznych, których celem jest rozwijanie kompetencji uczniów.

Elementem nadzoru pedagogicznego, ważnym dla samorządu terytorialnego z punktu widzenia dbałości o jakość kształcenia jest diagnoza działalności szkół i placówek oświatowych. Stwierdzone istotne uchybienia ujawnione w trakcie działań nadzorczych oraz wydane zalecenia przez organ sprawujący nadzór pedagogiczny umożliwiają doskonalenie jakości pracy i tworzenia jak najlepszych warunków do rozwoju uczniów. Dotychczasowymi formami nadzoru pedagogicznego były ewaluacje wewnętrzne i zewnętrzne, kontrola, wspomaganie i monitorowanie¹¹⁷.

¹¹⁴ E. Majchrowicz-Jopek, Wybrane problemy wykonywania zadań oświatowych przez jednostki samorządu terytorialnego, „Kwartalnik Kolegium Ekonomiczno-Społecznego Studia i Prace” 2012, nr 4.

¹¹⁵ Ustawa z dnia 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe, Dz.U. 2021 poz. 1082 (tekst jednolity); Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz.U. 2021 poz. 1372 (tekst jednolity); Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, Dz.U. 2020 poz. 920 (tekst jednolity z późn. zm.); Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, Dz.U. 2020 poz. 1668 (tekst jednolity z późn. zm.); Ustawa z dnia 26 stycznia 1982 r. - Karta Nauczyciela, Dz.U. 2019 poz. 2215 (tekst jednolity z późn. zm.)

¹¹⁶ Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 25 sierpnia 2017 r. w sprawie nadzoru pedagogicznego, Dz.U. 2020, poz. 1551 (tekst jednolity z późn. zm.).

¹¹⁷ Art.5 Rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 25 sierpnia 2017 r. w sprawie nadzoru pedagogicznego, Dz.U. 2020, poz. 1551 (tekst jednolity z późn. zm.).

Rozporządzeniem Ministra Edukacji i Nauki z dnia 1 września 2021 r. zmieniającym rozporządzenie w sprawie nadzoru pedagogicznego¹¹⁸ wyeliminowano wszelkie regulacje dotyczące ewaluacji – zarówno zewnętrznej jak i wewnętrznej oraz monitorowania z jednoczesnym rozszerzeniem zakresu kontroli i jej wzmocnieniem. W ten sposób jednostki samorządu terytorialnego utraciły możliwość wykorzystania informacji uzyskanych w wyniku ewaluacji w działaniach na rzecz zapewnienia wysokiej jakości organizacji procesów kształcenia, wychowania i opieki oraz ich efektów w szkole lub placówce.

Dbłość o jakość kształcenia wymaga prowadzenia właściwej polityki kadrowej. Jednostki samorządu terytorialnego decydują, poprzez akceptację arkusza organizacyjnego bądź odmowę jego akceptacji o poziomie zatrudnienia w szkole, w tym o etatach nauczycieli, psychologów, pedagogów szkolnych¹¹⁹.

Jak już wcześniej podkreślono jakość kształcenia w ogromnym stopniu zależy od kompetencji merytorycznych i metodycznych nauczycieli oraz ich zaangażowania w proces przekazywania wiedzy. Dlatego też ważnym elementem wpływającym na jakość kształcenia jest motywowanie i doksztalcanie kadry pedagogicznej szkół i placówek. Głównymi formami motywowania nauczycieli jest przyznawanie dodatku motywacyjnego oraz nagród dyrektora szkoły i organu prowadzącego. Specjalny fundusz na nagrody dla nauczycieli, za ich osiągnięcia dydaktyczno-wychowawcze, tworzy się m.in. w budżetach organów prowadzących szkoły w wysokości co najmniej 1% planowanych rocznych wynagrodzeń osobowych, z przeznaczeniem na wypłaty nagród organów prowadzących szkoły i dyrektorów szkół.¹²⁰ Konieczność ciągłego podnoszenia kwalifikacji przez nauczycieli poprzez uczestnictwo w różnego rodzaju formach doksztalcania i doskonalenia wspierane jest przez jednostki samorządu terytorialnego systemem dofinansowywania. W art.70 a pkt 1. Karty Nauczyciela zagwarantowano środki na dofinansowanie doskonalenia zawodowego nauczycieli w wysokości 0,8% planowanych rocznych środków przeznaczonych na wynagrodzenia osobowe nauczycieli.

Jednym z stosunkowo mniej akcentowanym, a niezmiernie ważnym aspektem działań na rzecz podnoszenia jakości kształcenia jest zbudowanie w gminie/powiecie skutecznego, pro-jakościowego systemu oświaty. „Skuteczne zarządzanie usługami edukacyjnymi - w obliczu problemów demograficznych, rosnących kosztów oświatowych, których w pełni nie pokrywa subwencja oświatowa oraz potrzeby zapewnienia wysokiej jakości kształcenia - wymaga sprawnej organizacji i właściwych sposobów zarządzania sprawami związa-

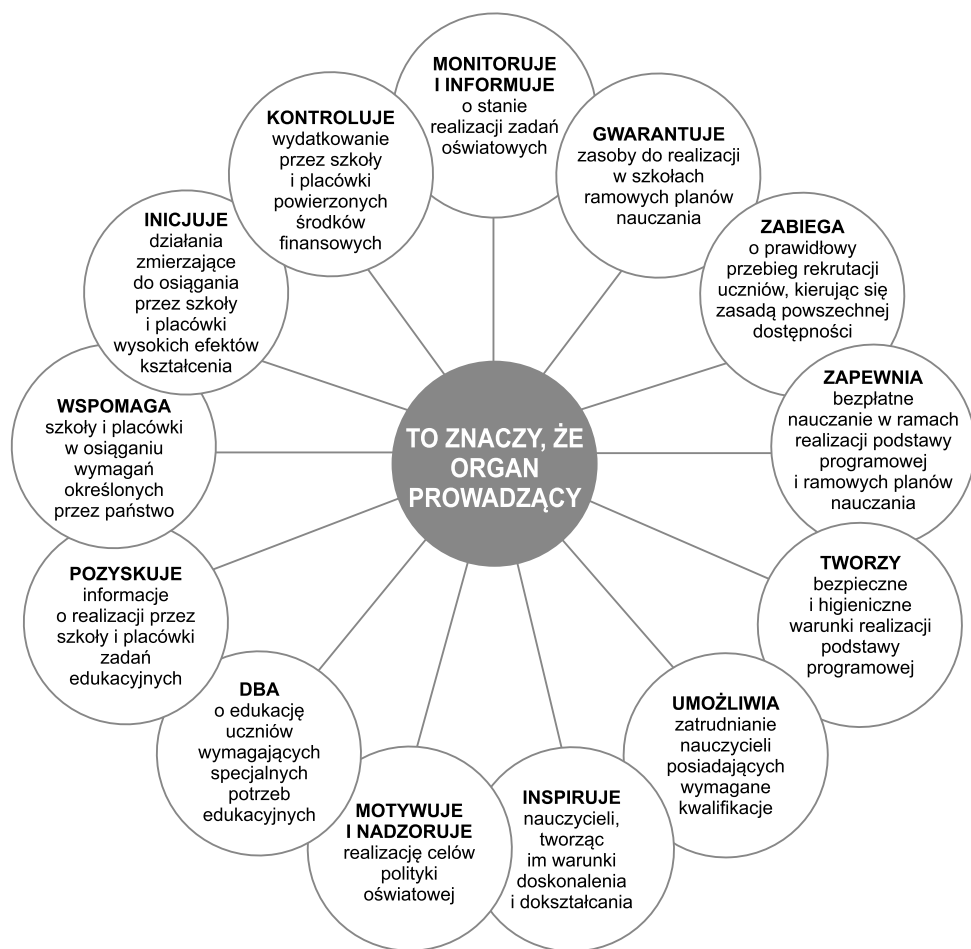
¹¹⁸ Dz.U.2021 poz.1618.

¹¹⁹ J. Herczyński, Wyzwania oświatowe stojące przed jednostkami samorządu terytorialnego, b.d., s.27

¹²⁰ art. 49 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela, Dz.U. 2019 poz. 2215 (tekst jednolity z późn. zm.)

nymi z edukacją w administracji samorządowej”¹²¹, a także zapewnienia wysokiego poziomu profesjonalnego i etycznego kierownictwa i pracowników urzędu gminy/powiatu.

Zakres działań na rzecz jakości kształcenia podejmowanych przez samorząd terytorialny ilustruje ryc. 2.



Ryc.2. Rola samorządu terytorialnego w realizacji działań na rzecz jakości kształcenia

Źródło: Jak samorząd może wspierać szkoły, Ośrodek Rozwoju Edukacji, Warszawa 2015, s.7.

Jednostki samorządu terytorialnego wykorzystując dostępne instrumenty prawne i finansowe mogą realizować samodzielną politykę oświatową wykraczającą poza zakres obligatoryjnych obowiązków i w istotny sposób wpływać na ja-

¹²¹ Organizacja zarządzania usługami edukacyjnymi i zapewnienie kompetentnej kadry na poziomie organu prowadzącego, https://www.miasta.pl/uploads/document/content_file/547/Przegl_d_obszaru_3_Organizacja_zarz_dzania_us_ugami_edukacyjnymi_i_zapewnienie_kompetentnej_kadry_na_poziomie_organu_prowadz_cego_-_D_Woronowicz.pdf [dostęp: 5 września 2021].

kość kształcenia¹²². Spektrum możliwych takich przedsięwzięć podejmowanych przez samorządy na rzecz podnoszenia jakości kształcenia jest duże. Samorządy w ramach realizowanej przez siebie polityki oświatowej mogą rozwijać działania w obszarze dbałości o materialny aspekt procesu kształcenia (np. modernizować infrastrukturę szkolną, zagospodarować przestrzeń wokół szkoły, rozwijać bazę sportową, wyposażać szkoły w nowoczesny sprzęt ICT). Mogą też koncentrować się na tworzeniu rozszerzonej oferty edukacyjnej i wyższej jej jakości jak np. zwiększeniu liczby zajęć pozalekcyjnych, tworzeniu propozycji zajęć i programów dodatkowych, tworzeniu szkół sportowych, dwujęzycznych, szkół realizujących rozszerzone programy nauczania, zwiększeniu pomocy ukierunkowanej na uczniów z trudnościami edukacyjnymi jak i uczniów zdolnych rozumianej jako kształcenie specjalne dostosowane do uczniów o szczególnych potrzebach edukacyjnych.¹²³ Rozszerzenie działań pro-jakościowych może też być ukierunkowane na kadrę pedagogiczną jak np. finansowanie projektów kreowanych przez nauczycieli w szkołach, czy stworzenie dodatkowych zachęt skierowanych do nauczycieli wprowadzających innowacyjne formy kształcenia.

Analizując możliwości samorządów w podnoszeniu jakości kształcenia, podejmowanych działaniach uwzględnić należy ich specyfikę. Każda jednostka samorządowa dysponuje odmiennym potencjałem rozwojowym społeczności lokalnej, ma zróżnicowane uwarunkowania ekonomiczne, społeczne, różną strukturę wieku mieszkańców, co często przekłada się na odmienne oczekiwania. Zatem sposób w jaki będzie realizowana polityka oświatowa zależy od każdej gminy/powiatu.

Jak podkreśla Ewa Łowkiel „to samorząd najlepiej zna środowisko, w jakim funkcjonuje szkoła (bezrobocie, zamożność, problemy czy patologie społeczne występujące w danej dzielnicy), może więc realizować programy dodatkowo dostosowane do potrzeb uczniów.”¹²⁴ Najważniejszym jednak problemem są ograniczenia budżetowe samorządów. Przeprowadzone przez Związek Miast Polskich analizy wykazały, iż nakłady na edukację praktycznie już we wszystkich jednostkach samorządu terytorialnego przewyższają wysokość subwencji oświatowej otrzymywanej przez gminy i powiaty w związku z realizacją zadań oświatowych.¹²⁵

Opracowana ekspertyza prawna na zlecenie Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu terytorialnego w ramach projektu „Dobre prawo - sprawne rządzenie” charakteryzuje trudną sytuację samorządów w realizacji swoich prerogatyw. „Obecny model zarządzania oświatą w Polsce opiera się na założeniu pełnej od-

¹²² K. Przyszczykowski, *Polityka oświatowa samorządów*, „Studia BAS” 2010, nr 2.

¹²³ E. Łowkiel, *Możliwości realizacji samodzielnej polityki edukacyjnej przez samorządy w świetle istniejących uregulowań [w:] Samorząd a edukacja*, pod red. P. Kubickiego, P. Zbieranka, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Gdańsk, 2011 s.57-58

¹²⁴ Tamże.

¹²⁵ Poza horyzont. Kurs na edukację. Przyszłość systemu rozwoju kompetencji w Polsce, Kraków, 2020 s.68