SEJ
SPOŁECZEŃSTWO
EDUKACJA
JĘZYK

Tom 18/2023, ss. 135-152
ISSN 2353-1266
e-ISSN 2449-7983
DOI: 10.19251/sej/2023.18(10)
www.sej.mazowiecka.edu.pl
Otrzymano: 02.09.2023
Zaakceptowano: 15.10.2023
Opublikowano: 28.12.2023

CC BY

Elżbieta Gozdowska
Szkoła Wyższa im. Pawła Włodkowica w Płocku
Orcid ID 0000-0001-7414-7302

O POTRZEBIE DOKOŃCZENIA DECENTRALIZACJI OŚWIATY W POLSCE

ABOUT THE NEED TO COMPLETE THE DECENTRALIZATION OF THE EDUCATION SYSTEM IN POLAND

Streszczenie

Oświata jest niewątpliwie jednym z najważniejszych dóbr społecznych, którego zapewnienie należy do klasycznych zadań współczesnego państwa. W Polsce w latach 90. XX w. – w wyniku reformy administracji publicznej – szkoły i placówki oświatowe przekazano do prowadzenia nowo utworzonym samorządom terytorialnym, które odtąd stały się ich właścicielami i podmiotami prowadzącymi. Działania samorządów na rzecz edukacji młodego pokolenia Polaków są sprawą szczególnie ważną, społecznie doniosłą i dlatego wartą gruntownego zbadania. Artykuł przedstawia wyniki badań, dotyczących funkcjonowania lokalnych systemów oświaty, ze szczególnym uwzględnieniem

Summary

Education is definitely one of the most valuable social benefits. To provide the education occurs to be one of the most crucial tasks of a modern country. In Poland, in the 90s. of the XX century, due to the reforms of public administration, schools as well as other educational institutions were transferred under the supervision of the newly created local governments. These local governments have become their owners and operating authorities since that point. The actions that are taken, by the local governments, in order to educate younger generations of Polish people are highly valuable, socially momentous issues that is why, they are worth being studied deeply and insightfully.

uwarunkowań decyzji podejmowanych przez władze samorządowe. W wyniku badań ustalono, że funkcjonowanie lokalnej oświaty publicznej jest silnie uzależnione od polityki na szczeblu centralnym, która znacząco ogranicza samodzielność samorządu terytorialnego jako organu prowadzącego szkoły i placówki oświatowe. Efektem namysłu autorki nad wynikami badań są rekomendacje dotyczące zmian w makropolityce oświatowej, podejmujące dyskusję z badaczami tej tematyki.

Słowa kluczowe: oświata publiczna, decentralizacja oświaty, zarządzanie oświatą, badania oświatowe, rekomendacje makropolityczne

The article shows the results of the study on the functioning of the local education systems with the particular emphasis on the determinants of the local governments' decisions. As a result of the research, it was stated that functioning of the local education systems is strongly dependent on the politics run at the central level. At this level of politics independent actions, taken by the local governments as a coordinator and supervisor of schools and educational institutions, are significantly limited. Taking the research into consideration, the author of the article has come up with the idea of some recommendations over the changes in the sphere of educational macropolicy, the recommendations that would evoke the discussion with the representatives of this particular subject.

Keywords: public education system, decentralization of the education system, management of the education system, research over the education system, macropolicy recommendations

1. Wprowadzenie

Oświata jest niewątpliwie jednym z najważniejszych dóbr społecznych, którego zapewnienie należy do klasycznych zadań współczesnego państwa (Kurzyna-Chmiel 2017, s. 395). Wyrazem tego jest zapisane w art. 70 Konstytucji RP (Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483 z późn. zm.) prawo do nauki, uznane powszechnie za jedno z najważniejszych praw człowieka. Współcześnie jest ono rozumiane jako

> 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, kończonego uzyskaniem dokumentów, jednolicie w skali kraju dających szansę kontynuowania nauki bądź wykonywania określonego zawodu (Garlicki 2003, s. 3).

Podmiotem prawa do nauki jest każda osoba fizyczna (odnosi się ono zarówno do obywateli polskich, jak i cudzoziemców), a

> adresatem obowiązków, wynikających z prawa do nauki są […] władze publiczne, bo na nich spoczywa obowiązek urządzenia i poprowadzenia systemu szkół

publicznych, pozwalających każdemu na faktyczną realizację prawa do nauki (Garlicki 2003, s. 3–4).

W literaturze przedmiotu wskazuje się, że konstytucyjny zapis o prawie do nauki przybiera postać indywidualno-społeczną (Kierznowski 2017, s. 160). Również Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że: *Prawo to musi być postrzegane zarówno w kategoriach dobra i wartości indywidualnej, jak i 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 (Wyrok TK z 8.11.2000, SK 18/99).*

Prawu do nauki towarzyszą konstytucyjne zapisy wskazujące gwarancje jego realizacji, którymi są (Tuleja 2019, s. 235): obowiązek zapewnienia obywatelom powszechnego i równego dostępu do wykształcenia, bezpłatność nauczania w szkołach publicznych, wolność wyboru szkoły innej niż publiczna oraz wolność założenia takiej szkoły i jej prowadzenia. Właśnie dlatego realizacja prawa do nauki jest uznana za obowiązek władz publicznych i pierwszorzędny cel istnienia systemu oświaty (Dz.U. 2021, poz. 1082 z późn. zm., art. 1).

Obowiązująca Ustawa z 14.12.2016 – Prawo oświatowe (Dz.U. 2021, poz. 1082 z późn. zm.), podobnie jak wcześniejsza Ustawa z 7.09.1991 o systemie oświaty (Dz.U. 2004, nr 256, poz. 2572 z późn. zm.), w preambule definiuje oświatę jako „dobro wspólne całego społeczeństwa", będące celem działania władz publicznych (Kurzyna-Chmiel 2017, s. 396). W wyraźny sposób osadzono oświatę w ramach zasad prawnych, na podstawie których dobro to ma być realizowane: oświata „(…) kieruje się zasadami zawartymi w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, a także wskazaniami zawartymi w Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka, Międzynarodowym Pakcie Praw Obywatelskich i Politycznych oraz Konwencji o Prawach Dziecka" (Dz.U. 2021, poz. 1082 z późn. zm.). Preambuła wskazuje również podstawowe wartości oświatowe: „Nauczanie i wychowanie – respektując chrześcijański system wartości – za podstawę przyjmuje uniwersalne wartości etyki". Dalej preambuła stanowi, że: „kształcenie i wychowanie służy rozwijaniu u młodzieży poczucia odpowiedzialności, miłości Ojczyzny oraz poszanowania dla polskiego dziedzictwa kulturowego, przy jednoczesnym otwarciu na wartości kultur Europy i świata", zaś „szkoła winna zapewnić każdemu uczniowi warunki niezbędne do jego rozwoju, przygotować go do wypełniania obowiązków rodzinnych i obywatelskich w oparciu o zasady solidarności, demokracji, tolerancji, sprawiedliwości i wolności" (Dz.U. 2021, poz. 1082 z późn. zm.).

Szkoły i placówki oświatowe, jako podstawowe składniki systemu oświaty, powinny być więc zorganizowane w sposób umożliwiający realizację praw podmiotowych jednostki. Ustawa rozróżnia dwa typy szkół i placówek – publiczne i niepubliczne, nie zawiera jednak podmiotowego ujęcia szkoły publicznej, tzn. nie wskazuje kryterium, które pozwoliłoby na wyróżnienie konkretnego zbioru podmiotów określanych tym mianem ze względu na sposób powołania do istnienia, typ własności lub typ

podległości. Definicja „szkoły publicznej" wynika z całokształtu przepisów Prawa oświatowego – objaśnia Mateusz Pilich i stwierdza: *Można sądzić, że szkołami publicznymi są szkoły istniejące w interesie ogółu społeczeństwa (czyli w interesie publicznym), które zapewniają obywatelom nieodpłatne i powszechnie dostępne kształcenie na odpowiednim poziomie oraz wydają świadectwa mające walor dokumentów urzędowych. Szkoły te są ponadto w całości lub przeważającej części utrzymywane ze środków publicznych, czyli środków finansowych gromadzonych w sektorze finansów publicznych i przekazywanych szkołom przez państwo lub jednostki samorządu terytorialnego. (Pilich 2018, s. 119).*

W Polsce w latach 90. XX w. – w wyniku reformy administracji publicznej – szkoły publiczne i placówki oświatowe przekazano do prowadzenia nowo utworzonym samorządom terytorialnym, które odtąd stały się ich właścicielami i podmiotami prowadzącymi. Otworzyło to drogę do decentralizacji systemu oświaty opartej na zasadzie subsydiarności. Przyjrzyjmy się zatem, na czym polega istota decentralizacji. Otóż, najogólniej rzecz ujmując, polega ona na „zmianie miejsca podejmowania decyzji. Ograniczeniu podlegają rodzaj i liczba decyzji podejmowanych na poziomie centralnym – zwiększają się proporcjonalnie rola i zadania poziomu regionalnego i lokalnego" (Kwiatkowski 2008, s. 47). W tym kontekście pojęcie decentralizacji definiowane jest jako „zwiększenie praw, odpowiedzialności i zasobów będących w rękach władz lokalnych w porównaniu do tych, które pozostają w gestii władz centralnych. W przypadku decentralizacji przesunięciu uprawnień i środków towarzyszy przekazanie odpowiedzialności za realizację pewnych zadań" (Regulski 2005, s. 60–61). Zasadę decentralizacji wyraża wprost art. 15 ust.1 Konstytucji RP (Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483 z późn. zm.), według którego ustrój Rzeczypospolitej Polskiej zapewnia decentralizację władzy publicznej. Z treści art. 16 ust.1 Konstytucji RP (Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483 z późn. zm.) wynika zaś, że zasadniczy podział terytorialny państwa dokonywany jest dla potrzeb wspólnoty samorządowej, czyli ogółu mieszkańców jednostek zasadniczego podziału terytorialnego kraju. Samorząd terytorialny współuczestniczy w sprawowaniu władzy wykonawczej i realizuje istotną część zadań publicznych.

Decydujący wpływ na rolę samorządu terytorialnego podczas realizacji zadań publicznych ma przyjęcie założenia o jego samorządności. Definiując samorządność, najczęściej odwołujemy się do Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego (Dz.U. 1994, nr 124, poz. 607, art. 3 ust. 1), według której oznacza ona „prawo i zdolność społeczności lokalnej do kierowania i zarządzania, w granicach określonych prawem, zasadniczą częścią spraw publicznych na własną odpowiedzialność i w interesie ich mieszkańców". Także z treści art. 16 ust. 2 Konstytucji RP (Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483 z późn. zm.) wynika, że: „Samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej. Przysługującą mu w ramach ustaw istotną część zadań publicznych samorząd wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność". Samorządność oznacza zatem, że lokalna wspólnota podejmuje wszystkie decyzje we własnym interesie, ale i na własną odpowiedzialność. To nierozerwalne połączenie praw i odpowiedzialności stanowi klucz do zrozumienia istoty samorządu. Natomiast uprawnienia władz państwowych

w tym wypadku ograniczają się do nadzoru legalności podejmowanych przedsięwzięć i ochrony praw obywatelskich mieszkańców. Jednostki samorządu terytorialnego działają poprzez władze samorządowe – organy: stanowiący i wykonawczy – które ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze ich funkcjonowania.

Reforma administracji publicznej na nowo zdefiniowała rolę państwa. Nie wnikając w teorie nowego konstytucjonalizmu, możemy za Jerzym Regulskim (2005, s. 20) powiedzieć, że państwo to „dobro wspólne wszystkich obywateli, a jego celem i racją istnienia jest stworzenie im wszystkim warunków do wszechstronnego rozwoju". Państwo nie powinno być zatem jednostką nadrzędną w stosunku do swoich obywateli, lecz ograniczyć się do działań pomocniczych. Wyraża to zasada pomocniczości (ang. *subsidiarity*, stąd inna nazwa – zasada subsydiarności), uznana w naukach o polityce za jedną z podstaw organizacji państwa demokratycznego. Konstytucja RP przywołuje ją w preambule jako zasadę, na której ma opierać się podział odpowiedzialności poszczególnych organów władzy publicznej. Zasada ta, traktując człowieka jako podstawowy podmiot wszelkich spraw, głosi, że wszystkie instytucje powinny być tworzone jako pomocnicze w stosunku do jego działań (Regulski 2005, s. 21).

Państwo powinno zatem wykonywać jedynie te zadania, z którymi nie mogą skutecznie poradzić sobie jednostki oraz instytucje i organizacje działające w jego ramach i służące obywatelom. Im mniej państwo ingeruje w życie publiczne, tym lepiej obywatele potrafią rozwiązywać istotne dla nich problemy. Jednocześnie w literaturze przedmiotu wskazuje się, że pomocniczość państwa może się przejawiać na dwa sposoby (Complak 2007, s. 140). W wypadku tzw. pomocniczości zstępującej władza wyższego rzędu zostawia władzy niżej stojącej wszelkie niezbędne kompetencje, natomiast w wypadku pomocniczości wstępującej wyższe władze działają w zastępstwie niższych szczebli, gdy te zostaną uznane za nieznające się na rzeczy lub bezsilne (Complak 2007, s. 140). Słusznie też pierwszy rodzaj pomocniczości określa się mianem ujemnej, gdyż powstrzymuje ona ingerencję, a drugą uważa się za dodatnią, bo umacnia i rozszerza tę ingerencję. Istota zasady subsydiarności polega więc na tym, że występuje ona z reguły przeciw koncentracji zadań w „większej wspólnocie" (Complak 2007, s. 22). Można też powiedzieć, że „zasada subsydiarności postuluje, że nigdy nie należy powierzać jednostce większej tego, co może zrobić równie wydajnie jednostka mniejsza. Oznacza to, że jednostki większe działają wyłącznie w dziedzinach, w których ich wielkość daje im przewagę nad jednostkami mniejszymi w postaci efektywności tego działania" (Dolnicki 2012, s. 25). Subsydiarność należy więc wiązać z próbą najbardziej racjonalnego ustalenia granic samodzielności mniejszych od państwa podmiotów w realizacji zadań publicznych (Kurzyna-Chmiel 2017, s. 400), w tym oświatowych.

Podstawowym zadaniem oświatowym samorządu terytorialnego – począwszy od lat 90. XX w. – jest zapewnienie kształcenia, wychowania i opieki, w tym kształcenia specjalnego i profilaktyki społecznej w szkołach i placówkach oświatowych. Gminy są organem prowadzącym dla przedszkoli i szkół podstawowych (od 1 września 1999 r. do 31 sierpnia 2019 r. prowadziły też gimnazja). Z kolei powiaty skupiają się głównie na

prowadzeniu szkół i placówek oświatowych dających wykształcenie ponadgimnazjalne bądź średnie, zaś samorządy województw prowadzą zakłady kształcenia i placówki doskonalenia nauczycieli oraz szkoły i placówki o znaczeniu regionalnym i ponadregionalnym.

O ile w wyniku reformy administracji publicznej jednostki samorządu terytorialnego w większości przejęły obowiązek prowadzenia szkół publicznych i placówek oświatowych, o tyle nadzór pedagogiczny nad nimi, czyli kontrola jakości kształcenia, pozostał w gestii administracji rządowej – kuratora oświaty na terenie województwa. Minister właściwy do spraw oświaty i wychowania jako szef resortu nadzoruje i koordynuje wykonywanie nadzoru pedagogicznego na terenie kraju, w szczególności nadzoruje działalność kuratorów oświaty w tym zakresie. Ustala on ponadto podstawowe kierunki polityki oświatowej państwa, które kurator zobowiązany jest realizować na terenie województwa, jak również zajmuje się bieżącą polityką oświatową.

2. Funkcjonowanie lokalnej oświaty publicznej w świetle badań własnych

Działania samorządów na rzecz edukacji młodego pokolenia Polaków są sprawą szczególnie ważną, społecznie doniosłą i dlatego wartą gruntownego zbadania. Dotychczasowe badania w obszarze zarządzania oświatą przez samorządy są jednak nieliczne. Stosunkowo niedawno – bo w 2012 r. – Sylwia Sysko-Romańczuk i Piotr Zaborek podjęli próbę zidentyfikowania modeli zarządzania oświatą w polskich samorządach. Przeprowadzona przez tych autorów analiza ilościowa oparta na wynikach badania ankietowego doprowadziła do wyróżnienia sześciu modeli, które zostały szczegółowo scharakteryzowane, także pod kątem prawdopodobieństwa ich wystąpienia w różnych typach gmin. W nawiązaniu do tej pracy Agnieszka Niedźwiecka (2012) zbadała przypadki gmin reprezentujących poszczególne modele zarządzania i przeanalizowała spójność postaw tamtejszych samorządów. Innym źródłem wiedzy na ten temat mogą być publikacje Biblioteczki Oświaty Samorządowej (2012), w których autorzy, opierając się na badaniach terenowych i ankietowych oraz licznych dyskusjach z samorządowcami, identyfikują problemy i dylematy stojące przed organami prowadzącymi, dokumentują przyjęte przez samorządy rozwiązania zarządcze, jak również przedstawiają wiele propozycji dotyczących zarządzania lokalnymi systemami oświaty.

Mając na względzie dotychczasowy stan wiedzy na temat zarządzania oświatą przez samorządy, przeprowadziłam badania dotyczące funkcjonowania lokalnych systemów oświaty, ze szczególnym uwzględnieniem uwarunkowań decyzji podejmowanych przez władze samorządowe[1]. Przedmiotem badań uczyniłam sześć lokalnych systemów oświaty funkcjonujących w gminach zróżnicowanych pod względem regionu (położone

[1] Badanie zrealizowałam w ramach projektu naukowego *Lokalne systemy oświaty – studium sześciu gmin* w Zakładzie Polityki Edukacyjnej Akademii Pedagogiki Specjalnej im. Marii Grzegorzewskiej w Warszawie.

w czterech województwach: kujawsko-pomorskim, mazowieckim, pomorskim, warmińsko-mazurskim), wielkości, rodzaju, poziomu zaludnienia, układu przestrzennego i dochodów. Kluczowym pojęciem opisującym przedmiot badań jest pojęcie systemu jako zestawu składników, między którymi zachodzą wzajemne stosunki i gdzie każdy składnik połączony jest z każdym innym bezpośrednio lub pośrednio (Ackoff 1973, s. 143–161). Zasadnicze dla opisu przedmiotu badań jest również założenie, że oświata (edukacja) rozumiana jako ogół procesów prowadzących do rozwoju człowieka (Okoń 1995, s. 64; Kunowski 2000, s. 165; Lewowicki 1997, s. 16) jest uniwersalnym i akceptowanym przez wszystkich celem, a cel ten może być osiągnięty w przestrzeni publicznej przez system działania określany mianem systemu oświaty.

Istotnym elementem systemu oświaty w Polsce jest samorząd terytorialny. Od 1 stycznia 1999 r. funkcjonują, obok utworzonego w 1990 r. samorządu gminy, dwa inne rodzaje samorządu terytorialnego: samorząd powiatu i samorząd województwa. Każdy z nich ma określone kompetencje względem instytucji kształcących obywateli. Samorządy terytorialne są organami prowadzącymi dla różnych typów publicznych szkół i placówek oświatowych. Ich przyporządkowanie określają przepisy prawa oświatowego. Pozwala to na wskazanie – dla potrzeb badań – gminnych, powiatowych i wojewódzkich systemów oświatowych, stanowiących podsystemy względem polskiego systemu oświaty. Przedmiot badań – gminne systemy oświaty – nazywam również lokalnymi systemami oświaty i określeń tych używam zamiennie. W skład lokalnego systemu oświaty wchodzą:

1. decydent systemowy (organy samorządu gminy wykonujące funkcje właścicielskie) składający się z:
   a) rady gminy będącej organem stanowiącym i kontrolnym samorządu gminnego i
   b) wójta (burmistrza lub prezydenta miasta) będącego organem wykonawczym gminy;
2. elementy zgrupowane wokół decydenta systemowego zmieniające się pod wpływem decyzji podejmowanych przez niego – szkoły i placówki oświatowe, dla których gmina jest organem prowadzącym;
3. kurator oświaty będący organem sprawującym nadzór pedagogiczny;
4. rada oświatowa[2] – nieobligatoryjny organ społeczny o charakterze opiniodawczym i doradczym w stosunku do organu stanowiącego i wykonawczego samorządu gminy. Założyłam, że lokalne systemy oświaty zmieniają się pod wpływem decyzji podejmowanych przez organy samorządu (władze samorządowe), zaś decyzje władz samorządowych są reakcją na zmiany zachodzące w otoczeniu tych systemów.

[2] W żadenej z badanych gmin nie funkcjonował ten organ społecznej kontroli. Rady oświatowe utworzono w zaledwie kilku dużych miastach (np. Katowice 2003, Zielona Góra 2003, Gdańsk 2007, Kołobrzeg 2007, Warszawa 2019) i w kilku mniejszych (np. Siemianowice Śląskie 2003, Jelcz Laskowiec 2003, Pyrzyce 2007, Wiązowna 2007, Piaseczno 2012).

Do badań wybrałam okres 2009/2010–2014/2015, **w którym** samorządy posiadały relatywnie największy zakres swobody decyzyjnej w wykonywaniu zadań wynikających z pełnienia funkcji organu prowadzącego dla publicznych szkół i placówek oświatowych.

W 2009 r. dokonano istotnych zmian legislacyjnych (Ustawa z 19.03.2009 o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. 2009, nr 56, poz. 458), w wyniku których ograniczono kompetencje kuratora oświaty, pozbawiając go wpływu na zmiany dokonywane w sieciach szkół publicznych. Odtąd rola organu nadzoru pedagogicznego sprowadzała się do opiniowania planów sieci szkół publicznych oraz planów likwidacji lub przekształcenia szkół i placówek prowadzonych przez jednostki samorządu terytorialnego. Opinie te nie miały jednak charakteru wiążącego, a więc samorządy mogły swobodnie decydować o kształcie sieci szkolnej na swoim terenie. Kurator oświaty nie był zobowiązany do opiniowania arkuszy organizacji szkół i placówek, miał znacznie mniejszy wpływ na wybór dyrektora szkoły (zwiększono liczbę przedstawicieli organu prowadzącego szkołę lub placówkę w składzie komisji konkursowych) oraz ocenę jego pracy. Do wyłącznej kompetencji samorządu należało teraz „zatwierdzenie" arkusza organizacyjnego szkoły, jak również wybór dyrektora, którym, po dokonanych zmianach, mogła zostać osoba niebędąca nauczycielem. Reasumując, za sprawą zmian dokonanych nowelizacją ustawy o systemie oświaty z 19 marca 2009 r. samorząd terytorialny uzyskał relatywnie dużą swobodę decyzyjną podczas realizacji zadań oświatowych.

Uwarunkowań decyzji zmieniających lokalne systemy oświaty poszukiwałam w ich otoczeniu. Otoczeniem systemu nazywam wszystko to, co występuje na zewnątrz systemu i wywiera wpływ na jego działanie lub samo temu wpływowi podlega (Frąckiewicz i Leon 2001, s. 14). Wytyczenie granicy pomiędzy systemem a jego otoczeniem oraz określenie tych cech otoczenia, które uważa się za istotne, podczas opisywania jego stanu (oraz stanu samego systemu), zależy od badacza określającego konwencję analizy systemu (Koźmiński i Piotrowski, 2013). Analiza struktur otoczenia lokalnych systemów oświatowych pozwoliła wziąć pod uwagę te same kategorie, którymi Krzysztof Obłój (2001, s. 108-109) posługuje się w generalnej segmentacji otoczenia, dostosowując je jednocześnie do potrzeb prowadzonych badań: zrezygnowałam z wyróżnienia uwarunkowań technologicznych, pojęcie „uwarunkowania polityczno-prawne" rozbiłam na dwie części oraz wprowadziłam pojęcie „uwarunkowań pedagogicznych". Zabieg ten pozwolił na uwzględnienie specyfiki badanego obszaru, bez zmiany założeń klasyfikacji K. Obłója. Należy jednak zaznaczyć, że podział ten nie jest ostry, poszczególne segmenty często zachodzą na siebie, a zdarzenia w jednym segmencie wpływają na trendy i zdarzenia w innych.

Dla potrzeb badań przyjęłam, że są to uwarunkowania: polityczne, pedagogiczne, społeczne, prawne, demograficzne i ekonomiczne. Jednocześnie ustaliłam, że pojęcie „uwarunkowania polityczne" obejmuje swym zasięgiem następujące kwestie: pozycję edukacji wśród zadań realizowanych przez gminę, posiadanie bądź nieposiadanie przez

samorząd dokumentu strategicznego definiującego lokalną politykę oświatową oraz problematykę wpływu polityki oświatowej na poziomie centralnym (brak długofalowej koncepcji rozwoju polskiego systemu oświaty) na decyzje podejmowane przez władze samorządowe w związku z funkcjonowaniem lokalnego systemu oświaty. Poprzez „uwarunkowania pedagogiczne" rozumiem zagadnienia odnoszące się do procesu kształcenia w szkołach i placówkach oświatowych, dla których gmina jest organem prowadzącym (podstawy programowe, jakość pracy nauczycieli i dyrektorów, zróżnicowane potrzeby edukacyjne oraz wyniki pracy szkół określane na podstawie egzaminów zewnętrznych), zaś „uwarunkowania społeczne" dotyczą kwestii związanych z oczekiwaniami społeczeństwa wobec systemu, czyli dostępności szkół dla najmłodszych mieszkańców gminy oraz adekwatnych warunków kształcenia. „Uwarunkowania prawne" dotyczą istniejącego w oświacie podziału kompetencji pomiędzy organ prowadzący (jednostkę samorządu terytorialnego) i organ sprawujący nadzór pedagogiczny (kuratora oświaty) oraz wpływu obowiązującego prawa, przede wszystkim ustawy o systemie oświaty (po zmianach ustawy prawo oświatowe) i Karty Nauczyciela na decyzje podejmowane przez władze gminne związane z funkcjonowaniem lokalnego systemu oświaty. Termin „uwarunkowania demograficzne" odnosi się do struktury demograficznej ludności zamieszkującej teren gminy oraz wpływu zmian stanu liczebnego ludności w wieku szkolnym na planowanie i realizację zadań oświatowych. Natomiast pojęcie „uwarunkowania ekonomiczne" oznacza zagadnienia związane z finansowaniem tych zadań. Uwarunkowania nazywam również przesłankami i określeń tych używam zamiennie.

Przyjęte założenia upoważniały mnie do sformułowania następującego problemu badawczego: Jakie uwarunkowania miały zasadnicze znaczenie przy podejmowaniu przez władze samorządowe decyzji zmieniających lokalne systemy oświatowe? Ustaliłam, że zmienną niezależną są uwarunkowania (polityczne, pedagogiczne, społeczne, prawne, demograficzne, ekonomiczne), natomiast zmienną zależną – decyzje władz samorządowych zmieniające lokalne systemy oświaty.

Podczas prowadzenia badań zastosowałam metodę studium przypadku, której głównym celem jest jak najlepsze zobrazowanie konkretnego bądź kilku przypadków. Jedna z definicji określa studium przypadku jako *podejście jakościowe, w którym badacz poddaje analizie ograniczony system (przypadek) lub kilka ograniczonych systemów (przypadków) z uwzględnieniem aspektu czasowego, stosując szczegółowe i pogłębione procedury zbierania danych o różnorodnym charakterze (np. obserwacji, wywiadów, materiałów audiowizualnych, dokumentów, raportów), w wyniku czego uzyskuje opis przypadku oraz wiele wątków ogólnych wyłonionych na podstawie przypadku (Creswell 2007, s. 73).*

W badaniach zastosowałam klasyczne techniki jakościowe, tj.: analizę dokumentów zastanych dotyczących decyzji podjętych przez władze samorządowe w sprawach oświaty oraz wywiady ankietowe i indywidualne wywiady pogłębione przeprowadzone z przedstawicielami władz samorządowych i osobami zajmującymi się problematyką oświatową w urzędzie gminy. Wywiady te stanowiły, obok analizy dokumentów, główne źródło informacji na temat uwarunkowań decyzji podejmowanych przez władze

samorządowe w sprawach oświaty. Badanie przeprowadziłam na podstawie sześciu przypadków. Pomimo braku możliwości generalizacji statystycznej, wnioski ze studium przypadku mogą mieć charakter teoretyczny, ponieważ pozwalają na stworzenie pewnej typologii albo wzbogacenie wiedzy teoretycznej o zjawiska określonego rodzaju (Strumińska-Kurta i Koładkiewicz 2012, s. 9–10).

Badania potwierdziły, że w analizowanych latach poddane analizie systemy zmieniały się w następstwie decyzji podejmowanych przez władze samorządowe, w reakcji na zmiany zachodzące w ich otoczeniu. Dobór celowy, który zastosowałam, pozwolił na prześledzenie różnych przesłanek decyzji władz samorządowych w kwestii funkcjonowania lokalnych systemów oświaty, ale – co należy podkreślić – temat nie został do końca wyczerpany. Z uwagi na nie do końca diagnozowany problem prezentowane badania miały przede wszystkim charakter rozpoznawczy i powinny stanowić asumpt do dyskusji oraz dalszych pogłębionych badań i analiz. Niemniej jednak studia empiryczne sześciu gminnych systemów oświaty udzieliły odpowiedzi na pytanie dotyczące uwarunkowań decyzji podejmowanych przez władze samorządowe w analizowanych latach 2009/2010–2014/2015. Wnioski z nich płynące są wciąż aktualne. Na ich podstawie stworzyłam katalog uwarunkowań mających zasadnicze znaczenie dla funkcjonowania gminnej oświaty publicznej. Do uwarunkowań tych należą:

- brak długofalowej koncepcji rozwoju polskiego systemu oświaty orientującej rządową politykę edukacyjną na poziomie centralnym oraz samorządową politykę edukacyjną na poziomie lokalnym;
- niestabilność zasad podziału kompetencji w zarządzaniu systemem oświaty pomiędzy administracją rządową i samorządem terytorialnym;
- prawo oświatowe ograniczające autonomię samorządów, przy czym największe pod tym względem ograniczenie stanowi Karta Nauczyciela regulująca (minimalny) poziom wynagrodzeń oraz zasady zatrudniania nauczycieli szkół samorządowych;
- niedoskonały sposób naliczania i podziału środków przekazywanych jednostkom samorządu terytorialnego w ramach części oświatowej subwencji ogólnej, będącej podstawowym źródłem finansowania szkół i placówek oświatowych;
- zróżnicowana sytuacja demograficzna w poszczególnych gminach;
- oczekiwania społeczne związane z dostępnością szkół samorządowych oraz adekwatnymi warunkami kształcenia.

Wyniki badań powinny wzbudzać głęboki niepokój – szczególnie istotne przesłanki decyzji władz samorządowych w kwestii funkcjonowania lokalnej oświaty publicznej – takie jak brak długofalowej koncepcji rozwoju polskiego systemu oświaty, stanowione prawo oraz finansowanie zadań oświatowych – są uzależnione od polityki na szczeblu centralnym i ograniczają samodzielność samorządu terytorialnego jako organu prowadzącego szkoły. W dodatku w latach 2015–2016 Sejm RP uchwalił regulacje prawne, które powracają do rozwiązań centralistycznych. Zapewniają one kuratorom kontrolę nad zmianami w samorządowej sieci szkół oraz zwiększają ich rolę przy

obsadzaniu stanowisk dyrektorów placówek oświatowych. Słusznie więc przedstawiciele środowisk samorządowych widzą w tym ograniczenie swoich uprawnień jako organów prowadzących szkoły, mimo że z racji ustawowych zadań własnych najlepiej orientują się w potrzebach wspólnot terytorialnych. Z kolei w latach 2021–2022 resort edukacji pod kierownictwem ministra Przemysława Czarnka dwukrotnie podejmował próby nowelizacji prawa oświatowego, m.in. w celu zwiększania kompetencji kuratorów oświaty. Obie nowele zawetował jednak prezydent. Przejmowanie przez administrację rządową praw i obowiązków przekazanych poprzednio władzom lokalnym i regionalnym wyraźnie wskazuje, że zmiany idą w kierunku recentralizacji. Jest to zjawisko bardzo niekorzystne, ponieważ osłabia rolę obywateli i wspólnot terytorialnych w decydowaniu o publicznej oświacie.

Ważną rolę w procesie podejmowania decyzji o kształcie sieci szkolnej, szczególnie w gminach o charakterze wiejskim, odgrywał**y** także przesłanki demograficzne i społeczne. Uczestnicy badań wypowiadali się na ten temat w sposób kompetentny i z poczuciem sprawstwa. Pojawiające się niekiedy istotne i nagłe przeszkody traktowali jako wyzwania, które realizowali w poczuciu misji publicznej, odczuwając satysfakcję z ich pokonania. Niezwykle zaskakujący jest natomiast fakt, że władze gminne, podejmując decyzje dotyczące lokalnych systemów oświaty, nie uwzględniały przesłanek pedagogicznych. Wykazywały one pewne zainteresowanie pracą podlegających im szkół, ale nie poświęcały jej zbyt wiele uwagi. Warto nadmienić, że coraz częściej odpowiedzialność za jakość oświaty wymuszają na samorządach rodzice, którzy w przypadku problemów w szkole w pierwszej kolejności zwracają się do gminy jako organu prowadzącego.

3. Rekomendacje dotyczące zmian w makropolityce oświatowej[3]

Efektem namysłu autorki nad wynikami badań są rekomendacje, które w skrócie można przedstawić jako postulowaną przez Bogusława Śliwerskiego (2015, s. 17–51) „konieczność powrotu do subsydiarnej roli państwa w publicznej edukacji szkolnej dzieci i młodzieży". Autor ten słusznie uważa, że zmiana obecnego, autokratycznego i etatystycznego sposobu zarządzania systemem oświaty na demokratyczny i autonomiczny wymaga dalszej decentralizacji i poszerzania kompetencji struktur samorządowych w oświacie oraz rozszerzenia zakresu kontroli społecznej w tym obszarze (Śliwerski 2020, s. 205). Przeobrażenia te wiążą się z koniecznością zmian w makropolityce oświatowej, w tym z samoograniczeniem władztwa państwowego i przekazaniem samorządowi kompetencji wraz ze zobiektywizowanymi środkami finansowymi (Śliwerski 2020, s. 205).

Obecny model organizacji systemu oświaty, w którym kurator, zgodnie z odziedziczoną po poprzednim systemie kontrolną i nadrzędną funkcją organów państwa,

[3] Rekomendacje przedstawiłam w referacie wygłoszonym na XI Ogólnopolskim Zjeździe Pedagogicznym, który odbył się w dniach 20–22 września 2022 r. w Poznaniu pod hasłem *Przesilenie. Budujmy lepszy świat w sobie i pomiędzy nami*.

zatwierdza arkusz organizacyjny szkoły oraz za pośrednictwem wizytatorów nadzoruje pracę nauczycieli i przekazuje im uwagi krytyczne oraz zalecenia, stał się kompletnie anachroniczny (Herczyński). Polscy nauczyciele są dzisiaj jedną z najlepiej wykształconych grup zawodowych, zaś dyrektorzy lepiej potrafią oceniać ich pracę i osiągane efekty niż pracownicy kuratoriów. Jednocześnie samorządy, jako organy prowadzące szkoły, lepiej rozumieją ich organizacyjne i budżetowe potrzeby niż przedstawiciele władz centralnych. Jednostki samorządu terytorialnego powinny więc samodzielnie decydować we wszystkich sprawach związanych z organizacją sieci szkół oraz z jakością nauczania. Samorządy oraz szkoły powinny mieć również większą autonomię w zakresie kształtowania programów nauczania. Od wielu lat obserwujemy w tej sferze stopniowy przyrost regulacji centralnych, które w sposób znaczący ograniczają autonomię szkół. Na poziomie centralnym powinno zaś pozostać ustalanie narodowego *curriculum* oraz prowadzenie egzaminów zewnętrznych.

Kwestią w istotny sposób powiązaną z ww. zmianami jest poddanie polityki oświatowej kontroli społecznej na wszystkich poziomach samorządności. Śliwerski (2020, s. 205). wskazuje, że cel ten można osiągnąć, wykorzystując istniejące już rozwiązania prawne w tym zakresie, a mianowicie Sejm RP powinien powołać Krajową Radę Oświatową, która znajdzie swoje odzwierciedlenie strukturalne w województwach, powiatach i gminach. Należy jednak podkreślić, że aktualne regulacje prawne w sposób nadmiernie zinstytucjonalizowany określają kwestie udziału organizacji społecznych w strukturach oświaty publicznej, dlatego należałoby je zmodyfikować (Gozdowska i Uryga 2015). W świetle obowiązującego prawa powołanie Krajowej Rady Oświatowej jest uzależnione od wniosku co najmniej czterech wojewódzkich rad oświatowych. Zapis ten istnieje w niezmienionej postaci od roku 1991, mimo że wojewódzkie rady oświatowe zastąpiono radami oświatowymi o zupełnie innym statusie. Ponieważ samorządowe rady oświatowe działające na poziomie gmin, powiatów i województw są sobie równe (tzn. nie ma między nimi żadnej podległości), powołanie Krajowej Rady Oświatowej powinno być uzależnione od wniosku pewnej liczby tych rad, niezależnie od rodzaju jednostki samorządu terytorialnego, z jakim są związane.

Kolejną propozycją jest modyfikacja zapisów Prawa **oświatowe**go w punkcie dotyczącym powoływania rad oświatowych. Aktualna regulacja ustawowa dotycząca powołania samorządowej rady oświatowej podporządkowuje ją całkowicie organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego, który nie tylko decyduje o „być albo nie być" owej rady, ale także rozstrzyga o jej składzie i trybie działania. Jeżeli chcemy, aby samorządowe rady oświatowe miały rzeczywiście demokratyzujący wpływ na system oświaty, należy przyznać im prawo do opracowywania regulaminu działania (jakie np. posiadają rady szkoły). Konieczna jest także ustawowa regulacja gwarantująca uczestnictwo w radach wszystkim stronom zaangażowanym w sprawy oświaty. Pożądane byłoby również wprowadzenie ustawowego zapisu umożliwiającego tworzenie rad samorządowych z oddolnych inicjatyw społecznych. Inną propozycją jest wzmocnienie pozycji rady szkoły (wzorem jej odpowiedników w innych krajach Unii Europejskiej)

poprzez zwiększenie jej wpływu na wybór dyrektora. Pełni on bowiem, zdaniem Stefana M. Kwiatkowskiego (2006, s. 37–45), szczególną funkcję. Trzydzieści lat istnienia oświaty samorządowej pokazuje, że nadmierne podporządkowanie szkół (a w szczególności ich dyrektorów) zarówno władzy samorządowej, jak i kuratorowi oświaty, narusza ich autonomię. Dlatego znaczący głos w tej sprawie powinna mieć rada szkoły, którą tworzą nauczyciele, uczniowie i ich rodzice. Wszak to do nich należy szkoła publiczna.

Samorządy powinny też otrzymać stosowne zabezpieczenia finansowe. Piszą o tym m.in. Krzysztof Gawroński i S. M. Kwiatkowski (2022, s.12). Przypomnijmy, że głównym źródłem finansowania oświaty samorządowej jest subwencja oświatowa kierowana z budżetu państwa do jednostek samorządu terytorialnego. W założeniu miała pokrywać bieżące koszty funkcjonowania szkół i placówek oświatowych. W ocenie samorządów wysokość subwencji jest zbyt niska w stosunku do kosztów rzeczywistych, co powoduje konieczność dokładania do niej z dochodów własnych. Resort edukacji uważa natomiast, że środki przekazywane samorządom są wystarczające, pokrywają też wszelkie dodatkowe koszty wynikające z inicjatyw rządowych. Kwestii tej nie można rozstrzygnąć na gruncie obowiązujących regulacji, ponieważ wielkość środków przeznaczanych z budżetu państwa na subwencję oświatową ustalana jest odgórnie, nie zaś w oparciu o kalkulację faktycznych kosztów zadań oświatowych. Bezspornym pozostaje jednak fakt, że subwencja oświatowa w coraz mniejszym stopniu pokrywa wydatki, które miała finansować. W dodatku z biegiem lat coraz mniejsza część produktu krajowego brutto jest przeznaczana na subwencję oświatową. O ile w roku 2004 subwencja oświatowa stanowiła 2,72 proc. PKB, w roku 2012 – jeszcze 2,42 proc. PKB, to w roku 2021 spadła do 1,98 proc. PKB (Senat RP, Druk nr 787 z 4.07.2022). Środowiska samorządowe, eksperci, jak również kontrolerzy NIK od wielu lat wysuwają więc postulat zdefiniowania standardów oświatowych. Pomogłoby to uporządkować sferę finansów (wielkość subwencji oświatowej wynikałaby z kalkulacji faktycznych kosztów zadań) i jasno określić zakres odpowiedzialności rządu i samorządu za finansowanie oświaty. Do tej pory w polskim systemie oświaty nie wprowadzono bowiem pełnej standaryzacji zadań.

Niezależnie od problemów związanych z łączną wysokością subwencji oświatowej oraz sposobem jej ustalania, sam podział środków pomiędzy poszczególne jednostki samorządu terytorialnego budzi wątpliwości. W powszechnej opinii algorytm podziału subwencji ustalany corocznie przez ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania jest nadmiernie skomplikowany: zależy od ponad 70 wskaźników przypisywanych do uczniów w zależności typów szkół i ich usytuowania oraz dalszych kilkudziesięciu wskaźników różnicujących wysokość subwencji w zależności od liczby i wynagrodzenia nauczycieli. Taka konstrukcja algorytmu utrudnia jego interpretację. Utrzymując obecny mechanizm finansowania oświaty, skazani jesteśmy zatem na sytuację, w której rząd i samorządy będą obwiniać się nawzajem o problemy związane z finansowaniem szkół. W dodatku problemy te będą się zapewne pogłębiać w związku z drastycznie pogarszającą się sytuacją finansową w samorządach na skutek pandemii Covidu, wojny u granic Polski, wzrostu cen towarów i usług, a także zmian w podatkach, skutkujących

obniżeniem dochodów własnych samorządów. Jednocześnie nauczyciele oczekują wzrostu płac, co w ich sytuacji jest w pełni uzasadnione. W obliczu tych wyzwań zmiana mechanizmu finansowania oświaty wydaje się nieodzowna.

W przestrzeni publicznej pojawiły się propozycje nowych modeli finansowania samorządowej oświaty. W większości przypadków są to rozwiązania zbyt ogólne, aby się do nich odnieść. Interesującą propozycję przedstawili natomiast autorzy raportu pod redakcją Dawida Sześciły pt. *Polska samorządów. Silna demokracja, skuteczne państwo* (2019). W ich ocenie receptą na trudną sytuację jest zwiększenie decentralizacji i uproszczenie mechanizmów finansowania. Zaproponowany przez nich nowy model finansowania oświaty samorządowej opiera się na zniesieniu subwencji oświatowej w obecnym kształcie i finansowaniu zadań oświatowych samorządu z dwóch odrębnych źródeł:

1) dotacji celowej z budżetu państwa przeznaczonej wyłącznie na ujednolicone i podwyższone wynagrodzenia zasadnicze nauczycieli;
2) powiększonych dochodów własnych (PIT komunalny, nowy podatek od nieruchomości) przeznaczonych na prowadzenie placówek szkolnych, inwestycje oraz dodatkowe wynagrodzenia dla kadry nauczycielskiej.

Przy czym do czasu wprowadzenia dodatkowych źródeł dochodów własnych lub w przypadku ich niewprowadzenia konieczne byłoby zachowanie subwencji uzupełniającej, czyli transferu z budżetu centralnego na pokrycie kosztów innych niż wynagrodzenia nauczycielskie. Model ten przewiduje również zawarcie nowej umowy pracowniczej pomiędzy rządem, samorządem i reprezentacją nauczycieli. Fundamentem zawartego porozumienia miałoby być centralnie ustalane (i waloryzowane według ustawowego mechanizmu) wynagrodzenie zasadnicze nauczycieli przeznaczone dla każdego stopnia awansu zawodowego i obowiązujące w całym kraju. Jednocześnie likwidacji uległyby dodatki (np. wiejski, motywacyjny, za warunki pracy) zapewniane dziś przez Kartę Nauczyciela. Do wynagrodzenia zasadniczego gwarantowanego przez państwo samorządy miałyby natomiast prawo dołączać z dochodów własnych – na zasadach określonych lokalnie – składniki motywacyjne i premiujące wyróżniających się nauczycieli.

Uzależnienie finansowania kosztów innych niż wynagrodzenia zasadnicze nauczycieli od dochodów własnych samorządów rodzi jednak obawy, że poziom usług edukacyjnych będzie znacząco zróżnicowany i w dużej mierze uzależniony od zamożności danego samorządu. Z taką sytuacją mamy obecnie do czynienia w wypadku wychowania przedszkolnego dzieci do lat pięciu. Jest ono finansowane głównie z dochodów własnych samorządów, z częściowym tylko dofinansowaniem z budżetu państwa w postaci dotacji celowej. W efekcie jakość opieki przedszkolnej jako usługi publicznej zależy od poziomu zamożności samorządów. Dlatego też zdecydowanie lepszym rozwiązaniem byłoby zachowanie subwencji uzupełniającej, czyli transferu z budżetu centralnego na pokrycie kosztów innych niż wynagrodzenia nauczycielskie. Środki przekazywane samorządom muszą jednak odpowiadać realizowanym przez nie zadaniom oświatowym. Powinny więc w całości pokrywać utrzymanie szkół i placówek oświatowych, łącznie z placówkami wychowania przedszkolnego. Zapewnienie wysokiej jakości

wczesnej edukacji ma bowiem niebagatelne znaczenie z punktu widzenia wyrównywania szans edukacyjnych – przyczynia się m.in. do usuwania początkowych trudności związanych z ubóstwem, niekorzystnym środowiskiem społecznym i kulturalnym (Delors 1998). Subwencją uzupełniającą należy więc objąć całe wychowanie przedszkolne.

Finansowanie samorządowej oświaty powinno być także lepiej dopasowane do ponoszonych wydatków. Konieczna jest zatem rzetelna ocena kosztów przeprowadzona na szczeblu centralnym w dialogu z samorządami. Wprowadzenie powszechnie obowiązujących standardów dotyczących warunków nauczania, wraz z oszacowaniem ich kosztów, i wykorzystanie tych standardów przy podziale subwencji, zapewni większą transparentność w zakresie powiązania zadań oświatowych realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego ze środkami finansowymi przeznaczanymi na ich realizację. Nowy model finansowania oświaty powinien też uwzględniać zróżnicowanie środowisk społecznych, ekonomicznych i kulturowych, w jakich funkcjonują szkoły.

Niebagatelne znaczenie miałoby też stworzenie długofalowej koncepcji rozwoju polskiego systemu oświaty, która kształtowałaby rządową politykę edukacyjną na poziomie centralnym oraz samorządową politykę edukacyjną na poziomie lokalnym. Środowiska pedagogiczne od lat bezskutecznie apelują o opracowanie całościowej koncepcji przemian oświaty i o przedstawienie długofalowej polityki edukacyjnej. Pisze o tym m.in. Tadeusz Lewowicki (2002, s. 22). Brak takiej polityki powoduje chaos w poczynaniach zarówno środowisk oświatowych, jak i administracji państwowej oraz samorządowej. Przedstawiciele partii politycznych (nawet przeciwstawnych sobie) powinni więc za wszelką cenę doprowadzić do konsensusu wokół spraw edukacji. Można tu za Andrzejem Janowskim (2000, s. 12) przypomnieć – znane z amerykańskiego dyskursu publicznego w sprawach edukacyjnych – określenie *non-partizan*, czyli bezpartyjny lub *bipartizan*, czyli obupartyjny, zachęcając przeciwników politycznych do zajęcia wspólnego stanowiska. Ponadpartyjny konsensus w sprawie kierunku zmian oraz długofalowe, strategiczne myślenie o polskiej edukacji są dzisiaj społeczeństwu bezwzględnie potrzebne. Dalsza decentralizacja i rozszerzenie zakresu kontroli społecznej w polskiej oświacie publicznej oraz właściwe jej finansowanie mogą podnieść jakość działań oświatowych i pedagogicznych, jak również sprawić, że oświata stanie się dobrem wspólnym całego społeczeństwa.

Literatura

Ackoff, Russell L. 1973. O systemie pojęć systemowych. *Prakseologia*, 2, 143–161.

Complak, Krystian. 2007. *Normy pierwszego rozdziału Konstytucji RP*. Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego.

Creswell, John W. 2007. *Qualitative Inquiry and Research Design. Choosing Among Five Approaches*. Thousand Oaks: Sage Publications.

Delors, Jacques. 1998. *Edukacja. W niej jest ukryty skarb. Raport dla UNESCO, Międzynarodowej Komisji do spraw Edukacji dla XXI w*. tłum. Wiktor Rabczuk. Warszawa: Stowarzyszenie Oświatowców Polskich.

Dolnicki, Bogdan. 2012. *Samorząd terytorialny*. wyd. 5. Warszawa: Wolters Kluwer.

Frąckiewicz, Jan i John Leon. 2001. *Systemy sprawnego działania: teoria i praktyka*. Warszawa: Wydawnictwo Antyk Marcin Dybowski.

Garlicki, Leszek. red. 2003. *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*. t. 3. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.

Gawroński, Krzysztof i Stefan M. Kwiatkowski. (red.). 2022. *Meritum. Prawo oświatowe*. wyd. 5. Warszawa: Wolters Kluwer.

Gozdowska, Elżbieta i Danuta Uryga. 2015. *Rada Oświatowa w opiniach władz samorządowych i środowisk związanych z lokalną edukacją. Raport z badania*. Warszawa: Ośrodek Rozwoju Edukacji.

Janowski, Andrzej. 2000. *Szkoła obywatelska – Amerykańskie doświadczenia – Polskie potrzeby*. Warszawa: Fundacja Innowacja.

Kierznowski, Łukasz. 2017. Historia prawa do nauki w polskich konstytucjach. *Miscellanea Historico-Iuridica*, XVI (2),159–173.

Koźmiński, Andrzej i Włodzimierz Piotrowski. (red.). 2013. *Zarządzanie. Teoria i praktyka*. wyd. 5. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.

Kunowski, Stefan. 2000. *Podstawy współczesnej pedagogiki*. Warszawa: Wydawnictwo Salezjańskie.

Kurzyna-Chmiel, Danuta. 2017. Podział zadań publicznych między administrację rządową a samorząd terytorialny – przykłady oświatowe. W: *Sposoby realizacji zadań publicznych*, red Bogdan Dolnicki, 395–405. Warszawa: Wolters Kluwer.

Kwiatkowski, Stefan M. 2006. Dyrektor placówki oświatowej jako przywódca. W: *Przywództwo w szkole*, red. Joanna M. Michalak, 37–45. Kraków: Oficyna Wydawnicza Impuls.

Kwiatkowski, Stefan M. 2008. Tendencje zmian w zarządzaniu oświatą w Polsce i innych krajach Unii Europejskiej. W: *Menedżer i kreator edukacji,* red. Czesław Plewka i Henryk Bednarczyk, 47–52. Radom: Instytut Technologii Eksploatacji – Państwowy Instytut Wydawniczy.

Lewowicki, Tadeusz. 1997. *Przemiany oświaty: szkice o ideach i praktyce edukacyjnej*. Warszawa: Wydawnictwo Akademickie „Żak".

Lewowicki, Tadeusz. 2002. Polityka oświatowa – od demona przeszłości, poprzez chaos okresu przemian ustrojowych – ku nowej polityce edukacyjnej. W: *Edukacyjne drogi i bezdroża*, red. Roma Kwiecińska i Stanisław Kowal, 18–26. Kraków: Wydawnictwo Naukowe Akademii Pedagogicznej.

Niedźwiedzka, Agnieszka. 2012. Modele zarządzania oświatą – studia przypadków. W: *Zarządzanie oświatą. Biblioteczka Oświaty samorządowej 2,* red. Mikołaj Herbst, 66–102. Warszawa: Ośrodek Rozwoju Edukacji.

Obłój, Krzysztof. 2001. *Strategia organizacji*. Warszawa: Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne.

Okoń, Wincenty. 1995. *Nowy słownik pedagogiczny*. Warszawa: Wydawnictwo Akademickie „Żak".

Pilich, Mateusz. red. 2018. *Prawo oświatowe oraz przepisy wprowadzające. Komentarz*. Warszawa: Wolters Kluwer.

Regulski, Jerzy. 2005. *Samorządna Polska*. Warszawa: Wydawnictwo Rosner i Wspólnicy.

Strumińska-Kurta, Marta i Izabela Koładkiewicz. 2012. Studium przypadku. W: *Badania jakościowe. Metody i narzędzia*, t. 2, red. Dariusz Jemielniak, 1–40. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.

Sysko-Romańczuk, Sylwia, Piotr Zaborek i Agnieszka Niedźwiedzka. 2012. Modele zarządzania oświatą w polskich samorządach. W: *Zarządzanie oświatą. Biblioteczka Oświaty samorządowej 2,* red. Mikołaj Herbst, 15–48. Warszawa: Ośrodek Rozwoju Edukacji.

Śliwerski, Bogusław. 2015. O konieczności powrotu do subsydiarnej roli państwa w publicznej edukacji szkolnej dzieci i młodzieży. *Pedagogika Społeczna*, 3, 17–51.

Śliwerski, Bogusław. 2020. *(Kontr-) rewolucja oświatowa, Studium z polityki prawicowych reform edukacyjnych*. Łódź: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego.

Sześciło, Dawid. red. 2019. *Polska samorządów. Silna demokracja, skuteczne państwo*. Warszawa: Fundacja im. Stefana Batorego.

Tuleja, Piotr. red. 2019. *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*. Warszawa: Wolters Kluwer.

Akty prawne:

Europejska Karta Samorządu Lokalnego sporządzona w Strasburgu 15.10.1985, Dz.U. 1994, nr 124, poz. 607.

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997, Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483 z późn. zm.

Ustawa z 7.09.1991 o systemie oświaty, tekst jedn. Dz.U. 2004, nr 256, poz. 2572 z późn. zm.

Ustawa z 19.03.2009 o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz o zmianie niektórych innych ustaw, Dz.U. 2009, nr 56, poz. 458.

Ustawa z 14.12. 2016 – Prawo oświatowe, tekst jedn. Dz.U. 2021, poz. 1082 z późn. zm.

Strony internetowe:

Herczyński, J. Wyzwania oświatowe stojące przed jednostkami samorządu terytorialnego, dostęp 7.09.2022, file:///C:/Users/User/Downloads/Jan_Herczynski_Wyzwania_jst_1.pdf.

Senat RP. Druk nr 787 z 4.07.2022 o wysokości części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego na rok 2022, dostęp 10.09.2022, file:///C:/Users/User/Downloads/787%20(5).pdf

Wyrok TK z 8.11.2000. sygn. akt SK 18/99. Dz.U. 2000, nr 101, poz.1091, dostęp 01.03. 2022, https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20001011091.

Informacje o Autorce:

Elżbieta Gozdowska – dr n. hum. w zakresie pedagogiki, Szkoła Wyższa im. Pawła Włodkowica w Płocku. Zainteresowania naukowo-badawcze: oświata publiczna, uspołecznienie oświaty, polityka oświatowa samorządu terytorialnego, zarządzanie w oświacie.
Kontakt:
e-mail: egozd@interia.pl