



Jacek Jagielski

Ekspertyza prawna
dot. niektórych problemów nadzoru
pedagogicznego, a w szczególności
relacji tego nadzoru z innymi postaciami
nadzoru oraz form sprawowania nadzoru
pedagogicznego

Prof. zw. dr hab. JACEK JAGIELSKI

Wydział Prawa i Administracji

Uniwersytetu Warszawskiego

EKSPERTYZA PRAWNA

**dot. niektórych problemów nadzoru pedagogicznego, a w szczególności
relacji tego nadzoru z innymi postaciami nadzoru oraz form sprawowania
nadzoru pedagogicznego.**

I. UWAGA WSTĘPNA

Przedmiotem ekspertyzy jest problematyka nadzoru pedagogicznego generalnie zasygnalizowana w tytule, a bardziej precyzyjnie przedstawiona do rozważenia w postaci następujących zagadnień:

1. Analiza zależności między nadzorem pedagogicznym sprawowanym przez organ nadzoru pedagogicznego a nadzorem w rozumieniu prawa administracyjnego;
2. Analiza zadań z zakresu nadzoru pedagogicznego sprawowanego przez Kuratora Oświaty jako organu nadzoru pedagogicznego;
3. Wskazanie odpowiedzi na pytania:
 - a) kto może sprawować nadzór pedagogiczny?



b) czy nadzór pedagogiczny może sprawować jednostka państwowa nie wchodząca w skład administracji rządowej?

c) czy jednostka, o której mowa w pkt b może wykonywać kompetencje władcze wobec szkoły prowadzonej przez jednostkę samorządu terytorialnego (a także wobec jednostki samorządu terytorialnego jako organu prowadzącego tę szkołę – vide art. 78n ust. 2, art. 78o ust. 1 projektu zmian w ustawie „systemie oświaty”).

Ze sformułowanych w powyższy sposób przedmiotowych ram przedłożonego zadania eksperckiego wynika, że istota sprawy tkwi w pytaniu o to, czy nadzór pedagogiczny może być sprawowany w innej niż obecnie formule organizacyjnej i wykonawczej (np. poprzez państwową jednostkę organizacyjną nie będącą organem administracji rządowej) i czy ta formuła pozwoli na zachowanie możliwości oddziaływania władczego w ramach sprawowanego nadzoru, adresowanego do szkół prowadzonych przez samorząd terytorialny (tudzież oddziaływania wobec samych jednostek samorządu terytorialnego)? Chodzi również o to, czy nowe – w stosunku do tradycyjnego, dziś obowiązującego – rozwiązanie organizacyjne w zakresie sprawowania nadzoru pedagogicznego byłoby kompatybilne z istniejącym w dzisiejszym porządku prawnym (i znajdującymi podstawowe zakotwiczenie w Konstytucji R.P.) systemem nadzoru nad samorządem terytorialnym i założoną w jego ramach samodzielnością jednostek tego samorządu. Udzielenie odpowiedzi w tych głównych kwestiach wiąże się z koniecznością rozważenia szeregu istotnych problemów, jak m.in. istota nadzoru pedagogicznego, relacja tego nadzoru z ogólną funkcją nadzoru, krąg organów nadzoru pedagogicznego, rola kuratora

oświaty, tworzenie podmiotów administracyjnych itd. Podejmowane są one kolejno w dalszych uwagach niniejszego opracowania.

II. KATEGORIA „NADZORU” I „NADZORU PEDAGOGICZNEGO”

W pierwszym rzędzie rozpatrzenia wymaga problem pojmowania „nadzoru” oraz „nadzoru pedagogicznego”, jak również objaśnienie wzajemnych relacji między tymi kategoriami. Ustalenie treści (i znaczenia) tych kategorii, a w ślad za tym przedstawienie istniejących między nimi odniesień ma kluczowe znaczenie dla roztrząsanej problematyki i stanowi punkt wyjścia dla poszukiwania odpowiedzi na postawione na początku pytania.

Pojęcie **nadzoru** spotykamy w języku codziennym (potocznym), prawniczym, jak również na gruncie języka prawnego, tj. języka przepisów prawnych. Gdy chodzi o tę ostatnią ze wskazanych płaszczyzn funkcjonowania pojęcia nadzoru, należy zauważyć, iż nadzór należy tu do tych kategorii pojęciowych, którymi prawo się posługuje, ale ich nie definiuje. Bez wątpienia więc nadzór jest pojęciem prawnym, odzwierciedlającym określoną instytucję prawną (prawa administracyjnego), tyle, że w porządku normatywnym nie zdefiniowaną merytorycznie w sposób jednoznaczny i ujmowaną w konsekwencji na różne sposoby. Treść pojęcia nadzoru kształtowana jest w rezultacie w rozważaniach teoretycznoprawnych, które niosą ze sobą mnogość poglądów na temat czym jest nadzór, na czym polega, jakie są jego cechy charakterystyczne itp., czyli mówiąc inaczej – porównują różne koncepcje nadzoru prezentowane dalej wraz z uszczegółowionymi formułami tej kategorii.

Nie wchodząc oczywiście w tym miejscu w te doktrynalne dociekania dotyczące nadzoru (co do prezentacji doktrynalnych ujęć kategorii nadzoru por.

J. Jagielski, *Kontrola administracji publicznej*, Warszawa 2007, str. 18 i nast., także m.in. D. Wacinkiewicz, *Kontrola i nadzór w prawie komunalnym*, C.H.Beck, 2007, str. 197 i nast.), należy zauważyć, że w tej bardzo szerokiej dyskusji daje się ustalić dwie podstawowe rzeczy. Pierwsza mianowicie to ta, że w tej różnorodności postrzegania (i określania) nadzoru występują elementy wspólne, powtarzalne, pozwalające na wydobycie w sposób generalny istoty tegoż nadzoru i podstawowych elementów jego charakterystyki. Druga zaś – to konstatacja, że w istocie nie ma jednego nadzoru, lecz, że mimo istnienia pewnego trzonu teoretycznego pojęcia nadzoru, na gruncie jurydycznym mamy do czynienia z nadzorem w różnej postaci (różnymi nadzorami) w zależności od tego, na jakim tle zostaje on osadzony (np. całej administracji, określonego segmentu tejże administracji czy też działań administracji w stosunku do podmiotów nie wchodzących w skład aparatu administracyjnego). To zróżnicowanie nadzoru bierze się stąd, że prawo posługuje się tym pojęciem w odniesieniu do opisu różnych sytuacji, przy czym zasadnicze znaczenie ma tu z jednej strony występowanie nadzoru w przepisach regulujących ustrój administracji, z drugiej zaś stosowanie kategorii nadzoru w przepisach materialnoprawnych, dotyczących regulacji relacji administracja – inne podmioty (przede wszystkim spoza aparatu administracyjnego) w określonych dziedzinach spraw.

Próbując zatem określić dziś nadzór na gruncie prawa administracyjnego i doktryny tego prawa można stwierdzić, iż nadzór – to swoista oparta na prawie funkcja (rodzaj prawem określonej działalności) służąca – najogólniej rzecz biorąc – zapewnieniu prawidłowości działania określonych podmiotów (nadzorowanych) przez podmioty wskazane przez stosowne regulacje prawne jako władne do weryfikowania tego działania według przyjętych ocen

prawidłowości (podmioty nadzorujące). Odnosząc to rzecz jasna przede wszystkim do administracji publicznej, trzeba powiedzieć, że celem nadzoru w tym ogólnym ujęciu jest zapewnienie właściwego (m.in. zgodnego z prawem) działania różnych ogniw tej administracji, a w konsekwencji – jej całego mechanizmu.

Funkcja ta polega z jednej strony na kontrolowaniu (sprawdzaniu i ocenianiu) działalności danego przedmiotu (organu, jednostki organizacyjnej) administrującego przez inny prawnie uprawniony podmiot (organ nadzorujący, jednostka nadzorcza), z drugiej strony zaś na równoczesnej możliwości władczego wkraczania i wiążącego wpływania na tę działalność przez podmiot nadzorujący w celu skorygowania (modyfikacji) jej w pożądanym kierunku zgodnie z wynikającymi z przepisów prawa kryteriami oceny prawidłowości, takimi jak w pierwszym rzędzie – legalność, ale także np. takimi jak, rzetelność, gospodarność, zgodność z polityką (rządu, państwa) czy też celowość.

Cechą charakterystyczną nadzoru (i jego składnikiem jako funkcji) jest więc możliwość podejmowania nie tylko sprawdzania i oceniania (czyli kontroli) danego podmiotu (nadzorowanego) przez inny podmiot (nadzorujący), lecz także prawo stosowania przez nadzorującego wiążącej ingerencji w działalność nadzorowanego. Ta ingerencja stanowi swojego rodzaju wyciągnięcie konsekwencji z zachowania podmiotu nadzorowanego przez organ nadzorczy z punktu widzenia określonego, wybranego kryterium nadzoru, czyli wzorca, z którym porównuje się dane zachowanie (por. J. Zimmermann, Prawo administracyjne, wyd. II, Wolters Kluwer, 2006, str. 139). Przy czym nader ważnym aspektem charakterystyki tak pojmowanego nadzoru jest to, że wspomniana ingerencja jest determinowana prawem co do okoliczności jej użycia (wkroczenia nadzorczego), przedmiotu i kryteriów, jak również środków

oddziaływania władczego (środków nadzorczych), za pomocą których może być skutecznie urzeczywistniana. Należy też dodać, że w ramach kategorii nadzoru mieści się oprócz kontrolowania danej działalności i możliwości jej modyfikacji (za pomocą określonych prawnie środków władczego oddziaływania) także element wspomaganie (pomocy) ze strony podmiotu nadzorującego względem podmiotu nadzorowanego i jego działalności. Owa pomoc oczywiście także regulowana jest przez przepisy prawne odnoszące się do nadzoru i zwykle ujmowana jest w formule obowiązków organu nadzoru, polegających w szczególności na udzielaniu instruktażu, organizowaniu szkoleń, propagowaniu wzorców w odniesieniu do poszczególnych aspektów działalności podmiotu nadzorowanego, eksponowaniu (i ewentualnym nagradzaniu) osiągnięć podmiotu nadzorowanego, tudzież podejmowaniu działań wspierających innego rodzaju.

Zaprezentowana powyżej (w podstawowym zarysie), funkcja nadzoru wiąże się przede wszystkim z problematyką ustrojową i występuje w odniesieniu do układów organizacyjnych w obrębie władzy publicznej, odzwierciedlając relację pomiędzy podmiotami tej władzy, opartą na zależności podmiotu nadzorowanego od podmiotu nadzorującego, obejmującej wspomnianą możliwość wiążącego wpływania na działalność podmiotu nadzorowanego. Nadzór jest funkcją co do zasady odnoszącą się do struktur administracyjnych (stąd występujące czasami jego dookreślenie: nadzór administracyjny), która oznacza istnienie określonych więzi pomiędzy poszczególnymi elementami organizacyjnymi (ogniwami) tych struktur, zwłaszcza kształtowanych w oparciu o regułę decentralizacji. Można powiedzieć, że nadzór charakterystyczny jest dla administracji zdecentralizowanej (choć występuje też w strukturach administracji

scentralizowanej jak np. nadzór Prezesa R.M. nad wojewodą przy jednoczesnym sprawowaniu przez Premiera kierownictwa wobec wojewodów). W ramach tej administracji nadzór odgrywa rolę spoiwa organizacyjnego różnych jej części składowych i poszczególnych ogniw, łączącego w spójny mechanizm, ale z uwzględnieniem zachowania ich względnej samodzielności w działaniu.

Ten nadzór w administracji publicznej w konkretnym wymiarze kształtowany jest przez regulacje prawne odnoszące się do różnych jej segmentów. Stąd też nadzór w aparacie administracyjnym nie jest pod względem prawnym unormowany w jednej uniwersalnej postaci, lecz kształtowany jest w sposób zróżnicowany (gdy chodzi np. o zakres, kryteria, środki nadzoru), zależnie od tego, jakiego fragmentu systemu organizacyjnego aparatu administracyjnego dotyczy. W rezultacie więc w ramach całego systemu organizacyjnego mechanizmu funkcjonowania aparatu administracyjnego mamy do czynienia z wieloma układami nadzorczymi, jak np. nadzór ministrów nad organami centralnymi (tzw. urzędami centralnymi), wspomniany wcześniej nadzór Prezesa R.M. nad wojewodami czy też nadzór organów administracji rządowej nad samorządem terytorialnym.

Nadzór nad samorządem terytorialnym (a ściślej: nad działalnością samorządu terytorialnego – zob. art. 171 ust. 1 Konstytucji R.P.) należy do najważniejszych, rozbudowanych układów nadzoru w administracji publicznej i jest bez wątpienia, obok nadzoru nad administracją rządową (czy lepiej powiedzieć: w ramach tej administracji) jednym z dwóch zasadniczych podsystemów jakie dadzą się generalnie wyróżnić w odniesieniu do nadzoru w aparacie administracyjnym (podsystem nadzoru w obrębie administracji rządowej i podsystem nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego – zob. też np. J. Boć w: Prawo administracyjne pod red. J. Bocia, Kolonia Limited

2005 r., str. 243). Ponieważ nadzór nad samorządem terytorialnym w nader istotnej mierze determinuje samodzielność i swobodę działania samorządu, przeto zręby tego nadzoru jako instytucji prawnej o podstawowym dla tej materii znaczeniu normuje Konstytucja R. P. Konkretny kształt prawny tego nadzoru wynika natomiast przede wszystkim z regulacji ustawowych zawartych w tzw. ustawach samorządowych, tj. w ustawie z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tj. Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.), ustawie z 5 czerwca 1998 r. w samorządzie powiatowym (t. jedn. Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1592, ze zm.) oraz w ustawie z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (t. jedn. Dz. U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1590 ze zm.). W zakresie spraw finansowych nadzór ten normuje głównie ustawa z 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (t. jedn. Dz. U. z 2001 r., Nr 55, poz. 577, ze zm.). Na gruncie przywołanych wyżej przepisów konstytucyjnych, jak i regulacji wspomnianych ustaw ustanowiony jest mechanizm nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego, mający wymiar podstawowy o zasadniczym znaczeniu, reprezentujący *sui generis* standardowy wzorzec nadzoru w przyjętym modelu wykonywania władzy publicznej (administracji) w terminie. Zgodnie z art. 171 ust. 2 Konstytucji organami sprawującymi nadzór nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego są Prezes Rady Ministrów i wojewodowie, a w zakresie spraw finansowych regionalne izby obrachunkowe. Zakres tego nadzoru obejmuje „działalność” jednostek samorządu terytorialnego (tj. gminy, powiatu, województwa). W praktyce jednak nadzór ten (i prawne środki ingerencji nadzorczej) skierowany jest głównie na akty prawne (uchwały, zarządzenia) organów jednostek samorządu, w mniejszym zaś stopniu dotyczy innych rodzajów owej „działalności” (jak np. czynności materialno-techniczne, inne działania faktyczne czy beczynność), w



którą organy nadzoru wkraczać mogą jedynie w przypadkach ustawowo określonych. W myśl Konstytucji i wspomnianych ustaw samorządowych nadzór nad działalnością organów samorządu terytorialnego sprawowany jest na podstawie kryterium zgodności z prawem (legalności).

Rekapituluując poczynione uwagi odnośnie do nadzoru nad samorządem można stwierdzić, iż: a) obejmuje on całokształt działalności jednostek samorządu terytorialnego, co jest tożsame z działalnością organów tych jednostek samorządu, wyrażającą się przede wszystkim w podejmowanych przez te organy aktach prawnych, b) prowadzony jest z punktu widzenia legalności, c) wykonują go określone organy administracji, tj. Prezes Rady Ministrów, wojewodowie, regionalne izby obrachunkowe w zakresie spraw finansowych. (W myśl Konstytucji – art. 171 ust. 3, specyficzną, szczególną funkcję nadzorczą w stosunku do organów stanowiących jednostek samorządu pełni także Sejm, który na wniosek Prezesa Rady Ministrów, może rozwiązać organ stanowiący samorządu terytorialnego, jeżeli organ ten rażąco narusza Konstytucję lub ustawy). Nadzór ten jest instytucją prawa administracyjnego ustrojowego – podobnie zresztą jak i nadzór opisywany we wcześniejszych uwagach i tworzący ogólną kategorię nadzoru – która stanowi nieodzowny element kształtujący system organizacyjny terytorialnego aparatu administracyjnego, w szczególności zaś w zakresie tego jego ogniwa, którym jest samorząd terytorialny.

Obok wskazanej zasadniczej kwalifikacji **nadzoru, tj. jako instytucji prawno-ustrojowej** (niezależnie od konkretnych zróżnicowanych układów w jakich może ona się przejawiać na gruncie regulacji prawnych dotyczących tych czy innych fragmentów aparatu administracyjnego) w licznych przepisach prawa istnieją rozwiązania, które kategorią nadzoru posługują się dla oznaczenia

sytuacji obejmującej możliwość oddziaływania władczego (wiążącego) określonych organów administracji na podmioty spoza systemu administracji publicznej (np. osoby fizyczne), a także w ramach tego systemu na jednostki organizacyjne nie pozostające z tymi organami w bezpośrednich układach organizacyjnych. W ślad za tego rodzaju regulacjami prawnymi (jak np. ustawa z dnia 15 marca 1985 r. o Państwowej Inspekcji Sanitarnej, tekst jedn. Dz. U. 2006 r. nr 122 poz. 851z późn. zm. – art. 1); ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. o Inspekcji Weterynaryjnej (tekst jedn. Dz. U. 2010 r. nr 112, poz. 744 – art. 3 ust. 2 pkt. 5); ustawa z dnia 4 lutego 1994 r. Prawo geologiczne i górnicze (tekst jedn. Dz. U. 2005 nr 228, poz. 1947 z późn. zm. – art. 106, art. 209 ust. 1) w doktrynie prawa administracyjnego wyróżnia się **nadzór w prawie materialnym** (zob. np. M. Szewczyk, Nadzór w materialnym prawie administracyjnym, Poznań 1996 r.). W istocie chodzi tu o wskazanie nie na jeden **tzw. nadzór materialnoprawny**, lecz na różne, dające się wyróżnić na gruncie regulacji prawnych dotyczących szeregu dziedzin **nadzory (dozory) materialnoprawne**, jak np. nadzór sanitarny, nadzór weterynaryjny, nadzór urbanistyczny, nadzór budowlany, nadzór farmaceutyczny, dozór jądrowy itd. Z doktrynalnego punktu widzenia kategoria nadzoru (nadzorów) materialnoprawnego budzi wiele kontrowersji. Polegają one w szczególności na pytaniu o to, czy do wynikających na gruncie norm prawa administracyjnego materialnego zależności pomiędzy organami administracji a podmiotami spoza aparatu administracyjnego (w szczególności osobami fizycznymi, prawnymi, czy innymi jednostkami organizacyjnymi), które to zależności obejmują możliwość wiążącej ingerencji w sferę praw i obowiązków (wolności, własności itd.) tychże jednostek ma uzasadnienie stosowanie kategorii „nadzoru”, tradycyjnie pojmowanej w kontekście ustroju (organizacji) administracji. W

gruncie rzeczy bowiem w przypadkach tych tzw. nadzorów materialnoprawnych mamy do czynienia z bieżącym administrowaniem, a stosowany tu termin „nadzór” ma charakter konwencjonalnej formuły służącej dla określenia specjalistycznych kompetencji (natury policyjnej) organów administracyjnych wynikających nie z regulacji ustrojowych, lecz z unormowań prawa materialnego (zawartych np. w ustawie o systemie oświaty). Nie wchodząc tu jednak w szersze roztrząsanie teoretyczno-prawnej problematyki zasadności wyodrębnienia kategorii nadzoru (lepiej powiedziawszy: nadzorów materialnoprawnych) trzeba zauważyć, że skoro prawo pozytywne posługuje się kategorią nadzoru w odniesieniu do relacji władzy publicznej wobec jednostek, mającej charakter oddziaływania administracyjnego (typu policyjnego), to nie można tego ignorować i trzeba pogodzić się z istnieniem na gruncie normatywnym wielu „nadzorów”, „dozorów” w różnych dziedzinach spraw.

Jednym z takich właśnie nadzorów jest **nadzór pedagogiczny**. Nadzór pedagogiczny można i trzeba m. zd. postrzegać jako tzw. nadzór materialnoprawny, a nie ustrojowy ogólnoadministracyjny (w omówionym wyżej sensie). Widać to wyraźnie w szczególności w odniesieniu tego nadzoru do sektora szkolnictwa niepublicznego, gdzie jednostkami nadzorowanymi są jednostki usytuowane poza ramami administracji publicznej. W przypadku z kolei sektora szkolnictwa publicznego, kiedy z punktu widzenia prawa administracyjnego szkoły są *sui generis* podmiotami administrującymi wmontowanymi w układ administracji publicznej, przede wszystkim samorządowej (a po części także – rządowej), lokowanie nadzoru pedagogicznego w ramach wspomnianej kategorii „nadzorów materialnych” uzasadnione jest przedmiotem i treścią tych funkcji „nadzorczych” (będących w istocie funkcjami kontrolnymi i administracyjnymi). Przedmiotem na który

nakierowany jest nadzór pedagogiczny – to w najogólniejszym ujęciu wykonywanie funkcji edukacyjnych i oświatowych przez powołane do tego przez przepisy prawa określone podmioty. Charakter nadzoru pedagogicznego jako tego szczególnego (materialnoprawnego) nadzoru znajduje bezsprzecznie potwierdzenie w dotyczących go regulacjach prawnych. Jednakowoż nadzór ten, będąc pojęciem prawnym (przez prawo stosowanym) nie jest ujmowany w przepisach w legalne definicje. Zwykle jest on określany w sposób opisowy przez potraktowanie go jako pewnej funkcji (rodzaju działalności) o określonych, szczegółowych treściach. Taka konwencja ustanawiania nadzoru pedagogicznego – nie odbiegająca zresztą od formułowania w prawie innych, szczególnych nadzorów (jak np. budowlany, górniczy, sanitarny itd..) – oznacza, że normatywna treść pojęcia „nadzoru pedagogicznego” nie jest zdeterminowana obiektywnie, i że nie ma jakiegoś zobiektywizowanego, wynikającego „z natury rzeczy” zakresu tego pojęcia. Treść interesującej nas kategorii „nadzoru pedagogicznego” jako kategorii prawnej wynika z konkretnych rozwiązań prawnych kształtujących ten nadzór. Trudno zatem z góry przesądzić, jaka jest treść pojęcia nadzoru pedagogicznego, nie odwołując się do aktów normatywnych, które regulują tę instytucję. To zaś oznacza, że nadzór ten może przybierać różne kształty w zakresie treści merytorycznych, jak i zakresie rozwiązań organizacyjnych służących ich realizacji.

Można jednak postawić pytanie, czy na podstawie idei doktrynalnych dotyczących nadzoru pedagogicznego, jak i regulacji prawnych dawniejszych (nadzór pedagogiczny ma wszakże za sobą bogatą drogę rozwojową) oraz obowiązujących aktualnie, można ustalić pewien wzorzec uniwersalny tejże kategorii prawnej, jaką jest nadzór pedagogiczny. Otóż w moim przekonaniu, ustalenie takiej uniwersalnej, obiektywnej konstrukcji

(wzorca) nadzoru pedagogicznego jest nader trudne jeśli nie wręcz niemożliwe. W oparciu o dotychczasowe doświadczenia można co najwyżej próbować określić w sposób ogólny materię (treść) tego nadzoru, tudzież jego cele i znaczenie. Natomiast konkretny jego wymiar w zakresie organizacyjnym, kryteriów stosowania oddziaływań nadzorczych, czy też środków prawnych ingerencji nadzorczej jest determinowany aktualnie obowiązującymi przepisami prawnymi dotyczącymi tej postaci nadzoru.

Gdy chodzi o wzmiankowaną wyżej możliwość określenia interesującego nas nadzoru pedagogicznego (przy uwzględnieniu obowiązujących regulacji prawnych w tym zakresie), to można przyjąć, że składają się nań działania określonych podmiotów władzy publicznej (przede wszystkim rządowej) skierowane wobec szkół (i placówek) publicznego i niepublicznego systemu szkolnictwa (oświaty), których przedmiotem są zagadnienia, normy, standardy w zakresie tworzenia podstaw i programów nauczania, metod i form działalności dydaktycznej oraz kulturalnej i wychowawczej, problematyka przygotowania i funkcjonowania kadr nauczycielskich, a wreszcie sprawy warunków realizacji procesów dydaktycznych, wychowawczych i opiekuńczych. Do sfery nadzoru pedagogicznego wchodzi także zagadnienie realizacji obowiązku szkolnego. Działania nadzorcze w tej przedmiotowej sferze polegają na systematycznym sprawdzaniu i ocenianiu funkcjonowania szkół i placówek oraz efektów ich statutowej działalności, wspieraniu ich w realizacji nałożonych zadań, jak również na ingerowaniu – w razie potrzeby – w funkcjonowanie jednostek nadzorowanych i wywieranie na nie wpływu (m.in. za pomocą instrumentów władczych) korygującego ich działania w pożądanym kierunku. Celem działań w ramach nadzoru pedagogicznego jest zapewnienie właściwego poziomu kształcenia szkolnego, odpowiadającego współczesnym

standardom w tej dziedzinie i aktualnemu rozwojowi nauk społecznych i pedagogicznych, zgodnego z jakościowymi oczekiwaniami ze strony odbiorców usług edukacyjnych.

Biorąc pod uwagę przedstawione powyżej charakterystyki pojęcia „nadzór” i pojęcia „nadzór pedagogiczny” można teraz dokonać konfrontacji tych pojęć i wskazać na relacje między nimi. Otóż w pierwszym rzędzie należy podkreślić, iż relacja ta nie sprowadza się w żadnym razie do sytuacji, w której „nadzór pedagogiczny” mógłby być potraktowany jako po prostu jeden z rodzajów nadzoru (nadzoru „w ogóle”, nadzoru administracyjnego będącego instytucją prawnoustrojową). Relacja między pojęciami „nadzoru” i „nadzoru pedagogicznego” polega na tym, że w istocie rzeczy mamy tu do czynienia ze zróżnicowaniem kategoryalnym. Ogólna kategoria „nadzoru” nie mieści w sobie – jako jednego z rodzajów – „nadzoru pedagogicznego”. Nadzór pedagogiczny kwalifikuje się jako pojęcie swoiste oznaczające jeden z kategorii tzw. nadzorów materialnych, będących w gruncie rzeczy – o czym była już mowa – funkcjami o treściach administrowania. Z nadzorem jako ogólną kategorią odnoszoną do struktur i układów organizacyjnych w ramach aparatu administracyjnego i wyrażającą więzi pomiędzy ogniwami składowymi tego aparatu, nadzór pedagogiczny łączy możliwość oddziaływania wiążącego i posługiwania się środkami władczymi (wskazanymi w stosownych przepisach prawnych). Odróżnia go natomiast możliwość zastosowania wobec podmiotów spoza układu organizacyjnego, jak również sfera przedmiotowa dotycząca realizowania funkcji i zadań natury oświatowej, edukacyjnej.

W konsekwencji powyższej relacji pomiędzy pojęciami „nadzoru” i „nadzoru pedagogicznego” trzeba podkreślić, iż „nadzór pedagogiczny” nie jest składnikiem nadzoru nad samorządem terytorialnym w tym wymiarze

ustrojowym tego nadzoru, który wynika z Konstytucji R.P. i tzw. ustaw samorządowych (wcześniej przywoływanych). I to pomimo tego, że adresatami nadzoru pedagogicznego są m.in. szkoły i placówki samorządowe (jednostki samorządowe), a w niektórych przypadkach oddziaływaniem tego nadzoru objęte są także jednostki samorządu terytorialnego jako organy prowadzące szkoły i placówki (w rozumieniu ustawy z 7 września 1991 r. o systemie oświaty, tj. Dz.U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572, z późn. zm.). Podobnie zresztą w skład wspomnianego ustrojowego nadzoru nad samorządem terytorialnym nie wchodzi inne tzw. nadzory materialne, które mogą znajdować zastosowanie do tego samorządu (a ściślej: wobec samorządowych jednostek organizacyjnych, w tym m.in. szkół i placówek), jak np. nadzór sanitarny, budowlany czy wykonywany przez Państwową Inspekcję Pracy. Odwołując się do dokonanej wcześniej charakterystyki nadzoru nad samorządem terytorialnym w ujęciu ustrojowym, można w tym miejscu przypomnieć, że ten nadzór – który może być określany jako np. nadzór ogólny nad samorządem, czy też nadzór komunalny – ukształtowany jest normatywnie (przez Konstytucję R.P. i ustawy samorządowe) wg. pewnego wzorca, obejmującego zwłaszcza takie elementy, jak przedmiot tego nadzoru, którym jest działalność jednostek samorządu terytorialnego, podmioty nadzorowane, którymi są jednostki samorządu, a w istocie organy tego samorządu (i ich działanie), kryterium nadzoru sprowadzające się do legalności, organy nadzorcze jak Prezes Rady Ministrów, wojewoda, regionalne izby obrachunkowe (w zakresie spraw finansowych), tudzież Sejm jako dysponent nadzoru w szczególnej postaci.

Nadzór nad samorządem terytorialnym, o którym mowa ma – jak wielokrotnie to było podkreślane – charakter instytucji prawnoustrojowej, posiadającej fundamentalne znaczenie z punktu widzenia osadzenia samorządu

terytorialnego w całym systemie administracji publicznej, a przede wszystkim z punktu widzenia określonej samodzielności tego komponentu systemu, jakim jest administracja samorządowa.

Istnienie tego podstawowego nurtu nadzoru nad działalnością samorządu nie wyklucza jednakowoż oddziaływania o charakterze administracyjnym, nadzorczym podejmowanego przez inne niż Prezes R.M. , wojewoda, regionalna izba obrachunkowa ogniwa administracji rządowej, w zakresie wyraźnie wskazanych w ustawach obszarów działalności jednostek samorządu terytorialnego. Tę sferę dopuszczanej przez konkretne regulacje ustawowe ingerencji w działalność samorządu terytorialnego ze strony administracji rządowej (poza wspomnianymi już nadzorami, dozorami, inspekcjami w grę wchodzi tu np. także ministrowie czy centralne organy administracji) trzeba wyraźnie odróżnić od nadzoru ustrojowego (organizacyjnego), sprawowanego przez organy określone jako organy nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego. Sferę tę należy traktować w kategoriach wspomnianych już tzw. „nadzorów materialnych”, czy też używając innego określenia „nadzoru funkcjonalnego”. Jedną z dziedzin tego właśnie nadzoru funkcjonalnego jest nadzór pedagogiczny.

Jak wynika z regulacji prawnych, normujących możliwość występowania owego nadzoru funkcjonalnego w określonej dziedzinie, może być wykonywany przez różne podmioty administracji rządowej, które nie muszą być tożsame z konstytucyjnymi organami nadzoru ustrojowego. Ponieważ mamy tu – co już było wielokrotnie podkreślane – do czynienia z różnymi kategoriami nadzoru, przeto nie istnieje jakaś determinanta, aby nadzór funkcjonalny obejmujący swym oddziaływaniem samorząd terytorialny musiał być powierzony tym właściwym organom nadzoru.

Wszystkie zgłoszone dotychczas uwagi stanowią odpowiedź na zasadniczą kwestię zawartą w pierwszym z postawionych na początku pytań, związanych z rozróżnieniem kategorii nadzoru i nadzoru pedagogicznego.

III. KURATOR OŚWIATY W SYSTEMIE SPRAWOWANIA NADZORU PEDAGOGICZNEGO W ŚWIETLE OBOWIĄZUJĄCYCH PRZEPISÓW

1. Nadzór pedagogiczny, którego charakterystyka z perspektywy pojęciowej, kategoryjnej dokonana została w poprzedniej części opracowania, stanowi funkcję o określonych treściach merytorycznych, która musi być wykonywana przez powołane go tego podmioty. Ponieważ nadzór ten jest instytucją prawną (kształtowaną przez przepisy prawne), to oba te podstawowe składniki tejże funkcji, tj. wskazanie, jakie treści przedmiotowe ona obejmuje oraz jakie podmioty i w jaki sposób (za pomocą jakich instrumentów) ją wykonują, ma taki wymiar, jaki wynika ze stosownych regulacji prawnych.

Tymi regulacjami sprzede wszystkim Konstytucja R.P. (art. 70, głównie ust. 3, a także art. 53 ust. 3) i ustawa o systemie oświaty (dalej jako u.s.o. – szereg przepisów, m.in. art. 31 ust. 1 pkt. 1, art. 32a, art. 32b, art. 33 – 34c, art. 35 – 35b, art. 39 ust. 1 pkt. 2), jak również rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z 7 października 2009 r. w sprawie nadzoru pedagogicznego (Dz.U. Nr 168, poz. 1324).

Na gruncie tych regulacji nie odnajdujemy definicji nadzoru pedagogicznego, określającej jego materialne treści. Zwłaszcza konstytucyjne ujęcie tego nadzoru jest nader skromne i ogólne. Podkreślenia wymaga jednak, że Konstytucja przesądza o konieczności istnienia tego nadzoru pedagogicznego jako koniecznej instytucji związanej z organizacją i funkcjonowaniem systemu oświaty. Obowiązek ustanowienia nadzoru pedagogicznego Konstytucja odnosi

wprost jedynie do szkół niepublicznych, nie ulega jednak żadnej wątpliwości, że konstytucyjna dyrektywa w zakresie nadzoru pedagogicznego odnosi się także do szkół publicznych. U jej podłoża leży wszakże kwestia wypełniania poprzez właśnie ten nadzór pedagogiczny konstytucyjnie wskazanej odpowiedzialności państwa dotyczącej realizacji prawa do nauki.

W rezultacie to te podstawowe konstytucyjne obowiązki władzy państwowej, związane z zapewnieniem prawa do nauki i towarzyszących mu bardziej szczegółowych i gwarancyjnych praw i zasad tworzą podstawy do identyfikacji niezbędnych obszarów nadzoru pedagogicznego, do których zaliczyć należy:

- przestrzeganie wykonywania obowiązku szkolnego,
- wytyczanie kierunków i programów nauczania, ustalanie podstaw programowych, dbałość o jego doskonalenie, kontrola realizacji programów nauczania (ta sfera programowa łączy się w szczególności z zapewnieniem powszechności dostępu do nauki i oparciem go na równych zasadach),
- określanie standardów wymagań i oceniania (w tym w odniesieniu do egzaminowania), co wiąże się z zapewnieniem jednolitości określonych elementów procesu nauczania, istotnych z punktu widzenia m.in. realizacji polityki państwa w zakresie kształcenia,
- zapewnienie odpowiedniego poziomu realizacji procesu dydaktycznego (metodyka nauczania, formy dydaktyczne, praca wychowawcza, aktywizacja kulturowa itd.) oraz problematyka przygotowania i doskonalenia kadr nauczycielskich – są to niezbędne czynniki związane z realizacją prawa do nauki zobowiązującego władzę publiczną do stworzenia warunków

pobierania nauki na nowoczesnym, wysokim poziomie merytorycznym,

- sprawy bazy szkolnictwa, wyposażenia w środki techniczne, nowoczesne pomoce naukowe itd. oraz korzystanie z tej bazy i oprzyrządowania – jako materialno-techniczna strona realizacji prawa do nauki,
- pomoc dla uczniów, obejmująca nie tylko sferę finansową i materialną (stypendia, nagrody, internaty), lecz także pedagogiczną i wychowawczą (opieka nad uczniami, rozwijanie talentów, stymulowanie zainteresowań, zajęcia pozalekcyjne itd.) – jako konstytucyjny obowiązek władz publicznych (art. 70 ust. 4),
- sfera zadań związanych z przestrzeganiem neutralności światopoglądowej szkoły z równoczesnym zapewnieniem respektowania prawa rodziców do zapewnienia dzieciom wychowania i nauczania moralnego i religijnego zgodnie z przekonaniem rodziców (art. 53 ust. 3-4).

Generalnie jednak Konstytucja sprecyzowanie treści nadzoru pedagogicznego pozostawia ustawie.

W ustawie o systemie oświaty nadzór pedagogiczny nie jest ujęty pod względem treści w ramy jednolitej definicji, lecz określony jest w sposób opisowy, tzn. poprzez wskazanie dziedzin (spraw) których dotyczy, podejmowanych działań (czynności) oraz środków prawnych możliwych do zastosowania (miarodajne w tej mierze są głównie art. 33 – 35 u.s.o.). Z kolei przywołane wcześniej rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej w sprawie

nadzoru pedagogicznego skoncentrowane jest w pierwszym rzędzie na określenia form nadzoru pedagogicznego, warunków i trybu jego sprawowania.

Nie wchodząc bliżej w analizę wyznaczonych przez prawo treści wchodzących w skład nadzoru pedagogicznego (nie jest to wszakże podstawowym przedmiotem zainteresowania), można ogólnie stwierdzić, iż są one na tyle czytelnie opisane normatywnie, że pozwalają na należyłą identyfikację tej instytucji prawnej z przedmiotowego (materialnego) punktu widzenia.

2. W kontekście przedstawionych do zaopiniowania kwestii, uwaga musi być skoncentrowana nie tyle jednak na materialnych treściach nadzoru pedagogicznego, co na tym jego aspekcie, który dotyczy zagadnienia wykonywania tej funkcji, tzn. podmiotów sprawujących nadzór, trybu działania i środków prawnych, które znajdują tu zastosowanie.

Otóż w tej mierze trzeba w pierwszym rzędzie zauważyć, że nie występują tu jakieś szczególne specjalnie wyartykułowane determinanty konstytucyjne. Konstytucja przekazuje – podobnie jak w przypadku treści merytorycznych nadzoru pedagogicznego – unormowanie kwestii organizacji sprawowania tego nadzoru regulacji ustawowej, nie stawiając w tym względzie żadnych wymogów. Ze względu na odrębności nadzoru pedagogicznego, konstruowanie jurydyczne jego wykonywania nie jest uzależnione od konstytucyjnych wyznaczników (art. 171 ust. 1-2) państwowego nadzoru nad samorządem terytorialnym w sytuacji obejmowania nadzorem pedagogicznym szkół i placówek, dla których organem prowadzącym jest jednostka samorządu terytorialnego. Organizacyjno - podmiotowa strona nadzoru pedagogicznego kształtowana jest w efekcie przez przepisy u.s.o.

W świetle tych przepisów nadzór pedagogiczny sprawowany jest przez podmiotów, reprezentujących dwie główne postaci tego nadzoru, tj. nadzór zewnętrzny oraz nadzór wewnętrzny. Organami nadzoru pedagogicznego o charakterze zewnętrznym są: a) minister właściwy do spraw oświaty i wychowania, który sprawuje nadzór nad szkołami i placówkami przy przedstawicielstwach dyplomatycznych R.P., oraz nadzoruje i koordynuje wykonywanie nadzoru na terenie całego kraju (art. 35 ust. 1 u.s.o.); b) wskazani w ustawie ministrowie wykonujący nadzór pedagogiczny (lub współdziałający w jego wykonywaniu) w odniesieniu do określonych rodzajów szkół i placówek (art. 32 ust. 1-2, art. 35 ust. 2a i nast., art. 32b); c) kurator oświaty (m.in. art. 31 ust. 1 pkt. 1, art. 32b, art. 35a, art. 35b); d) specjalistyczne jednostki nadzoru pedagogicznego, których tworzenie w formie państwowych jednostek budżetowych przewiduje u.s.o. (art. 32a). Nadzór pedagogiczny o charakterze wewnętrznym wykonuje dyrektor szkoły (art. 39 ust. 1 pkt. 2)

W ramach tak ukształtowanej siatki podmiotów sprawujących nadzór pedagogiczny najważniejsze role przypadają dwóm organom tego nadzoru, a mianowicie ministrowi właściwemu do spraw edukacji, który nadzoruje i koordynuje działalność nadzoru pedagogicznego w skali kraju i odpowiada za funkcjonowanie całego jego systemu oraz kuratorowi oświaty z tej racji, że na nim spoczywa główny ciężar bieżącej realizacji funkcji i zadań nadzoru pedagogicznego.

3. Kurator oświaty organizacyjnie włączony jest w system administracji zespolonej w województwie, w związku z czym pozostaje on pod zwierzchnictwem wojewody (zob. art. 51 ustawy z 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie, Dz. U. Nr 31, poz. 206 z

późn. zm.) oraz w jego imieniu wykonuje zadania i kompetencje w zakresie oświaty (art. 31 ust. 1 u.s.o.).

W świetle u.s.o., jak również innych przepisów (szczególnych) odnoszących się do kuratora oświaty, jego rola obejmuje dwie zasadnicze funkcje, a mianowicie funkcję organu administracji oświatowej oraz szczególną funkcję organu nadzoru pedagogicznego.

Poczynając od funkcji organu nadzoru pedagogicznego (wszakże ona interesuje nas najbardziej) należy zauważyć, że generalnie wskazuje ją art. 31 ust. 1 pkt. 1 u.s.o. Zgodnie z tym przepisem, kurator sprawuje tu nadzór pedagogiczny nad publicznymi i niepublicznymi szkołami, publicznymi placówkami doskonalenia nauczycieli, niepublicznymi placówkami doskonalenia nauczycieli o zasięgu ogólnokrajowym, które znajdują się w danym województwie. (Spod nadzoru sprawowanego przez kuratora wyłączone zostały publiczne i niepubliczne szkoły i placówki artystyczne. Jednostki te podlegają nadzorowi pedagogicznemu sprawowanemu przez ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego).

Kurator oświaty wykonując swe uprawnienia w dziedzinie sprawowania nadzoru pedagogicznego, zgodnie z brzmieniem art. 33 ust. 1 u.s.o., dokonuje oceny stanu i warunków działalności dydaktycznej, wychowawczej i opiekuńczej szkół, placówek i nauczycieli, analizuje i ocenia efekty działalności dydaktycznej, wychowawczej i opiekuńczej oraz innej działalności statutowej szkół i placówek, udziela szkołom, placówkom i nauczycielom pomocy w wykonywaniu ich zadań dydaktycznych, wychowawczych i opiekuńczych, a także jest odpowiedzialny za inspirowanie nauczycieli do innowacji pedagogicznych, metodycznych i organizacyjnych.

Ponadto, ustawodawca w odniesieniu do części funkcji wymienionych w art. 33 ust. 1 u.s.o. (tj. oceny stanu i warunków procesu dydaktycznego oraz jego efektów), doprecyzował, iż nadzorowi pedagogicznemu sprawowanemu przez kuratora oświaty podlega w szczególności:

- zgodność zatrudniania nauczycieli z wymaganymi kwalifikacjami,
- realizacja podstaw programowych i ramowych planów nauczania,
- przestrzeganie zasad oceniania, klasyfikowania i promowania uczniów oraz przeprowadzania egzaminów, a także przestrzeganie przepisów dotyczących obowiązku szkolnego oraz obowiązku nauki,
- przestrzeganie statutu szkoły lub placówki,
- przestrzeganie praw dziecka i praw ucznia oraz upowszechnianie wiedzy o tych prawach,
- zapewnienie uczniom bezpiecznych i higienicznych warunków nauki, wychowania i opieki (art. 33 ust. 2 u.s.o.).

Kurator oświaty sprawuje funkcje organu nadzoru pedagogicznego w trybie działań planowych (realizowanych zgodnie z podstawowymi kierunkami polityki państwa w zakresie oświaty), które wynikają z przyjętego na dany rok szkolny planu nadzoru pedagogicznego (§ 3 ust 1 i ust. 2 w zw. z § 18 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z 7 października 2009r. w sprawie nadzoru pedagogicznego, Dz. U. Nr 168, poz. 1324). Ponadto, kurator oświaty może wykonywać czynności nadzoru pedagogicznego w trybie działań doraźnych, które realizowane są w sytuacji, gdy *„zaistnieje potrzeba podjęcia działań nieuwjętych w planie nadzoru pedagogicznego”* (§ 3 ust. 3 rozporządzenia).

Formami sprawowania nadzoru pedagogicznego przez organ nadzoru (kuratora oświaty) są: **ewaluacja, kontrola, wspomaganie** (§ 6 rozporządzenia).

Zgodnie z § 7 ust. 1 rozporządzenia, ewaluacja zewnętrzna przeprowadzana jest w sferze efektów działalności dydaktycznej, wychowawczej i opiekuńczej oraz innej działalności statutowej, procesów przebiegających w szkole lub placówce, funkcjonowania szkoły lub placówki w środowisku lokalnym, a także zarządzania szkołą lub placówką.

Ewaluacja dotyczy zatem zbierania i analizowania informacji, a także zdeterminowania stanu wykonywania funkcji, które spełniać mają szkoły i placówki (§ 7 ust. 2 rozporządzenia).

Kontrola, z kolei, jest działaniem podejmowanym przez kuratora jedynie w trybie działań planowych, z zastosowaniem arkuszy kontroli zatwierdzonych przez ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania (§ 11 rozporządzenia).

W końcu, wspomaganie dotyczy tych działań, które organ nadzoru pedagogicznego może względem szkoły i placówki podejmować celem ogólnego doskonalenia systemu oświaty, w szczególności obejmujących, zgodnie z § 17 rozporządzenia:

- przygotowywanie i podawanie do publicznej wiadomości na stronie internetowej organu analiz wyników sprawowanego nadzoru pedagogicznego, w tym wniosków z ewaluacji zewnętrznych i kontroli,
- upowszechnianie przykładów dobrych praktyk,

- promowanie wykorzystania ewaluacji w procesie doskonalenia jakości działalności dydaktycznej, wychowawczej i opiekuńczej oraz innej działalności statutowej szkoły lub placówki,
- organizowanie konferencji i porad dla dyrektorów szkół i placówek.

Należy zauważyć, iż kurator oświaty w wypełnianiu funkcji organu nadzoru pedagogicznego wyposażony jest we władcze środki oddziaływania, mogąc m.in.:

- wydawać w drodze decyzji polecenia usunięcia uchybień w pracy szkoły lub placówki, polegających na prowadzeniu działalności z naruszeniem ustawy (art. 34 ust. 1 u.s.o.),
- wydawać polecenia opracowania programu i harmonogramu poprawy efektywności kształcenia lub wychowania w przypadku niedostatecznych efektów kształcenia lub wychowania (art. 34 ust. 2 u.s.o.),
- występować z wnioskiem o odwołanie dyrektora szkoły lub placówki w przypadku braku usunięcia uchybień określonych w art. 43 ust. 1 u.s.o., braku opracowania lub wdrożenia programu poprawy efektywności kształcenia (art. 34 ust. 2a u.s.o.).

W wykonywaniu funkcji organu administracji oświatowej, kurator oświaty posiada szereg istotnych kompetencji o charakterze tak władczego oddziaływania, jak i charakterze organizacyjnym, koordynującym, wspomagającym i współdziałającym.

Wśród szczegółowych uprawnień z zakresu wypełniania funkcji organu administracji oświatowej, wspomnieć należy m.in. o kompetencji wydawania decyzji administracyjnych jako organu rzeczowo właściwego (w pierwszej

instancji). Na gruncie ustawy o systemie oświaty, kurator oświaty jest właściwy rzeczowo m.in. do wydania decyzji administracyjnej w sprawie:

- przeniesienia ucznia, który podlega obowiązkowi szkolnemu, do innej szkoły na wniosek dyrektora szkoły (art. 39 ust. 2a u.s.o.),
- uchylecia w całości lub w części statutu szkoły publicznej (art. 60 ust. 3 u.s.o.),
- przyznania lub cofnięcia akredytacji publicznej lub niepublicznej placówce kształcenia ustawicznego bądź oświatowej działalności gospodarczej (art. 68b ust. 2, ust. 5 i ust. 8 u.s.o.),
- przyznania lub cofnięcia akredytacji publicznej lub niepublicznej placówce doskonalenia nauczycieli (art. 77a ust. 6 i ust. 8 u.s.o.).

Kolejnym uprawnieniem szczegółowym kuratora oświaty w płaszczyźnie wypełniania funkcji organu administracji oświatowej jest wykonywanie zadania organu wyższego stopnia w rozumieniu przepisów K.p.a. (art. 31 ust. 1 pkt. 5 u.s.o.). Przepis art. 31 ust. 1 pkt. 5 lit. a u.s.o. uszczegóławia zasadę wykonywania funkcji organu wyższego stopnia przez kuratora oświaty, wskazując, iż w określonym zakresie przedmiotowym (tj. „w sprawach szkół publicznych, zakładanych i prowadzonych przez osoby prawne i fizyczne, oraz szkół i placówek niepublicznych”) ma ona zastosowanie do jednostek samorządu terytorialnego, stanowiąc tym samym *lex specialis* wobec zasady wynikającej z art. 17 pkt. 1 K.p.a. ustanawiającej samorządowe kolegia odwoławcze organami wyższego stopnia nad organami jednostek samorządu terytorialnego. W systemie prawa oświatowego, określanym przez ustawę o systemie oświaty, oznacza to, iż kurator oświaty rozstrzyga jako organ II stopnia w sprawach dotyczących:

- zezwolenia lub odmowy zezwolenia na założenie szkoły lub placówki publicznej przez osobę fizyczną lub osobę prawną inną niż jednostka samorządu terytorialnego (art. 58 ust. 4 u.s.o.),
- odmowy wpisu szkoły lub placówki niepublicznej do ewidencji (art. 82 ust. 4 u.s.o.),
- wykreślenia szkoły lub placówki niepublicznej z ewidencji (art. 83 ust. 2 u.s.o.),
- cofnięcia szkole niepublicznej uprawnień szkoły publicznej (art. 88 u.s.o.).

Art. 31 ust. 1 pkt. 5 lit. b u.s.o. uszczegóławia, z kolei, zasadę wykonywania funkcji organu wyższego stopnia przez kuratora oświaty w stosunku do dyrektorów szkół w sprawach z zakresu obowiązku nauki oraz mechanizmu skreślenia uczniów z listy studentów. I tak w obowiązującym systemie prawa oświatowego dotyczyć będzie to spraw obejmujących sytuacje:

- wcześniejszego przyjęcia dziecka do szkoły, a także odroczenia obowiązku szkolnego lub obowiązku rocznego przygotowania przedszkolnego (art. 16 ust. 2 i ust. 4 u.s.o.),
- skreślenia ucznia, który nie podlega obowiązkowi szkolnemu, z listy uczniów szkoły (art. 39 ust. 2 u.s.o.),
- odmowy udzielenia zezwolenia na indywidualny program lub tok nauki oraz wyznaczenia uczniowi nauczyciela-opiekuna (art. 66 ust. 1 u.s.o.).

Ponadto, wśród kompetencji kuratora oświaty z zakresu spełniania przez niego roli organu administracji oświatowej, w sposób ogólny można wyróżnić kompetencję realizatora polityki oświatowej państwa (ze wskazaniem również na współdziałanie z organami jednostek samorządu terytorialnego w

opracowywaniu i wdrażaniu regionalnej i lokalnej polityki oświatowej, art. 31 ust. 1. pkt. 6), kompetencje organizatorskie w płaszczyźnie intensyfikowania procesów kształcenia (organizacja olimpiad, konkursów) oraz badania efektywności nauczania (wspomaganie w zakresie organizacji egzaminów i sprawdzianów), w sferze doskonalenia zawodowego nauczycieli (analiza potrzeb w zakresie doskonalenia i działania stymulująco-promocyjne), w końcu również szereg kompetencji o charakterze współorganizatorskim i koordynującym (m.in. współdziałanie w zakresie kształtowania i rozwoju bazy materialnej szkół i placówek).

IV. MOŻLIWOŚCI NOWYCH ROZWIĄZAŃ W ZAKRESIE PRAWNO-ORGANIZACYJNYCH (PODMIOTOWYCH) ELEMENTÓW SPRAWOWANIA NADZORU PEDAGOGICZNEGO

1. Z uwag zawartych w poprzednim (pkt. III) fragmencie opracowania, dotyczących podmiotów sprawujących nadzór pedagogiczny, ze szczególnym omówieniem pozycji i roli kuratora oświaty, wynika dość oczywista konstatacja, że istniejące ujęcie prawno-organizacyjne (podmiotowe) problematyki wykonywania nadzoru pedagogicznego oparte jest na założeniu, że kluczowym ogniwem realizacji tego nadzoru jest – przy zachowaniu rzecz jasna ogólnokierowniczej (nadzorczej i koordynacyjnej) w tym przedmiocie funkcji ministra właściwego do spraw edukacji i wychowania – kurator oświaty. W tym organie administracji zespolonej w województwie i jego aparacie pracy (kuratorium) skoncentrowany jest główny nurt sprawowania istniejącego w ramach systemu oświaty nadzoru pedagogicznego. Patrząc z perspektywy mechanizmu wykonywania nadzoru pedagogicznego w skali całego państwa, można stwierdzić, iż kurator oświaty reprezentuje tu – przynajmniej gdy chodzi

o nadzór zewnętrzny – nadzór skonsolidowany (obok którego mamy do czynienia z nadzorem pedagogicznym rozproszonym pomiędzy ministrami) i z tego tytułu jest on głównym ośrodkiem wykonawczym z zakresie tegoż nadzoru, odpowiedzialnym za efekty w jego bieżącej realizacji.

W odniesieniu do tego „modelu realizacyjnego” nadzoru pedagogicznego może powstać pytanie, czy możliwe są inne rozwiązania, np. modyfikujące wspomniane założenie, co do oparcia mechanizmu wykonawczego bieżącego nadzoru pedagogicznego na kuratorze oświaty? W intencji uzyskania opinii w tej kwestii (i pełniejszego jej wyświetlenia) postawione zostały – jak sądzę – pytania, zawarte w pkt. 3 sformułowanego na początku przedmiotu ekspertyzy.

2. Odnosząc się do tych pytań trzeba w punkcie wyjścia zauważyć, że mogą być one odczytywane w dwojakim kontekście, tj. merytorycznym, związanym z koncepcjami zarządzania oświatą i kształtowaniem (m.in. organizacyjnym) nadzoru pedagogicznego oraz stricte jurydycznym, dotyczącym uwarunkowań (istnienia ewentualnych przeszkód bądź prawnej dopuszczalności), wynikających z obowiązującego porządku prawnego. W tym pierwszym, „merytoryczno-oświatowym kontekście trudno mi się wypowiedzieć, byłoby tu bowiem konieczne wkroczenie szeroko w materie pozaprawne, do czego nie czuję się uprawniony. Zajmuję się zatem jedynie ściśle prawnym odczytaniem wspomnianych pytań, które rozumiem jako pytania o dopuszczalność zmian w zakresie organizacji sprawowania nadzoru pedagogicznego m.in. polegających na powierzeniu tego nadzoru jednostce organizacyjnej o charakterze państwowej jednostki budżetowej.

Pytanie o dopuszczalność prawną jakiegoś projektowanego nowego rozwiązania zawiera w sobie zawsze kwestię zgodności z jakimś jurydycznym (normatywnym) punktem odniesienia. W interesujących nas kwestiach (ujętych

we wskazanych pytaniach) tymi punktami odniesienia są przede wszystkim przepisy Konstytucji R.P. (odnoszące się do realizacji prawa do nauki i nadzoru pedagogicznego, tj. art. 71, a także dotyczące nadzoru nad samorządem terytorialnym – art. 171), oraz przepisy ustaw samorządowych dotyczące konstrukcji prawnej nadzoru nad samorządem terytorialnym.

Co się tyczy samych pytań, to problemy w nich zawarte sformułowane są w sposób generalny, ogólny, tym niemniej stoją za tym w tle konkretne kwestie związane z projektowanymi istotnymi zmianami w zakresie organów sprawujących nadzór pedagogiczny, polegającymi przede wszystkim na skupieniu sprawowania nadzoru pedagogicznego w gestii – zamiast kuratora oświaty – nowej jednostki organizacyjnej o charakterze państwowej jednostki budżetowej (a nie organu administracyjnego w ścisłym sensie).

3. Rozpatrzenie merytoryczne problemów, których dotyczą przedłożone pytania rozpocząć należy od ich konfrontacji z przepisami Konstytucji R.P., które winny być uwzględnione w tym przypadku. Na plan pierwszy wysuwa się tu regulacja konstytucyjna dotycząca nadzoru pedagogicznego (art. 70). Jak już to było wielokrotnie podnoszone, ustawodawca konstytucyjny w sposób bardzo oszczędny wypowiada się w przedmiocie tego nadzoru, powierzając jego unormowanie ustawodawcy zwykłemu. Obejmuje to również problematykę organizacji wykonywania nadzoru pedagogicznego, co w konsekwencji oznacza, że określenie jakie podmioty (organy administracyjne czy inne jednostki organizacyjne) będą ustalone jako organy tego nadzoru jest sprawą pozostawioną ustawodawcy, który powinien oczywiście działać racjonalnie, kierując się potrzebą stworzenia jak najlepszego mechanizmu realizacyjnego tej funkcji i pod tym kątem dobierając rozstrzygnięcie w kwestii podmiotów,

którym powierza się sprawowanie nadzoru. Konkretnych natomiast wytycznych, dyrektyw czy standardów konstytucja w tej materii nie formułuje.

Tak więc na tle regulacji Konstytucji wprost odnoszącej się do nadzoru pedagogicznego, można stwierdzić, że kwestia kto będzie sprawować nadzór pedagogiczny (jaki organ, jednostka organizacyjna itd.) pozostawiona jest do rozstrzygnięcia przez ustawodawcę zwykłego. Powstaje pytanie, jak należy oceniać w tym zakresie możliwości kreacyjne ustawodawcy na tle art. 171 ust. 1 i 2 Konstytucji, czyli w kontekście objęcia nadzorem pedagogicznym szkół i placówek prowadzonych przez jednostki samorządu terytorialnego?

Odpowiedź na to pytanie wynika z wcześniejszych rozważań na temat kategorii nadzoru w ogóle, nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego i nadzoru pedagogicznego. Przypomnijmy zatem, że mówiąc o konstruowaniu nadzoru pedagogicznego na tle art. 171 ust. 1-2 Konstytucji, zestawiamy tu ze sobą dwie różne kategorie nadzoru. W art. 171 ust. 1 i 2 Konstytucji uregulowane są najbardziej podstawowe kwestie odnoszące się do nadzoru nad samorządem terytorialnym, którymi są wspólnoty samorządowe, a więc: gmina, powiat i województwo. Działalność tych jednostek samorządu poddana jest w myśl wzmiankowanego art. 171 ust. 1-2 Konstytucji nadzorowi państwowemu, sprawowanemu z punktu widzenia legalności przez organy administracji rządowej, tj. Prezesa Rady Ministrów, wojewodów i regionalne izby obrachunkowe. Wynikający z przywołanego przepisu Konstytucji nadzór nad samorządem terytorialnym ma charakter ustrojowy, tzn. określa więzi organizacyjno-prawne pomiędzy dwoma zasadniczymi systemami struktury administracji publicznej w terenie, tj. administracją rządową i administracją samorządu terytorialnego. Szczegółowe unormowania tego nadzoru zawierają

ustawy ustrojowe dot. samorządu terytorialnego. Przez pryzmat tego nadzoru nie można jednak rozpatrywać kwestii nadzoru pedagogicznego.

Jak już to było podnoszone wcześniej, nadzór pedagogiczny stanowi swoistą kategorię nadzoru (tzw. nadzór materialnoprawny) w dziedzinie oświaty i wychowania, który w istocie obejmuje - a o czym także było już parokrotnie wspomnianie - funkcję kontroli i administrowania w określonym ustawowo zakresie spraw. Do tego nadzoru nie można przykładać miary (i oceniać jego ujęcia prawnego) właściwej dla układu nadzoru w ramach systemu organizacji aparatu administracyjnego w terenie. Dlatego też dyrektywy nadzoru wobec samorządu terytorialnego ujęte w art 171 ust 1-2 nie powinny być traktowane jako punkty odniesienia (i ewentualne ograniczniki) dla rozwiązań w zakresie nadzoru pedagogicznego

Nadzór pedagogiczny jako odrębna, swoista („materialna”, funkcjonalna) kategoria nadzoru kształtowany jest z innej perspektywy ideowej i merytorycznej. I jeśli już poszukiwać podobieństw konstruowania tego nadzoru z innymi instytucjami prawnymi typu nadzorczego, to trzeba brać pod uwagę nie nadzór państwowy nad samorządem, ale wspomniane wcześniej tzw. nadzory materialne, jak np. nadzór weterynaryjny, sanitarny, farmaceutyczny, budowlany, itp. Podobnie jak w przypadku wskazanych przykładowo nadzorów, tak i w przypadku nadzoru pedagogicznego chodzi o zapewnienie określonego pożądanego z punktu widzenia interesu publicznego stanu (ładu, porządku, bezpieczeństwa, ochrony danych wartości itd.) spraw w danej dziedzinie, za którą odpowiedzialna jest władza publiczna. W interesującym nas przypadku nadzoru pedagogicznego ten pożądaný stan spraw dotyczy zapewnienia jak najlepszego poziomu realizacji prawa do nauki, za które to zadanie odpowiedzialne jest przede wszystkim państwo. Oczywiście można sobie

wyobrazić, że ów nadzór pedagogiczny ustawodawca przekaże władzy samorządowej, jednakże zarówno polskie doświadczenia historyczne, jak i wielu krajów (czasami nawet decydujących się, jak np. w przypadku Anglii na decentralizację nadzoru pedagogicznego) wskazują, że kluczowe zagadnienia w tej materii lokowane są w gestii władz państwowych (rządowych).

W ten sposób ustawowe konstruowanie nadzoru pedagogicznego jako swoistej kategorii nadzoru materialnego funkcjonalnego nie jest uzależnione od konstytucyjnych wyznaczników (art. 171 ust. 1-2) państwowego nadzoru nad samorządem terytorialnym, w sytuacji obejmowania tym nadzorem pedagogicznym szkół, dla których organem prowadzącym jest jednostka samorządu terytorialnego. Nadzór pedagogiczny może zakładać władczą ingerencję w działalność szkół samorządowych poza systemem nadzoru ogólnego administracji rządowej nad samorządem, tak jak i nadzór np. sanitarny sprawowany przez organy administracji rządowej może wkraczać obok tego nadzoru ogólnego w działalność różnych jednostek organizacyjnych należących do administracji samorządu terytorialnego.

W świetle powyższych uwag na pytanie, czy nadzór pedagogiczny wobec szkół samorządowych mogą sprawować inne niż wskazane w art. 171 ust. 2 Konstytucji organy, które powoływane są do sprawowania tego ogólnego nadzoru nad samorządem, trzeba udzielić odpowiedzi twierdzącej. Nadzór pedagogiczny, będący - co już wielokrotnie podnoszono - swoistą funkcją nadzorczą, odrębną od nadzoru ustrojowego (w systemie administracji terenowej) może być powierzony innym niż wymienione w art. 171 ust. 2 organom administracji rządowej. Rozstrzygnięcie w tej kwestii należy do ustawodawcy, który nie musi kierować się tu zastanymi już rozwiązaniami systemowymi, jak np. zasadą zespolenia administracyjnego.

W rezultacie zatem na gruncie konstytucyjnym (zarówno dotyczącym samego nadzoru pedagogicznego, jak i nadzoru nad samorządem terytorialnym) nadzór pedagogiczny może być powierzony organowi innemu, niż ulokowany w kręgu organów administracji rządowej zespolonej działającej pod zwierzchnictwem wojewody, który jest organem nadzoru ustrojowego nad samorządem. Nie ma konstytucyjnych przeszkód aby nadzór pedagogiczny usytuowany był np. na zasadzie administracji niezespolonej.

Dopuszczalności wskazanego usytuowania organów nadzoru pedagogicznego nie sprzeciwiają się też regulacje ustaw samorządowych dotyczące nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego.

4. Dalsze pytanie, tj. czy tym innym podmiotem nadzoru pedagogicznego może być jednostka organizacyjna nie wchodząca w skład administracji rządowej, prowadzi generalnie do odpowiedzi pozytywnej, tyle tylko, że m. zd. w pytaniu tym nie tyle chodzi o **jednostkę państwową nie wchodzącą do administracji rządowej**, co o **organ** nie wchodzący w ramy administracji rządowej. Inaczej mówiąc sens pytania zasadza się w tym, czy nadzór pedagogiczny może sprawować **jednostka organizacyjna wchodząca w skład administracji rządowej**, lecz nie posiadająca **charakteru prawnego organu** administracji. Rzecz w tym, że kategoria administracji rządowej jako oznaczającej fragment organizacyjny aparatu administracji publicznej składa się z jednostek organizacyjnych o różnym statusie prawnym, a więc organów (np. minister, wojewoda, kurator oświaty), urzędów administracyjnych (np. ministerstwo, urząd wojewódzki, kuratorium oświaty) czy też np. jednostek organizacyjnych w postaci państwowych osób prawnych czy mających status państwowych jednostek budżetowych. Wszystkie te podmioty wchodzi w skład administracji rządowej, pod warunkiem, że w sposób bezpośredni bądź pośredni

są one poddane kierownictwu Rady Ministrów (sprawowanemu na podstawie art. 146 ust. 3 Konstytucji wobec administracji rządowej). W świetle projektowanych zmian w zakresie podmiotów sprawujących nadzór pedagogiczny, nowym podmiotem nadzorującym ma być jednostka organizacyjna o strukturze państwowej jednostki budżetowej, a nie organu administracyjnego, ale wchodząca w skład administracji rządowej. W tym kontekście więc postawione pytanie traci swą aktualność. Dla pełnej jasności w tej materii można dodać, że w obowiązującym porządku prawnym sprawowanie nadzoru pedagogicznego może być powierzone jednostce organizacyjnej, wchodzącej w struktury administracji rządowej (tak jak np. projektowany Krajowy Ośrodek Jakości Edukacji i regionalne ośrodki jakości edukacji), lecz nie mającej charakteru organu administracji rządowej jak np. kurator oświaty czy wojewoda.

Jeżeli jednak pytanie przedłożone do opinii miałyby być odczytane wprost, tzn. czy nadzór pedagogiczny może być powierzony jednostce organizacyjnej rzeczywiście nie wchodzącej w ramy administracji rządowej (co podkreślmy nie występuje w odniesieniu do projektowanych jednostek administracyjnych), to m.zd. odpowiedź na to pytanie powinna być następująca:

- z punktu widzenia Konstytucji tudzież regulacji nadzoru, taka opcja jest dopuszczalna,
- takie rozwiązanie budzi natomiast wątpliwości z punktu widzenia rozwiązań systemowych w zakresie zarządzania oświatą. Jeśli bowiem ogólnopaństwowym ośrodkiem dyspozycyjnym, nadzorczym i koordynującym w sferze nadzoru pedagogicznego pozostaje minister właściwy do spraw edukacji i oświaty (niezależnie od tego, w jakiej formule organizacyjnej będzie on

sprawował swoje zadania w tym zakresie), to jakie byłoby uzasadnienie „wyjęcie” nadzoru pedagogicznego sprawowanego przez inne organy i jednostki organizacyjne spod jego oddziaływania i usytuowania tego nadzoru poza strukturami administracji rządowej?

W sumie zatem w moim przekonaniu odpowiedź w kwestii czy nadzór pedagogiczny może być powierzony jednostce spoza struktur administracji rządowej powinna być negatywna.

Chcę jednak raz jeszcze zaznaczyć, że przedłożone do opinii w pkt. 3b pytanie odczytane być powinno w ten sposób, że chodzi w nim o odpowiedź, czy nadzór pedagogiczny może sprawować jednostka organizacyjna (wskazana w projekcie nowelizacji u.s.o.) włączona co prawda w struktury administracji rządowej, ale nie będąc z punktu widzenia charakteru prawnego organem tej administracji.

5. Z rozpatrywanym wyżej problemem możliwości powierzenia sprawowania nadzoru pedagogicznego podmiotowi nie będącemu **organem** administracji rządowej, lecz mającemu status jednostki budżetowej wiąże się ściśle kwestia ujęta w pyt. 3c dotycząca możliwości wyposażenia tej jednostki w kompetencje władcze i ich stosowania wobec jednostek samorządu terytorialnego (tudzież jednostek samorządowych, tj. szkół i placówek).

W rozważaniu wskazanej kwestii punktem wyjścia powinna być ogólna refleksja, że w celu wykonywania zadań publicznych państwo (a także samorząd) może korzystać z różnorodnych form organizacyjnych. Formy te kształtowane są przez prawo w ramach realizacji przysługującego państwu tzw. „władztwa organizacyjnego”, które polega na uprawnieniu do tworzenia, zmiany i znoszenia podmiotów administrujących m.in. organów, zakładów

administracyjnych czy innych jednostek wchodzących w skład aparatu administracyjnego (zob. E.Ochendowski, Prawo administracyjne, cz. ogólna, Toruń 2009, str. 246 i nast.). Władztwo, o którym mowa urzeczywistniane jest w drodze aktów ustawodawczych, a także – na podstawie upoważnień ustawowych – aktów wykonawczych. Obejmuje ono nie tylko samo formalne ustanowienie danego podmiotu administrującego, lecz także pełną kreację jego pozycji prawnej, tj. określenie usytuowania w strukturach aparatu administracyjnego, przesądzenie o charakterze prawnym (np. organu czy innego podmiotu), przypisanie sfery zadań i kompetencji, wyposażenie w środki prawne działania. W ten sposób to ustawodawca (bądź na podstawie upoważnienia ustawowego – inny organ) działający na gruncie owego władztwa organizacyjnego państwa, decydować będzie o prawno-organizacyjnym i funkcjonalnym kształcie podmiotu administrującego, a w tym także o tym, czy zostanie on wyposażony we władcze środki działania. Środki (akty) władcze – to takie, które pozwalają ich dysponentowi kształtować za ich pomocą w sposób jednostronny, wiążący sytuację prawną innego podmiotu (adresata oddziaływania). Adresat ten może być usytuowany w ramach aparatu administracyjnego bądź poza tym aparatem, co daje asumpt do rozróżnienia środków (aktów) władczych wewnętrznych oraz zewnętrznych. Te ostatnie są zdecydowanie bardziej determinowane prawnie niż akty wewnętrzne, tzn. muszą być umocowane w przepisach prawa powszechnie obowiązującego (w pierwszym rzędzie w ustawach). Wyposażenie danego podmiotu administrującego w te środki władcze działania może mieć miejsce w samym akcie kreacyjnym, ale także może wynikać w innych aktów normatywnych.

Stosowanie władczych zewnętrznych środków oddziaływania jest odnoszone przede wszystkim do jednostek organizacyjnych mających charakter

organów administracji. Organy administracji są dominującą i podstawową częścią całego aparatu administracyjnego państwa, są więc zasadniczą grupą podmiotów wykonujących funkcję administracji publicznej.

Mówiąc inaczej forma organizacyjna podmiotu administrującego w postaci organu administracyjnego kojarzona jest zwykle z „nośnikiem” władztwa administracyjnego i stosowania środków (aktów) władczych. Nie jest to jednak efekt istnienia w tym zakresie jakichś dyrektyw normatywnych, bardziej chodzi tu o wnioski wyciągane z praktyki legislacyjnej. Z obowiązującego porządku prawnego nie wynikają zasady, które kazałyby sferę zadań publicznych, związanych ze stosowaniem dla ich realizacji środków władczych, lokować w gestii podmiotów administrujących mających formę organów, a równocześnie zabraniałyby powierzania władczych instrumentów oddziaływania podmiotom administrującym o innym statusie prawnym.

Co więcej, należy zauważyć, że w odniesieniu do realizacji zadań publicznych i wypełniania funkcji administracji, w tym o charakterze władczym, tradycyjna forma organu administracyjnego w coraz większym stopniu „uzupełniana” jest nowymi podmiotami administrującymi, o innej postaci prawno-organizacyjnej. Do tego rodzaju podmiotów (uprawnionych m.in. do wydawania decyzji administracyjnych) zaliczyć można np. Prezesa Agencji Rezerw Materiałowych (art. 64 ust. 2 ustawy o zapasach ropy naftowej, produktów naftowych i gazu ziemnego oraz zasadach postępowania w sytuacjach zagrożenia bezpieczeństwa paliwowego państwa i zakłóceń na rynku naftowym – Dz.U. z 2007 r., Nr 52, poz. 343 ze zm.), Prezesa Agencji Rynku Rolnego (art. 13 ustawy o Agencji Rynku Rolnego i organizacji niektórych rynków rolnych – Dz.U. z 2007 r., Nr 231, poz. 1702 ze zm.), Prezesa Agencji Mienia Wojskowego (art. 23 ust. 3 ustawy o gospodarowaniu niektórymi

składnikami mienia Skarbu Państwa i o Agencji Mienia Wojskowego – Dz. U. z 2004 r., Nr 163, poz. 1711 ze zm.), Prezesa Narodowego Funduszu Zdrowia oraz dyrektorów wojewódzkich oddziałów NFZ (art. 25 ust. 3, art. 26, art. 109, art. 154 ustawy o świadczeniach zdrowotnych finansowanych ze środków publicznych – Dz. U. z 2008 r., Nr 164, poz. 1027 ze zm.), czy Polskie Centrum Akredytacji (art. 17 i 18 ustawy o systemie oceny zgodności – Dz. U. z 2011 r., Nr 138, poz. 935 ze zm.).

Wszystko to świadczy o tym, że przestrzeń podmiotów administrujących podlega zmianom w kierunku wypełnienia jej obok tradycyjnych form jak: organy, urzędy administracyjne, zakłady administracyjne – przez formy nowe (w porównaniu z tradycyjnymi – nietypowe), jak agencje rządowe, fundusze czy państwowe jednostki organizacyjne (zob. szerzej J. Jagielski, M. Wierzbowski, A. Wiktorowska Nietypowe podmioty administrujące – kilka refleksji na tle organizacyjnych form wykonywania zadań publicznych w „Podmioty administracji publicznej i prawne formy ich działania”, Toruń 2005, s.207).

W rezultacie zatem można w rozpatrywanej tu kwestii stwierdzić, iż nie ma przeszkód prawnych dla wyposażenia przez ustawodawcę projektowanej jednostki organizacyjnej w możliwość podejmowania przez nią w ramach sprawowania nadzoru pedagogicznego środków władczych. W kontekście wcześniejszych rozważań w przedmiocie rozważenia nadzoru ustrojowego nad samorządem i nadzoru pedagogicznego, projektowane jako nowy podmiot nadzoru pedagogicznego jednostka organizacyjna będzie uprawniona do wykonywania kompetencji władczych również wobec szkół i placówek prowadzonych przez jednostki samorządu terytorialnego, jak również wobec jednostek samorządu terytorialnego w zakresie, w jakim występują one jako organy prowadzące szkoły i placówki. Od strony jurydycznej nie istnieją bariery

przekazania dotychczasowej funkcji i nadzoru pedagogicznego sprawowanego przez kuratora oświaty projektowanemu podmiotowi w postaci państwowej jednostki budżetowej. Nie ma w tej mierze żadnych zastrzeżeń co do objęcia przez tę nową jednostkę tego fragmentu sprawowanej dotychczas przez kuratora oświaty funkcji nadzoru pedagogicznego, który polega na wykonywaniu kontroli i działalności wspierającej. M. zd. nie może też budzić wątpliwości przekazanie również tych kompetencji kuratora, które obejmują władcze oddziaływanie.

V KONKLUZJA

Podsumowując wszystkie dotychczasowe rozważania nad problematyką stanowiącą przedmiot ekspertyzy, sformułowany w postaci przytoczonych na początku opracowania pytań można stwierdzić, że:

- 1) Na gruncie prawa administracyjnego i doktryny tego prawa pojęcie nadzoru w ogóle i nadzoru pedagogicznego nie należą bynajmniej do tej samej kategorii instytucji prawnych i nie mogą być postrzegane wg prostej relacji, że nadzór pedagogiczny jest jednym z rodzajów nadzoru w ogóle. Nadzór w swym zasadniczym sensie oznacza instytucję prawno-ustrojową służącą do oznaczenia powiązań organizacyjnych pomiędzy określonymi ogniwami aparatu administracyjnego, zwłaszcza w tych jego częściach, które budowane są na zasadzie decentralizacji. Nadzór pedagogiczny natomiast należy postrzegać jak funkcję oznaczającą swego rodzaju nadzór funkcjonalny, jeden z tzw. nadzorów materialnych, będący w istocie funkcją administrowania.

- 2) Nadzór pedagogiczny pozostaje w rozróżnieniu kategoryalnym w stosunku do nadzoru nad samorządem terytorialnym. W związku z tym do nadzoru pedagogicznego, a ściślej – do organizacyjnego ujęcia jego sprawowania – nie mają odniesienia konstytucyjne i ustawowe wyznaczniki dotyczące nadzoru nad samorządem. To, że dziś wykonywanie nadzoru pedagogicznego należy do kuratora oświaty usytuowanego w systemie administracji zespolonej, działającej pod zwierzchnictwem wojewody, który jest konstytucyjnym organem nadzoru nad samorządem terytorialnym nie oznacza bynajmniej zasady, że wykonywanie nadzoru pedagogicznego w stosunku do szkół i placówek prowadzonych przez jednostki tego samorządu winno należeć do organów nadzoru nad samorządem, tj. wojewodów. Powierzenie nadzoru pedagogicznego w stosunku do wspomnianych szkół i placówek samorządowych podmiotowi spoza układu rządowej administracji zespolonej pod zwierzchnictwem wojewody nie koliduje z modelem nadzoru nad samorządem i nie narusza istniejących w tej mierze zasad.
- 3) Dopuszczalne w związku z tym jest powierzenie sprawowania nadzoru pedagogicznego innym podmiotom niż kurator oświaty. Może go m.in. sprawować jednostka administracyjna nie będąca organem administracji rządowej. Rozstrzygnięcie w tej mierze należy do ustawodawcy, działającego w ramach tzw. władztwa organizacyjnego odnoszącego się do kształtowania aparatu administracji publicznej.
- 4) Jednostka organizacyjna o innym statusie prawnym niż status organu administracyjnego, ustanowiona do wykonywania nadzoru pedagogicznego może być uprawniona do dysponowania władczymi

atrybutami tego nadzoru, które może kierować także w stosunku do szkół i placówek prowadzonych przez jednostki samorządu terytorialnego, jak i w stosunku do tych jednostek samorządu w zakresie, w jakim występują one jako organy prowadzące szkołę bądź placówkę.



OŚRODEK
ROZWOJU
EDUKACJI

Aleje Ujazdowskie 28
00-478 Warszawa
tel. 22 345 37 00
fax 22 345 37 70

www.ore.edu.pl



KAPITAŁ LUDZKI
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI

UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI
FUNDUSZ SPOŁECZNY

