



OŚRODEK
ROZWOJU
EDUKACJI

Elżbieta Gozdowska • Danuta Uryga

**Rada oświatowa w opiniach
władz samorządowych i środowisk
związanych z lokalną edukacją
– raport z badania**

Warszawa, sierpień 2015

**Rada oświatowa w opiniach władz
samorządowych i środowisk związanych
z lokalną edukacją – raport z badania**

Dr Elżbieta Gozdowska

Dr hab. Danuta Uryga

Warszawa, sierpień 2015

Spis treści

Wprowadzenie.....	2
Część I Metodyka badania	10
Część II Wyniki analizy materiału badawczego.....	18
Część III Wnioski z badań i rekomendacje	64
Zakończenie.....	72
Informacja o autorkach raportu	73
Załączniki	75
Bibliografia.....	84

Wprowadzenie

Uspołecznienie w obszarze oświaty to idea, która pojawiła się w sposób wyrazisty w polskim dyskursie oświatowym stosunkowo niedawno, bo w latach 80. XX w.¹ Stała się ona elementem opozycyjnych projektów politycznych, a następnie jednym z ważniejszych terminów obrazujących pożądany kierunek zmian w oświacie, jakim posługiwali się uczestnicy obrad „Okrągłego Stołu”. Uspołecznienie definiowano w owym czasie, jako formę samorządności nauczycieli, uczniów i rodziców i uznawano za zasadę godną upowszechnienia w całym szkolnictwie. Stwierdzono przy tym, że przepisy prawa oświatowego w zasadzie umożliwiają „rzeczywiste uspołecznienie szkoły” i „należy troszczyć się o ich pełne wprowadzenie do praktyki oświatowej.” (*Ustalenia Podzespołu do Spraw Oświaty, Nauki i Postępu Technicznego w ramach Okrągłego Stołu*, 1989).

Istotne zmiany prawne dotyczące uspołecznienia nastąpiły trzy lata później, wraz z uchwaleniem Ustawy o systemie oświaty (1991), która nadała tej ogólnej idei konkretną postać instytucjonalną. W słowniku opisującym funkcjonowanie nowego systemu oświaty pojawił się podmiot zbiorowy określany mianem „organu społecznego” – konstytuujący się na zasadzie dobrowolnego uczestnictwa, funkcjonujący w sposób samorządny i demokratyczny, zgodnie z określonymi prawem zasadami. Struktura organów społecznych w oświacie miała być odtąd trzypoziomowa: w szkołach i placówkach ulokowano radę rodziców i radę szkoły, na poziomie województw – wojewódzkie rady oświatowe, a na poziomie całego kraju – krajową radę oświatową. Przyjrzyjmy się uważniej wojewódzkiej radzie oświatowej, którą można uznać za instytucjonalne rozwiązanie uprzednie wobec istniejących obecnie samorządowych rad oświatowych.

¹ Szersze, historyczne ujęcie obecności tego pojęcia w polskim dyskursie edukacyjnym prezentuje artykuł jednej z autorek (Uryga, 2014).

Zapis art. 48 ust.1 Ustawy o systemie oświaty² w ówczesnym brzmieniu przyznawał prawo utworzenia wojewódzkiej rady oświatowej kuratorowi oświaty na wniosek, co najmniej 10% szkół i placówek. Trzeba przy tym zaznaczyć, że w momencie przedstawienia owego wniosku kurator był do powołania rady zobligowany. Skład wojewódzkiej rady oświatowej i zasady wyboru jej członków w sposób szczegółowy określał art. 48 ust. 3. Miało w niej zasiadać:

1) dwudziestu czterech przedstawicieli nauczycieli, rodziców i uczniów z rad szkół i placówek; 2) po jednym przedstawicielu wojewódzkich struktur związków zawodowych zrzeszających nauczycieli; 3) dwóch przedstawicieli sejmiku samorządowego; 4) przedstawiciel wojewody; 5) trzech przedstawicieli szkół niepublicznych, po jednym spośród nauczycieli, rodziców i uczniów; 6) przedstawiciel wojewódzkiego biura pracy.

Szczegółowo określono też złożone, bo kilkietapowe, zasady wyboru członków rady (art. 48 ust.4). Rady szkół i placówek działające na terenie gminy miały wybierać po jednym przedstawicielu spośród nauczycieli, rodziców i uczniów, następnie zebranie przedstawicieli szkół i placówek z terenu gminy miało wybierać elektorów – po jednym spośród przedstawicieli nauczycieli, uczniów i rodziców, przy czym w gminach liczących ponad sto szkół i placówek zebrania przedstawicieli mogły odbywać się w obwodach wyborczych ustalonych przez kuratora oświaty. Ostatnim etapem kończącym proces wyborczy było zebranie elektorów, na którym wybierano dwudziestu czterech przedstawicieli do wojewódzkiej rady oświatowej. Jej kadencja miała trwać 3 lata (art. 49 ust. 1), a obsługę administracyjną jej działalności zapewniał kurator oświaty (art. 49 ust. 3).

Kompetencje wojewódzkiej rady oświatowej określał zapis art. 48 ust. 2. Zakres jej działania obejmował: 1) badanie potrzeb oświatowych województwa oraz inicjowanie prawidłowego ich zaspokajania, 2) opiniowanie kryteriów podziału środków budżetowych będących

² Ten i pozostałe cytowane w tekście zapisy prawa dotyczące wojewódzkiej rady oświatowej pochodzą z Ustawy z 7 września 1991r. o systemie oświaty (Dz.U. z 1991, nr 95, poz.425).

w dyspozycji kuratora oświaty, przeznaczonych na oświatę, 3) występowanie z wnioskami w sprawach dotyczących oświaty do Krajowej Rady Oświatowej, kuratora oświaty lub organów gmin, 4) możliwość wystąpienia z umotywowanym wnioskiem o odwołanie kuratora oświaty. Uprawnienia wojewódzkiej rady można uznać za niezbyt rozległe, ale niektóre spośród nich odznaczały się stosunkowo dużą mocą sprawczą (np. prawo do wystąpienia z umotywowanym wnioskiem o odwołanie kuratora oświaty). Wojewódzka rada posiadała ponadto prawo uchwalania swojego regulaminu oraz samodzielnego wyboru przewodniczącego (art. 49 ust. 2). Niestety, koncepcja uspołecznienia zawarta w tych zapisach Ustawy o systemie oświaty, nigdy się nie zmaterializowała – ponieważ nie powstało wystarczająco dużo rad szkół, nie powołano do istnienia rad wojewódzkich³ ani krajowej rady oświatowej.⁴

Nowa, do dziś obowiązująca, koncepcja uspołecznienia oświaty pojawiła się w roku 1998, gdy nastąpiły zmiany w polskim systemie administracji publicznej – obok utworzonych w roku 1990 samorządów gminnych, powołano do istnienia powiaty i województwa, którym przekazano obowiązek prowadzenia publicznych szkół i placówek oświatowych.⁵ Przy tej okazji konieczna stała się również nowelizacja Ustawy o systemie oświaty w zakresie uspołecznienia.⁶ Nowy pomysł na uspołecznienie oświaty opierał się na nieobligatoryjnym⁷ tworzeniu rad oświatowych na poziomie wszystkich rodzajów jednostek samorządu

³ Jedynym znanym przykładem autorkom raportu przykładem takiej rady jest Opolska Wojewódzka Rada Oświatowa (Strużyna, 1997).

⁴ Minister Edukacji Narodowej powołał co prawda w roku 2008 Radę Edukacji Narodowej jako organ doradczy, ale podstawą prawną dla powołania tego organu nie jest Ustawa o systemie oświaty, ale Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów (Dz. U. z 2003 r, nr 24, poz. 199, ze zm.; art. 7 ust. 4 pkt 5).

⁵ Szersze ujęcie problematyki uspołecznienia polskiego systemu oświaty prezentują prace autorek (Gozdowska, 2014; Gozdowska, Uryga, 2014).

⁶ Cytowana w tekście raportu Ustawa z 7 września 1991r. o systemie oświaty (tekst jedn. Dz. U. z 2004, nr 256, poz. 2572 ze zm.), opisywana jest również skrótem „u.s.o.”

⁷ Warto przypomnieć, że w rządowym projekcie ustawy zamieszczono również alternatywną wersję tego zapisu, mówiącą o obligatoryjnym charakterze rady oświatowej (*Zmiany w ustawie oświatowej*, 1998), ostatecznie jednak uchwalona ustawa utrzymała jej nieobligatoryjny status.

terytorialnego⁸ (art. 48 ust. 1). Radę oświatową może (ale nie musi) powołać organ stanowiący j.s.t. – rada gminy, rada powiatu lub sejmik województwa. Ustawa o systemie oświaty nie określa z czyjej inicjatywy ma to nastąpić, bo czynią to regulacje prawne dotyczące samorządu terytorialnego.⁹ Zgodnie z nimi, projekt uchwały w sprawie powołania rady oświatowej może wnieść organ wykonawczy: wójt, burmistrz, prezydent miasta, zarząd powiatu lub zarząd województwa, a także inne podmioty (organy, osoby lub grup osób), o ile posiadają inicjatywę uchwałodawczą, co określają z kolei statuty poszczególnych JST. Dopuszczalne jest również przeprowadzenie w tej sprawie referendum lokalnego (Pilich, 2013, ss. 572-573).¹⁰ Zapisy te wyraźnie lokują inicjatywę powołania rady oświatowej w rękach organu wykonawczego, który jest w polskim samorządzie głównym źródłem projektów uchwał, zaś decyzję o jej powołaniu w rękach organu stanowiącego. Można uznać, że te dwa organy są w znacznej mierze odpowiedzialne za fakt powstania (lub niepowstania) rady oświatowej na terenie danej JST.

Ustawodawca opisał instytucjonalne usytuowanie rady oświatowej poprzez stwierdzenie, że działa ona „przy organie”, który ją powołał, a więc jej status faktycznie jest zbliżony do komisji rady gminy, rady powiatu lub sejmiku województwa (Pilich, 2013, s. 572). Przypomnijmy, że organ stanowiący JST może powoływać spośród swoich członków stałe i doraźne komisje do określonych zadań, ustalając przedmiot ich działania oraz skład osobowy. Podobnie jest w przypadku samorządowej rady oświatowej – organ, który ją powołuje dysponuje pełną swobodą w zakresie kształtowania sposobu jej funkcjonowania – ustala jej skład, zasady wyboru członków oraz regulamin działania (art. 49 u.s.o.). Zapis ten

⁸ W tekście raportu w odniesieniu do terminu „jednostka samorządu terytorialnego” stosowany jest skrót JST.

⁹ Ustawy samorządowe: Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. 2013 poz. 594 ze zm.); Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. 2013 poz. 595 ze zm.); Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. 2013 poz. 596 ze zm.).

¹⁰ Na zasadach określonych Ustawą z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym (Dz. U. Nr 88, poz. 985 z późn. zm.).

w istotny sposób zmienia definicję rady oświatowej – o ile wojewódzka rada oświatowa stanowiła ściśle określoną reprezentację wyraźnie wskazanych środowisk, to obecny zapis ustawowy czyni z rady oświatowej amorficzną „materię”, która zyskuje kształt i zmienia go wyłącznie w wyniku decyzji organu stanowiącego. Nie wyklucza to, rzecz jasna, że powstały lub powstaną rady oświatowe o reprezentatywnym charakterze i wysokiej autonomii, jednak zbyt optymistyczne byłoby uznanie tego za możliwą regułę. Zapisy ustawy dotyczące statusu i zasad funkcjonowania rady oświatowej wyraźnie ją podporządkowują organom stanowiącym samorządu terytorialnego.

Ustawa o systemie oświaty w art. 48 ust. 2 pkt 1-5 wymienia najważniejsze, zdaniem ustawodawcy, kompetencje rady oświatowej. Każdą z nich opatrzymy krótkim komentarzem zaczerpniętym z analizy prawnej M. Pilicha.

- 1) Badanie potrzeb oświatowych na obszarze działania jednostki samorządu terytorialnego oraz przygotowywanie projektów ich zaspokajania.

Z cytowanego zapisu wynika, że rada oświatowa ma cechy organu doradczego, który może gromadzić (np. poprzez badania ankietowe lub spotkania z mieszkańcami) i analizować dane o potrzebach oświatowych mieszkańców wspólnoty samorządowej, a także przygotowywać projekty zaspokajania tych potrzeb. Ponieważ statut jednostki samorządu może przyznać radzie oświatowej prawo inicjatywy uchwałodawczej, projekty te mogą przybrać postać projektów uchwał (Pilich, 2013, s. 573).

- 2) Opiniowanie budżetu jednostki samorządu terytorialnego w części dotyczącej wydatków na oświatę.

Radzie oświatowej przysługuje prawo do opiniowania projektu uchwały budżetowej w części dotyczącej wydatków na oświatę (a nie projektu budżetu, jak sugeruje zapis ustawy) i proponowania zmian dotyczących wysokości tych wydatków (Pilich, 2013, s. 573-574).

3) Opiniowanie projektów sieci publicznych szkół i placówek.

Uprawnienie to, w zależności od usytuowania rady oświatowej, dotyczy opiniowania następujących projektów uchwał:

- w gminie – sieci publicznych przedszkoli, oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych oraz innych form wychowania przedszkolnego; planu publicznych szkół podstawowych i gimnazjów oraz granic ich obwodów;
- w powiecie – sieci publicznych szkół ponadgimnazjalnych oraz szkół specjalnych, z uwzględnieniem szkół ponadgimnazjalnych i specjalnych mających siedzibę na obszarze powiatu (kierowanych przez inne organy prowadzące);
- w województwie – strategii rozwoju województwa w zakresie, w jakim dotyczy ona planu sieci publicznych zakładów kształcenia nauczycieli, placówek doskonalenia nauczycieli, bibliotek pedagogicznych oraz szkół i placówek o znaczeniu regionalnym lub ponadregionalnym (Pilich, 2013, s. 574).

4) Opiniowanie projektów aktów prawa miejscowego wydawanych w sprawach oświaty

Zgodnie z ustawą, organ wykonawczy ma obowiązek przedstawiania radzie oświatowej projektów aktów prawa miejscowego, a rada ma prawo wyrażenia opinii na ich temat, jednak żaden zapis ustawy nie zobowiązuje organu stanowiącego do wzięcia tej opinii pod uwagę, nie ma ona, bowiem charakteru wiążącego.

5) Wyrażanie opinii i wniosków w innych sprawach dotyczących oświaty

Jest to, w opinii przywoływanego komentatora, najszersze i najbardziej nieokreślone uprawnienie rady oświatowej, a w literaturze przedmiotu brak na jego temat opinii prawnych.

Patrząc na całokształt przepisów dotyczących sfery kompetencyjnej rad oświatowych, można stwierdzić, że jest to organ opiniodawczy i doradczy o stosunkowo niewielkich uprawnieniach i znacznie mniejszej możliwości działania niż wcześniej istniejące wojewódzkie rady oświatowe.¹¹ Warto w tym miejscu dodać, że odpowiedniki rady oświatowej w innych krajach UE posiadają nie tylko kompetencje doradcze i opiniodawcze, ale również decyzyjne i kontrolne, przez co ich pozycja jest znacznie mocniejsza (*Rady konsultacyjne i inne formy społecznego uczestnictwa w edukacji w Unii Europejskiej*, 1996)

*

Nowelizacja Ustawy o systemie oświaty z roku 1998 przyniosła zmianę w koncepcji uspołecznienia oświaty, nie spowodowała jednak wzrostu liczby rad oświatowych – pojawiły się one zaledwie w kilku dużych miastach (np. Katowice 2003, Zielona Góra 2003, Gdańsk 2007, Kołobrzeg 2007) i w kilku mniejszych (np. Siemianowice Śląskie 2003, Jelcz-Laskowiec 2003, Pырzyce 2007, Wiązowna 2007). Te społeczne organy wciąż, zatem są raczej wyjątkiem niż regułą. Dlaczego tak się dzieje? Odpowiedź nie jest oczywista. Można przypuszczać, że dla części samorządów ta forma uspołecznienia jawi się, jako zbędny trud, nie widzą, bowiem w powołaniu tak podporządkowanego i ograniczonego w kompetencjach organu żadnych poważnych korzyści. Prawdopodobne jest też, że samorządy, zwłaszcza te doświadczające trudności w finansowaniu oświaty gminnej, w utworzeniu nowego organu społecznego widzą potencjalne zagrożenie dla zakresu własnej decyzyjności oraz utrudnienie w i tak niełatwych działaniach zarządczych. Z pewnością znalazłyby się i takie samorządy, których władze w ogóle nie zaprzatają sobie głowy rozważaniem zalet i wad rady oświatowej. Kwestia ta zasługuje z pewnością na zainteresowanie badawcze.

¹¹ Kwestie te omawia i komentuje Bogusław Śliwerski (2002).

W obliczu faktu, jakim jest dystans samorządów wobec obecnej formy uspołecznienia oświaty, tym bardziej interesujące są te gminy, które zdecydowały się na powołanie do istnienia rady oświatowej. Odtworzenie procesu powstawania rady oświatowej, umieszczenie go w lokalnym społeczno-kulturowym kontekście, przyjrzenie się jej sukcesom i problemom może przynieść odpowiedź na pytania ważne dla polityki oświatowej, – co sprawiło, że rada oświatowa powstała i funkcjonuje właśnie w tej miejscowości? Czy jest to postać uspołecznienia zgodna z demokratyczną, partycypacyjną ideą? Co zrobić, aby dobre wzory uspołecznienia stały się normą? Studium rady oświatowej zaprezentowane w raporcie, stanowiące element naszej wieloletniej pracy naukowej nad tematyką uspołecznienia w oświacie, stanowi krok na drodze poszukiwań odpowiedzi na te pytania.

Autorki

Część I Metodyka badania

Cel badania i problem badawczy

Podstawowym **celem badania** była rekonstrukcja procesu powstania rady oświatowej w wybranej gminie (m.in. identyfikacja inicjatorów i uczestników procesu, ich motywacje, podejmowane przez nich formalne i nieformalne działania, problemy i strategie ich rozwiązywania) oraz uzyskanie ogólnego obrazu jej funkcjonowania (m.in. ramy prawne, kompetencje, reguły działania, obszary aktywności, relacje z innymi podmiotami) w opiniach zainteresowanych tym tematem podmiotów. Badanie kierunkowane było przez następujący **problem badawczy**:, *W jaki sposób powstała rada oświatowa i jaką rolę pełni w obszarze oświaty gminnej?* Badanie miało charakter empirycznego studium przypadku o jakościowo-ilościowym profilu.

Metody, techniki i narzędzia badawcze

W ramach metody studium przypadku zastosowano następujące techniki jakościowe i ilościowe:

- **Analiza dokumentów**, która miała umożliwić m.in. rekonstrukcję formalnych działań podejmowanych w procesie powstania rady oświatowej, a także opis jej kompetencji, reguł działania i obszarów aktywności. Uwzględniono takie dokumenty jak: statut gminy, projekty uchwał/uchwały organów gminy wraz z ich uzasadnieniami, opinie komisji właściwej ds. oświaty, protokoły z posiedzeń rady gminy, regulamin rady oświatowej, protokoły z jej posiedzeń.
- **Indywidualne wywiady pogłębione**, które miały stanowić źródło wiedzy na temat rady oświatowej z perspektywy indywidualnych aktorów. Pytania wywiadu dotyczyły m.in. procesu powstawania rady (identyfikacja inicjatorów i uczestników, ich motywacji, podejmowanych przez nich formalnych i nieformalnych działań,

problemów i strategii ich rozwiązywania) oraz opinii i ocen respondentów na temat jej funkcjonowania (m.in. ram prawnych, kompetencji rady, jej reguł działania, obszarów aktywności, relacji z innymi podmiotami; kwestionariusz wywiadu – załącznik nr 1). Zaplanowano, że w wywiadach wezmą udział osoby pełniące kluczowe funkcje w organach stanowiącym (przewodniczący rady gminy, przewodniczący komisji ds. oświaty i wychowania) i wykonawczym gminy (burmistrz, zastępca burmistrza), osoba zajmująca się sprawami oświaty w urzędzie gminy (kierownik ZEAS) oraz członkowie rady oświatowej.

- **Zogniskowane wywiady grupowe**, pozwalające uzyskać wiedzę na temat rady oświatowej na podstawie wypowiedzi respondentów uzyskanych w toku grupowej interakcji. W dyspozycjach do wywiadu pojawiły się pytania na temat procesu powstawania rady oświatowej, opinii i ocen respondentów na temat zmian w życiu społeczności lokalnej wynikających z działalności rady oraz problemów w jej funkcjonowaniu. W wywiadzie poruszone były również tematy bardziej ogólne, jak ocena idei uspołecznienia i potrzeba dalszego uspołeczniania polskiej oświaty (dyspozycje do wywiadów zogniskowanych – załącznik nr 2). Planowano przeprowadzenie wywiadu z członkami rady oświatowej oraz z przedstawicielami środowisk zainteresowanych sprawami oświaty na terenie gminy.
- **Ankieta internetowa** skierowana do mieszkańców gminy za pośrednictwem strony internetowej Urzędu Gminy. W ankiecie zadano cztery pytania dotyczące rady oświatowej. Celem ankiety było określenie miejsca, jakie rada oświatowa zajmuje w świadomości mieszkańców, ich ogólnej wiedzy na jej temat oraz ocen jej działalności. Kwestionariusz ankiety do społeczności lokalnej (Załącznik nr 3)

Wybór terenu badania i dobór respondentów

Teren badań¹² został wybrany w sposób celowy – na obszarze jednego z województw centralnej Polski zidentyfikowane zostały gminy z funkcjonującą radą oświatową, a wybór jednej z nich nastąpił po rozważeniu czynników dostępności (otwartość środowiska na badania, dostępność komunikacyjna).

W badaniu wzięły udział osoby zaangażowane bezpośrednio lub pośrednio w działalność rady oświatowej. Ze względu na fakt, że część z nich pełni zarówno funkcje w ramach organu stanowiącego i wykonawczego gminy, jak i ramach organu społecznego, jakim jest rada oświatowa, zostały one oznaczone w cytatach w sposób pozwalający na identyfikację tych ról: S – przedstawiciele środowiska samorządowego (organ stanowiący, wykonawczy); R – członkowie RO i osoby z nią związane; M – członkowie Młodzieżowej Rady Miasta. Przykładowo zatem – oznaczenie „SR” oznacza, że respondent jest członkiem organu stanowiącego lub wykonawczego samorządu terytorialnego (S) i jednocześnie członkiem Rady Oświatowej (R). W oznaczeniu respondenta pojawia się również numer wywiadu (np. SR2) oraz numer fragmentu wywiadu (np. SR2,10).

Lista respondentów, wraz z danymi na temat typu wywiadu, jego daty i miejsca zawarta jest w poniższej tabeli :¹³

¹² Nazwa miejscowości nie została zamieszczona w raporcie ze względu na standardy etyczne przyjęte w badaniach społecznych. Ponieważ istotną część materiału badawczego (wywiady indywidualne i grupowe) stanowią wypowiedzi respondentów, które zawierają opinie i oceny na tematy dotyczące oświaty gminnej, a sami respondenci pełnią aktualnie funkcje publiczne, identyfikacja ich tożsamości mogłaby przynieść im osobiste szkody.

¹³ W tabeli nie podano płci i wieku respondentów, ze względu na konieczność zatarcia ich tożsamości uzasadnioną w poprzednim przypisie. W tekście raportu, ze względów językowych, cytowane osoby występują z oznaczeniem płci, jednak w niektórych przypadkach są to oznaczenia fikcyjne.

Symbol	funkcja/rola	typ wywiadu	data wywiadu	miejsce wywiadu
S1	Burmistrz	indywidualny	3.07.2015	Urząd Gminy
SR2	Wiceburmistrz ds. oświaty (od 3 mies.), członek RO, wcześniej – PRR	indywidualny indywidualny	10.06.2015 1.07.2015	Urząd Gminy
SR3	Radny, przewodniczący Komisji Oświatowej, członek RO	indywidualny	12.06.2015	Urząd Gminy
R4	Przewodnicząca RO, przewodnicząca PRR	indywidualny + odpowiedź pisemna	2.07.2015	Urząd Gminy
R5 R6	Członkinie RO	grupowy	12.06.2015	Urząd Gminy
R7	Członkini RO; nauczycielka	indywidualny	26.06.2015	Kawiarnia
M8 M9 M10	Członkowie MGM	grupowy	2.07.2015	Kawiarnia
S11	Kierownik ZEAS	rozmowa nieformalna, bezpośrednia	11.06.2015	Kawiarnia
R12	Była przewodnicząca RO	rozmowa nieformalna, telefoniczna	10.06.2015	

Zastosowane skróty: RO – Rada Oświatowa, RM – Rada Miasta, PRR – Porozumienie Rad Rodziców, MRM – Młodzieżowa Rada Miasta, ZEAS – Zespół Ekonomiczno-Administracyjny Szkół

Przebieg badań

Dwuosobowy zespół badawczy¹⁴ przebywał w terenie przez 7 dni (z przerwami), w okresie od 10 czerwca do 3 lipca 2015 roku. W swojej pracy badaczki natrafiły na wiele przeszkód, tym bardziej zaskakujących, że telefoniczne kontakty wstępne przebiegały w przyjaznej

¹⁴ Biogramy naukowe obu badaczek znajdują się w końcowej części raportu.

atmosferze. Większość respondentów utrudniała przeprowadzenie wywiadu (np. wywiad przerwany i kontynuowany w innym terminie), stawiała własne warunki (np. tylko nierejestrowana rozmowa telefoniczna, tylko odpowiedź pisemna na przesłane mailem pytania, rozmowa bezpośrednia, ale bez rejestracji, wywiad tylko w określonym momencie) lub rezygnowała w ogóle z uczestnictwa w badaniach.

Pierwszy pobyt badawczy w miejscowości odbył się 10-12 czerwca i poprzedzony był kontaktem telefonicznym z wiceburmistrzem ds. oświaty. Termin wizyty badawczej został ustalony ze względu na planowane spotkanie Rady Oświatowej, w której udział badaczek został wstępnie ustalony (w trakcie spotkania miał zostać przeprowadzony wywiad grupowy). Wizyta badawcza przebiegła jednak tylko w części zgodnie z zaplanowanym harmonogramem: przeprowadzono wywiad z radnym (SR3), ale tylko część wywiadu z wiceburmistrzem (SR2) (respondent przerwał wywiad, uzasadniając ten krok pilną sprawą do załatwienia). Mimo wcześniejszych ustaleń, nie udało się doprowadzić do wywiadu z kierownikiem ZEAS-u, który odmówił wywiadu, uzasadniając odmowę zagrożeniem interesów zawodowych, zgodził się natomiast na (nierejestrowaną) rozmowę nieformalną poza miejscem pracy. Nie doszedł również do skutku zaplanowany grupowy wywiad zogniskowany z członkami Rady Oświatowej – jak poinformowała nas przewodnicząca RO, zebranie nie doszło do skutku, ze względu na niską frekwencję. Sama przewodnicząca odmówiła udzielenia wywiadu, zgadzając się jedynie na odesłanie odpowiedzi na pytania przekazane jej w formie elektronicznej. Dzięki usilnym namowom, udało się zatrzymać w sali, gdzie miało odbyć się posiedzenie Rady Oświatowej dwie jej członkinie (R5, R6), które zgodziły się na wywiad grupowy. Niepowodzeniem zakończyły się w tym czasie próby spotkania z byłą (pierwszą) przewodniczącą Rady Oświatowej (R12), która udzieliła jedynie odpowiedzi na kilka pytań w trakcie rozmowy telefonicznej. Z odmową spotkała się również prośba o wywiad z burmistrzem (była to odmowa przekazana w sposób nieformalny przez

wiceburmistrza ds. oświatowych, który „oddelegowany” został przez przełożonego do rozmów o gminnej edukacji).

Druga, znacznie bardziej owocna, wizyta w terenie badań odbyła się 1-3 lipca. W jej trakcie dokończony został wywiad z wiceburmistrzem (SR2). Mimo ustaleń w korespondencji mailowej z przewodniczącą Rady Oświatowej, ponownie nie doszło do wywiadu grupowego z jej członkami, którzy po zebraniu opuścili salę, najwyraźniej niepowstrzymani przez przewodniczącą. Na wywiad zgodziła się jednak sama przewodnicząca (R4), która jednocześnie przekazała nam wydruk swoich odpowiedzi na pytania przesłane mailem. Doszło również do skutku spotkanie z trzema członkami Młodzieżowej Rady Gminy (M8, M9, M10). Nieoczekiwanie, na skrócony wywiad na temat oświaty gminnej wyraziła zgodę również burmistrz (S1).

Pomiędzy planowymi pobytami w terenie badań jedna z badaczek odbyła jednodniową wizytę w miejscowości, aby przeprowadzić wywiad z członkinią Rady Oświatowej (R7), która zgodziła się na spotkanie po namowach telefonicznych.

Kwestią wymagającą krótkiego odrębnego omówienia jest przebieg internetowego badania ankietowego. Badaczkom zależało na jak najszybszym udostępnieniu ankiety respondentom, ze względu na zbliżający się okres przerwy wakacyjnej, w trakcie, której prawdopodobieństwo zainteresowania ankietą ze strony osób związanych z oświatą gminną (nauczycieli, uczniów i rodziców) było niewielkie. Prośba o zamieszczenie ankiety na stronie Urzędu Gminy została przekazana bezpośrednio pracownikom administracji gminnej, jednak została ona zrealizowana (mimo przypomnień) bardzo późno, jeśli wziąć pod uwagę kalendarz pracy szkół i placówek oświatowych (23.06.2015). Ankieta została także dość szybko usunięta ze strony Urzędu Gminy (bez konsultacji z badaczkami) (10.07.2015). Trzeba również wspomnieć, że miejsce na stronie Urzędu, w którym została umieszczona

ankieta było mało dostępne dla respondentów, a informacja na jego temat nie została zamieszczona na stronie głównej. Prawdopodobnie wszystkie te przyczyny wpłynęły na fakt, że ankietę wypełniła nieliczna grupa respondentów. W grupie tej najliczniej reprezentowani są rodzice, znaczącym zbiorem są też respondenci, którzy wybrali kategorię „inne” (wśród nich znalazły się zapewne osoby związane z samorządem gminnym). Można zatem wnioskować, że informacje zebrane za pomocą ankiety stanowią opinie bardzo określonej grupy respondentów – tych związanych z radą oświatową, którzy zostali zachęceni do uczestnictwa w badaniu ze względu na obecność badaczek (największa liczba ankiet wypełniona została w trakcie drugiej wizyty terenowej; zob. załącznik nr 4). Świadczy o tym również wysoki poziom poinformowania respondentów na temat działalności Rady Oświatowej (prawie wszystkie prawidłowe wskazania w przypadku definicji tego organu i obszarów jej działalności; zob. załącznik nr 4). Biorąc pod uwagę wszystkie wymienione okoliczności, trudno uznać wyniki tego badania ankietowego za stanowiące obraz opinii szerzej rozumianej społeczności gminnej, traktujemy je zatem jako wyraz anonimowo wyrażonej opinii osób związanych z działalnością tego organu społecznego.

Materiał badawczy

W trakcie badań zgromadzono trzy zbiory danych:

- nagrania 7 wywiadów indywidualnych i grupowych, w których wzięło udział 10 respondentów; wywiady (czas nagrań: 7 godzin 25 min.), zostały poddane profesjonalnej transkrypcji *in vivo*, uwzględniającej zachowania respondentów oraz identyfikację uczestników wywiadów grupowych; jedna z respondentek (S11) odmówiła udziału w rejestrowanym wywiadzie i zgodziła się na rozmowę nieformalną, inna respondentka (R12) zgodziła się jedynie na rozmowę telefoniczną – z obu rozmów badaczka sporządziła notatki;

- zbiór dokumentów dostępnych na stronie internetowej Urzędu Gminy, a dotyczących działalności rady oświatowej (liczba dokumentów: 37)
- wyniki ankiety internetowej, w które wzięło udział 41 osób, wraz z danymi na temat czasu wypełniania ankiety przez respondentów.
- notatki terenowe obu badaczek.

Analiza i interpretacja materiału badawczego

Analiza i interpretacja transkrypcji wywiadów przebiegała w modelu inspirowanym metodą teorii ugruntowanej, stosowanej często w eksploracyjnych badaniach jakościowych (K. Charmaz, 2009). Podstawową zasadą w prowadzonych analizach była ich dwukierunkowość. Część materiału badawczego analizowano w kierunku „z góry do dołu” – wykorzystane w analizach kategorie pochodziły z teoretycznych założeń projektu. Pozostały materiał badawczy analizowany był w kierunku „z dołu do góry” – w trakcie analizy rozwijane były teorie dotyczące wzorów społecznego działania, jego orientacji i leżących u jego podstaw struktur znaczeniowych. Wyłonione kategorie i wątki były ze sobą zestawiane, porównywane, łączone w celu uzyskania wyrazistego obrazu opisywanych przez respondentów zjawisk i procesów. W trakcie analiz tworzone przez badaczki kategorie były na bieżąco dyskutowane (triangulacja analityczna), aż do uzyskania zgodności interpretacyjnej.

Analiza treści dokumentów miała również charakter jakościowy – dokumenty poddane zostały kodowaniu pod względem pojawiających się w nich (i nieobecnych) tematów oraz sposobu ich opisu. Punktem odniesienia stał się kluczowy dla tematu badania akt prawny (Ustawa o systemie oświaty) i dotyczące go komentarze.

Analiza materiału w postaci wyników sondażu internetowego polegała na typowym dla badań ilościowych zestawieniu zbiorów odpowiedzi, określeniu wartości w nich dominujących. Ze względu na nieliczną próbę (41 respondentów), nie zastosowano analizy statystycznej.

Część II Wyniki analizy materiału badawczego

Uspolecznienie, jako element zarządzania gminą

Wybrana do badania gmina ma charakter miejski i ulokowana jest w bezpośredniej bliskości metropolii. Jej powierzchnia to ok. 15 tys. ha, na których zamieszkuje obecnie 80 tys. ludzi, w tym ponad połowa na terenie miejskim. Miasto ma długą historię, położone było, bowiem na ważnym w przeszłości trakcie handlowym i stanowiło istotny regionalny ośrodek rzemieślniczy.

Na współczesną sytuację gminy wpłynęły dwa istotne czynniki – bliskość dużej aglomeracji miejskiej i wolne tereny budowlane, z których część ma wysokie walory klimatyczne i krajobrazowe. W ostatnich dwóch dekadach gmina stała się miejscem zamieszkania dla młodych ludzi, których miejsca pracy ulokowane były w nieodległej metropolii. Gmina połączona jest z metropolią linią kolejową i komunikacją autobusową. W ostatnich latach gmina ma wysoką pozycję w ogólnopolskich rankingach samorządowych, dotyczących finansów, inwestycji i atrakcyjności dla małych i średnich przedsiębiorców.

Rosnąca od dwóch dekad liczba mieszkańców i przedsiębiorstw przysparza gminie wpływów podatkowych, jednocześnie jednak stanowi wyzwanie ze względu na zwiększające się potrzeby w obszarze usług publicznych. W ostatnich latach w gminie oddano do użytku kilka szkół i placówek przedszkolnych, samorząd poszukuje też alternatywnych sposobów zaspokojenia potrzeb edukacyjnych rodzin ją zamieszkujących – szczególnie w zakresie publicznej edukacji przedszkolnej. Jest to sytuacja nietypowa na tle większości gmin w Polsce, w których problemem jest zbyt mała liczba uczniów w szkołach, co przy aktualnym sposobie finansowania oświaty, prowadzi do konieczności likwidacji lub skłaniania gminy do przekazywania ich podmiotom prywatnym (Uryga, 2013).

Specyficzna sytuacja demograficzna badanej gminy, nie pozostaje bez wpływu na sposób zarządzania samorządową oświatą. „Sztuczny wyż demograficzny” – jak mówią o tej sytuacji respondenci, sprawia, że planowanie działań gminy w obszarze oświaty staje się trudnym zadaniem, niełatwo jest, bowiem przewidzieć, jaka liczba dzieci pojawi się na jej terenie w momencie oddania do użytku kolejnego osiedla. Jednocześnie, młodzi mieszkańcy z wyższym wykształceniem stanowią grupę posiadającą określone oczekiwania wobec gminnych usług publicznych w zakresie edukacji, a także stosowne kompetencje do ich wyartykułowania. „Rodzice teraz mają swoje kompetencje w ustawach oświatowych i z nich korzystają, oni chcą mieć coraz większy wpływ na edukację swoich dzieci, na to, jak ta edukacja w gminie wygląda.” (SR3,36) – komentuje radny. Nietypowemu dla polskich gmin „urodzajowi” w postaci dużej liczby dzieci w wieku przedszkolnym i szkolnym, towarzyszy, zatem równie nietypowe zjawisko „urodzaży” w obszarze społecznej aktywności mieszkańców. O poziomie tej aktywności świadczy fakt, że działające w gminnych szkołach rady rodziców utworzyły kilka lat temu wpływową organizację – Porozumienie Rad Rodziców, młodzi mieszkańcy działają od pięciu lat w Młodzieżowej Radzie Miasta, od kilku lat na terenie gminy działa Rada Oświatowa, a planowane jest powstanie rad seniorów, sportu i przedsiębiorców. O specyfice miejscowości mówi członek Młodzieżowej Rady Miasta: *„W miastach da się zrobić więcej niż na wsi. Ale z kolei w dużych miastach bardzo trudno jest się zorganizować. Natomiast, jeżeli miasto jest małe, tak jak nasze, ale jednocześnie ma otwartych ludzi, to daje wielkie możliwości. Też dzięki temu, że mamy tutaj blisko metropolię, która jest takim zapleczem intelektualnym.”* (M8, 60)

Dynamika oddolnych inicjatyw społecznych nie mogła pozostać niezauważona przez władze samorządowe. Burmistrz, pełniąc swoją funkcję drugą kadencję, przyjęła wobec nich postawę otwartą i akceptującą, o czym mówi jej zastępca ds. oświaty: *„Tutaj, jeśli są jakieś inicjatywy społeczne, na przykład Rada Młodzieżowa była taką inicjatywą, na którą pani*

burmistrz wyraziła zgodę, tak samo jak w przypadku Rady Oświatowej. Czyli tych działań naszych mieszkańców się nie blokuje, tylko daje im się możliwość współpracy z samorządem.”

(SR2,4) Podobnie postrzega postawę władz samorządowych członek Młodzieżowej Rady Miasta: *„Myślę, że nasze miasto jest w jakiś sposób wyjątkowe. Po pierwsze, mamy władze, które otworzyły się na współpracę ze społeczeństwem, co się rzadko zdarza w małych gminach.”* (M9,58) „Współpraca” to słowo często pojawiające się w wywiadach, stanowiące dla respondentów klucz do opisu sposobu zarządzania gminą przez panią burmistrz. Ona sama, deklarując przywiązanie do idei współpracy, odwołuje się do swoich wcześniejszych doświadczeń zawodowych: *„Większość czasu spędziłam pracując albo w firmach prywatnych, albo państwowych, na różnych stanowiskach, ale każde z tych stanowisk wiązało się z jakąś współpracą z różnymi ludźmi. [...] Ta współpraca musiała być. Inaczej byśmy niczego nie osiągnęli.”* (S1,25,26)

Najczęściej wymienianą w wywiadach formą promowaną przez panią burmistrz współpracy są „konsultacje”. Termin ten nie jest jasno zdefiniowany, ale można przypuszczać, że jego znaczenie nawiązuje do „konsultacji społecznych” – pojęcia figurującego w Ustawie o samorządzie gminnym, a jednocześnie terminu stanowiącego element politycznej koncepcji demokracji partycypacyjnej. W samorządowej praktyce konsultacje społeczne podejmowane są w celu uzyskania opinii mieszkańców na temat projektów aktów prawnych, planowanych inwestycji i innego typu przedsięwzięć odznaczających się istotnym wpływem na ich życie. W wypowiedziach respondentów nie chodzi jednak o konsultacje społeczne opisane w ustawie, ale o aktywność opiniodawczą organów społecznych, takich jak Rada Oświatowa. *„Uważam, że każda dobra podpowiedź, każda dobra konsultacja jest wartością dodaną do tego całego zarządzania”* – stwierdza burmistrz (S1,11), dodając, że w ten sposób uzyskuje ona w konkretnych kwestiach „komfort decyzyjny” – poczucie poparcia nie tylko ze strony

radę gminy, ale też ze strony społeczności lokalnej (S1,18,19). Podobne walory konsultacji dostrzega członek Młodzieżowej Rady Miasta: *„Warto jest słuchać ludzi. Naprawdę, przedstawicielom samorządu opłaca się. Mają wypracowany głos i poglądy społeczeństwa na dane tematy i nie muszą szukać w ciemno, wiedzą, czego ludzie potrzebują, bo te rady to wypracowują.”* (M8,57)

Konsultacje dla uczestników badań to jednak coś więcej niż tylko efektywne narzędzie w procesie zarządzania. Według wiceburmistrza ds. oświaty, jest to swoisty „znak firmowy”, symbol prospołecznej, demokratycznej postawy władz gminnych. *„Dla nas opinia społeczna i te konsultacje społeczne przy podejmowaniu trudnych decyzji są bardzo ważne.”* (SR2,2)

Szeroko rozumiane „konsultacje” są zresztą elementem sposobu zarządzania gminą, do którego realizacji burmistrz zobowiązała się wobec wyborców: *„Cztery, pięć lat temu kiedy starałam się o to stanowisko, zapewniałam, że gmina będzie kierowana transparentnie, przejrzystie, żadnych tajemnic przed mieszkańcami.”* (S1,3)

Prowadzenie konsultacji stanowi trafne z perspektywy demokracji partycypacyjnej uzupełnienie tych zamierzeń. Cel, którego osiągnięcie deklaruje burmistrz to, zatem – w przybliżeniu – stan, w którym dobrze poinformowani mieszkańcy posiadają bezpośredni wpływ na bieżące sprawy gminy. Jest to cel politycznie atrakcyjny, szczególnie dla społeczności młodej, dobrze wykształconej, aspirującej do kierowania własnym życiem, przekonanej też o konieczności przemiany, przeżywającej kryzys, demokracji pośredniej. Członek Młodzieżowej Rady Miasta wyraża nadzieję, że *„może właśnie powstawanie tych rad, tych wszystkich organizacji społecznych, tych budżetów [partycypacyjnych], pokazuje, że w trochę innym kierunku idzie nasza demokracja.”* (M8, 43)

W miarę zgłębiania gminnej praktyki konsultacyjnej, na partycypacyjnym wizerunku gminy pojawiają się jednak rysy i pęknięcia. Partnerskie traktowanie społeczności lokalnej, atrakcyjne, jako hasło wyborcze, niesie, w opinii respondentów reprezentujących władze samorządowe, znaczące ryzyko. Wynika ono z niekompetencji i nieodpowiedzialności strony społecznej, która nie docenia aktu samoograniczenia władz samorządowych i dąży do realizacji swoich wąsko ujmowanych, krótkoterminowych interesów. *„Rodzice są bardzo roszczeniowi, nie na wszystkie roszczenia rodziców gmina jest w stanie pozytywnie zareagować, no, bo jesteśmy w jakiś sposób ograniczeni budżetem.”* (SR3,43) – stwierdza radny. *„Oczywiście nie udaje się podejmować wszystkich decyzji w taki sposób, żeby społeczeństwo było wiecznie zadowolone, bo to jest bardzo trudne.”* (SR2,83) – dodaje z przekąsem wiceburmistrz. Gdy strona społeczna doznaje rozczarowania, wtedy – według radnego – władze samorządowe dostają od niej niezasłużone „ciągi” (SR3,85). Jak wielką siłę może mieć spontaniczny ruch społeczny, władze gminne przekonały się niedawno, gdy niezadowoleni z samorządowych decyzji rodzice wzięli udział w sesji rady gminy u boku dyrektorów i nauczycieli – środowiska uznawanego przez samorządowców również za *„bardzo trudne do współpracy, bardzo roszczeniowe.”* (SR3,81). Mimo powagi miejsca i sytuacji (*„za stołem tu siedzi burmistrz, cała władza, większość radnych, Komisja Oświatowa”*) Rada Miasta została *„zbesztana”* przez mieszkańców (R4,92), którzy użyli broni najbardziej w takich sytuacjach skutecznej – *„to była pełna sala krzyków, wulgaryzmów i różnych innych rzeczy.”* (R4,91)

Jak w tej sytuacji utrzymać wizerunek demokratycznej, stawiającej na partycypację obywatelską władzy lokalnej? W pewnym stopniu rozwiązaniem tego problemu okazało się uregulowanie społecznego żywiołu poprzez powołanie przewidzianego w Ustawie o systemie oświaty organu społecznego – Rady Oświatowej: *„Trzeba było ten czynnik społeczny gdzieś wykorzystać w takim sformalizowanym miejscu, nie tak jak to się u nas ostatnio działo – brak*

opanowania grupy rodziców, z nauczycielami, z dyrektorami.” (R4,15) Nieobliczalne w swoich zrachowaniach środowisko rodzicielskie zostało w ten sposób zastąpione przez ich znacznie łatwiejszych do okiełznania, bo nielicznych, reprezentantów. Powołanie organu społecznego nie sprawiło, co prawda, że środowiska rodzicielskie pozostające poza strefą jego wpływów zrezygnowały z aktywności, ale działanie pacyfikujące, łagodzące¹⁵ pozwoliły uratować „partycypacyjny wizerunek” władz gminnych. Podobnym w efekcie zabiegiem było uhonorowanie środowiska Porozumienia Rad Rodziców poprzez powołanie z jego grona wiceburmistrza ds. oświaty.

Władze gminne zdają się chętniej podejmować konsultacje dla siebie „bezpieczne”, niż te niosące ryzyko uzyskania opinii niezgodnej z ich oczekiwaniami. Przykład takich „bezpiecznych konsultacji” podaje wiceburmistrz, opisujący prace nad uchwałą na temat zmian w regulaminie wynagradzania dyrektorów szkół: *„Absolutnie w tym biorą udział wszyscy dyrektorzy. [...] W maju wyjechaliśmy na spotkanie, gdzie mogli swoje propozycje podawać, zmieniać to, co zostało zaproponowane [...]”. Ja w ogóle zakładam bardzo szeroką współpracę i branie pod uwagę głosów tej grupy społecznej, której decyzja dotyczy.”* (SR2,120) To, całkiem słuszne w swoich partycypacyjnych założeniach, przedsięwzięcie jest zarazem bezpieczne – dotyczy grupy osób zdyscyplinowanych, ostrożnych w negocjacjach, bo w znacznym stopniu zależnych od władz samorządowych.

Żadnego rodzaju konsultacji, również z Radą Oświatową, nie zaplanowano natomiast przy okazji podjęcia próby tworzenia w gminie zespołów szkolno-przedszkolnych, co opisuje dokładnie przewodniczący Komisji Oświatowej: *„Chcieliśmy, żeby na przykład jedno, czy dwa przedszkola, które są w obwodzie danej szkoły, tworzyły z daną szkołą podstawową*

¹⁵ Sherry R. Arnstein mianem „łagodzenia” (*placation*) określa wyższy stopień partycypacji niż „konsultacje”, ale wciąż pozbawiony istotnej sprawczości; typową sytuacją „łagodzącą” jest „strategia umieszczania kilku wybranych wartościowych przedstawicieli nie posiadającej władzy mniejszości w odpowiednich zarządach związanych na przykład z edukacją, służbami mundurowymi czy sektorem mieszkaniowym.” (Arnstein, 1969). Opisywane działania władz gminnych stanowią, w przekonaniu autorek, pewną odmianę „łagodzenia”.

zespół szkolno-przedszkolny. Mamy problem z ilością dzieci, chcieliśmy, że jeżeli nie ma miejsca w tym przedszkolu, to jest w tym, jak nie w tym, to w szkole. Żeby przedszkola mogły korzystać z tej bazy, jaką dysponuje szkoła. [...] Ze specjalistów, którzy są w szkole, żeby też te etaty jakoś się łączyły, żeby można było sobie uzupełniać etat. [...] Nie chodziło o to, żeby kogoś zwalniać, tylko żeby racjonalnie wykorzystać taką bazę, jaką dysponujemy.” (SR3,87,88) Władze samorządowe nie zdecydowały się na konsultacje w tej sprawie, mimo jej wielkiej wagi dla lokalnej edukacji, co okazało się dużym błędem. Rodzice, nauczyciele i dyrektorzy zarzucili władzom gminnym próbę przeforsowania niekorzystnych społecznie działań. „No, może rzeczywiście za szybko chcieliśmy pewne rzeczy wdrożyć i prace były błyskawiczne” – przyznaje przewodniczący Komisji Oświatowej. „Niemniej jednak pomysł nie był zły, być może zawiodła komunikacja.” (SR3,85)

Wiceburmistrz podjął w tej sytuacji środki zaradcze, mające załagodzić społeczne nastroje: „Po tej awanturze została zlecona taka analiza, na temat sensu powoływania tych zespołów. Ośrodek zewnętrzny miał się temu przyjrzeć i przygotował analizę.” (SR2,85) Na prezentację wyników tej analizy zorganizowanej w porozumieniu z Komisją Oświatową i na jej otwartym posiedzeniu, wiceburmistrz zaprosił „wszystkie strony zainteresowane”. „No i przyszła wczoraj dość duża grupa ludzi, pan przedstawił tę analizę, po czym ja to podsumowałem, że oczywiście każdą placówkę rozpatrzymy indywidualnie, będziemy słuchać tego, co tutaj to środowisko oświatowe ma do powiedzenia i dopiero podejmiemy decyzję.” (SR2,86) Plan zażegnania konfliktu powiódł się całkowicie. Spotkaniu nadano pozory konsultacji, a jego uczestnicy opuścili je z poczuciem satysfakcji: „Bardzo wszyscy dziękowali za to, że zostali zaproszeni i że mogli to obejrzeć, i że teraz będą mogli się na ten temat wypowiedzieć.” (SR2,87) Jednak dalszego ciągu konsultacji nie przewidziano, bo, jak przyznał wiceburmistrz z rozbrajającą szczerością, „tak naprawdę, to stanowisko niewiele zostanie zmienione, bo my i tak z tą polityką oświatową będziemy szli w tym kierunku.” (SR2,87)

Analiza wypowiedzi dotyczących praktyk konsultacyjnych w badanej gminie prowadzi do ogólnego wniosku, że władze samorządowe starają się łączyć atrakcyjną dla wyborców ideę demokracji partycypacyjnej z pragmatyką sprawowania władzy skupioną na utrzymaniu ładu społecznego i zachowaniu siły sprawczej w nieuszczerplonej postaci. Prowadzi to do sytuacji kuriozalnych, jak przytoczony powyżej przykład quasi-konsultacji. Nawet jednak, jeśli uznać, że władze samorządowe działają w stanie pewnej niespójności ideowej, to deklarowane przywiązania do wartości demokracji partycypacyjnej przyczyniło się z pewnością do powstania Rady Oświatowej. Trzeba uznać to za sukces tego samorządu, zwłaszcza w obliczu obojętności, niechęci czy też niezdolności do podjęcia się tego zadania przez setki innych gmin w kraju.

Powstanie Rady Oświatowej – inicjatorzy, okoliczności, motywacje

Podmiotem inicjującym powstanie Rady Oświatowej w badanej gminie wskazywanym przez niemal wszystkich respondentów, jest działająca od kilku lat lokalna organizacja pozarządowa – Porozumienie Rad Rodziców, grupująca w swoich szeregach reprezentantów szkolnych rad rodziców z terenu gminy. Z wypowiedzi respondentów wynika, że została ona powołana do istnienia w sytuacji konfliktu pomiędzy środowiskami szkolnymi a samorządem gminnym, który podjął decyzję o zmniejszeniu liczby godziny dla nauczycieli specjalistów (R5,32). Można zatem przyjąć, że PRR od początku swojego istnienia pełniło w gminie rolę ośrodka rodzicielskiej aktywności, skupionego na obserwacji poczynąń samorządu i krytycznym ich recenzowaniu. To właśnie środowisko stało się prawdopodobnie miejscem, w którym idea powołania RO została wyartykułowana po raz pierwszy. Mówi o tym burmistrz: *„W naszym przypadku Rada Oświatowa była, powiedziałabym, „dzieckiem” pewnej inicjatywy społecznej, która się nazywa Porozumienie Rad Rodziców.”* (S1,5) *„Zainicjowała to*

[formalnie] burmistrz, ale była silnie inspirowana przez środowisko rodziców, PRR. To było rozwiązanie oddolne, w związku z tym można było liczyć na zaangażowanie rodziców w tym gremium.” (R5,10) – precyzuje członkini RO.

Jakie były okoliczności pojawienia się w środowisku PRR inicjatywy powołania do istnienia Rady Oświatowej? Niewiele wiadomo na ten temat – w wypowiedziach mowa jest przede wszystkim o ogólnych zasługach Porozumienia dla tego przedsięwzięcia. Tylko dwie respondentki próbują przywołać z pamięci te okoliczności i są to wspomnienia dotyczące sytuacji konfliktowej: *„Rodzice czuli, że są pomijani, nie są wysłuchiwać w kwestiach oświatowych. Był jakiś konflikt w tej sprawie i stąd powołanie tej Rady Oświatowej – żeby się mogli wypowiadać, mieć udział w tworzeniu prawa.”* (R6,31) Inna członkini RO przywołuje więcej konkretów: *„Myśmy się bali, bo akurat gruchnęła wieść w gminie, że będą likwidowali stołówki szkolne. Spotkaliśmy się, zaczęliśmy ze sobą rozmawiać, podnieśliśmy ten temat, było zorganizowane spotkanie z panią burmistrz. I potoczyło się to dalej właśnie w tym kierunku, że została powołana Rada Oświatowa.”* (R7,12). Może zastanawiać, dlaczego PRR nie zdecydowało się na wystąpienie z inicjatywą uchwałodawczą, która, według statutu badanej gminy, przysługuje również jej mieszkańcom i nie jest obwarowana dużymi wymaganiami (komitet obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej może założyć 5 mieszkańców). Oddolna inicjatywa społeczna najwyraźniej nie ma ugruntowanej pozycji nawet w gminie, w której pojawia się formalne przyzwoleństwo na jej zaistnienie.

Motywacje, które, w opinii respondentów, kierowały członkami Porozumienia Rad Rodziców inicjującymi powstanie Rady Oświatowej, to przede wszystkim ogólnie ujmowana chęć wyjścia poza stosunkowo wąskie ramy działalności PRR, w którym *„rodzice jak się spotykali, to dyskutowali na poziomie rodziców, a nam chodziło o tę dyskusję w szerszym gronie.”* (SR2,41) – mówi wiceburmistrz, wywodzący się ze środowiska PRR. Oprócz poszerzenia składu partnerów współpracy, korzyści z takiej zmiany to poszerzenie obszaru działania

i identyfikacja nowych celów aktywności. Nie bez znaczenia jest też odmienny status prawny i ranga społeczna nowego podmiotu, ściśle związanego z ośrodkiem władzy lokalnej, a co za tym idzie – jego większa siła sprawcza. Istnienie RO wywiera określony wpływ na organy władz samorządowych, o czym mówi przewodniczący Komisji Oświatowej: *„PRR jest innym ciałem, nie ustawowym i z nimi nic nie musimy uzgadniać. Możemy, ale nie musimy, natomiast jak już jest Rada Oświatowa, to ma swoje kompetencje, w związku z tym my, jako Rada Gminy mamy też obowiązki z tym związane.”* (SR3,7) Obligacje związane z powstaniem RO dostrzega także burmistrz: PRR, jako organizacja pozarządowa *„nie była oficjalną organizacją, która mogłaby mieć jakikolwiek wpływ na działalność burmistrza jako organu kierującego oświatą. Mogli się spotkać, ja mogłam przyjść albo nie przyjść.”* (S1,8) Spodziewany ogólny efekt powstania Rady Oświatowej to zatem upewnocnienie środowiska rodzicielskiego: *„Chodzi o to, żeby włączyć rodziców i dać im taką moc wpływania na to, co się dzieje w oświacie gminnej. To było takie umocnienie rodziców.”* (SR3,38) Utworzenie Rady Oświatowej odnotowano na stronie internetowej Porozumienia Rad Rodziców, Czytamy tam, że idea powstania Rady została *„wykuta”* na spotkaniach tego Porozumienia z panią burmistrz oraz dyrektorem Zespołu Ekonomiczno-Administracyjnego Szkół i jest to *„projekt innowacyjny”*, umożliwiający rodzicom wgląd w politykę edukacyjną samorządu, a także realny wpływ na jej kształt.

Burmistrz to drugi podmiot, który przyczynił się, w opinii respondentów do powstania Rady Oświatowej. Opowiada ona o własnej roli w tym przedsięwzięciu w następujący sposób: *„Proszę zwrócić uwagę, że Rada Oświatowa tak naprawdę formalnie jest ciałem doradczym rady miejskiej, nie burmistrza, ale ponieważ ze strony rady miejskiej nie wychodziła taka inicjatywa, natomiast wychodziła inicjatywa ze strony społecznej, to pomyślałam sobie – czemu nie? Przygotowałam projekt uchwały, wymogłam niejako na radnych, żeby podjęli tą uchwałę.”* (S1,6) W formalnym uzasadnieniu projektu burmistrz nie zamieściła jednak innych

argumentów poza art. 48 ust.1 u.s.o., zgodnie, z którym „*Rada Miejska jako organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego może powołać radę oświatową działającą przy Radzie Miejskiej*”. Wskazała też „standardowy” zakres ustawowych kompetencji rady oświatowej – tj. badanie potrzeb oświatowych na terenie gminy i przygotowywanie projektów ich zaspokajania; opiniowanie projektów budżetu gminy w części dotyczącej: wydatków na oświatę, sieci publicznych szkół i placówek oraz prawa miejscowego w sprawach oświaty; wypracowanie oraz opiniowanie projektów zmian strukturalnych w sferze oświaty.

W tej krótkiej historii postać burmistrz jawi się, jako sprzymierzeniec PRR, który skutecznie (decyzja radnych była ostatecznie jednomyślna) forsuje pomysł powołania Rady Oświatowej. Jaki był powód pierwotnego oporu radnych? „*Wiadomo, że każdy, kto sprawuje władzę i ta władza została mu powierzona przez, można powiedzieć górnolotnie, przez naród, nie do końca toleruje fakt, że ktoś próbuje za plecami szeptać mu, jak ma co robić.*” (S1,10) Niechęć części radnych do tego pomysłu potwierdza członkini RO: „*W tej poprzedniej radzie miejskiej przewodniczący Komisji Oświaty powiedział, że Rada Oświatowa jest mu zupełnie niepotrzebna. I wtedy burmistrz powiedziała, że w takim razie to jej jest potrzebna i będzie działać przy burmistrzu. Jako gadające głowy byliśmy postrzegani*” (R5,78) Nie można jednak wykluczyć, że opór części radnych nie dotyczył bezpośrednio idei uspołecznienia, ale miał charakter pośredniej opozycji politycznej wobec osoby burmistrza.

Kluczowa w tej formalnej procedurze rola burmistrz jest niepodważalna w świetle licznych wypowiedzi, w tym – niemal czołobitnej – wygłoszonej przez wiceburmistrza: „*Bez pani burmistrz, to ta Rada Oświatowa by nie powstała. Gdyby pani burmistrz miała inne do tego podejście, to mogłaby powiedzieć – Nie, absolutnie się nie zgadzam. Ale nasza burmistrz jest bardzo otwarta na współpracę ze społeczeństwem [...]. Nie odwróciła się, nie powiedziała, że to jest niemądry pomysł, chociaż myślę, że wiedziała, że bierze pewnego rodzaju ryzyko na siebie taką radę powołując.*” (SR2,95) Czy była to jednak jedynie rola wspierająca?

Z szeregu respondentów zgodnych w poglądach, co do źródła inicjatywy, wyłamuje się tylko jedna postać – członkini RO, która w swojej wypowiedzi kwestionuje wiodącą rolę PRR: *„Nie jestem przekonana, czy to naprawdę było tak, że my byliśmy inicjatorem. Z tego, co ja sobie przypominam, to większość z nas – rodziców nie miała zielonego pojęcia o istnieniu czegoś takiego jak Rada Oświatowa. Możliwe, że część rodziców wiedziała i zaczęła rozmawiać z panią burmistrz o powołaniu Rady Oświatowej. Ale mnie się wydaje, że to burmistrz była inicjatorem powstania Rady Oświatowej. Nie wydaje mi się żebyśmy to my nakłaniali ją do tego, żeby powołała Radę Oświatową, nie przypominam sobie.”* (R7,11)

Motywacje strony samorządowej w działaniach na rzecz powstania Rady Oświatowej (niezależnie od tego, czy były to działania wspierające czy wiodące) można najogólniej określić, jako chęć załagodzenia napiętych relacji między aktywnym środowiskiem rodzicielskim PRR a władzami gminy. Trzeba dodać, że powstawaniu tych napięć sprzyjała szczególna sytuacja organizacyjna – sprawami oświaty, oprócz komisji oświatowej utworzonej przez radę gminy, zajmowała się bezpośrednio burmistrz przy wsparciu pracownika gminnej administracji w osobie dyrektora ZEAS-u, co oznaczało w praktyce kierownictwo jednoosobowe. Szczegóły tej niedawnej sytuacji naświetla przewodniczący Komisji Oświatowej: *„Współpraca rodziców z panem dyrektorem była i jest różna. [...] To wszystko nie grało jak rodzice chcieli. Jakies tam były konflikty, zatargi.”* (SR3,47,48) Rada Oświatowa miała stanowić swoisty „bufor” pomiędzy żywiołowym w swoich działaniach i reakcjach środowiskiem rodzicielskim a posiadającym rozległą wiedzę formalno-prawną, ale zapewne też wiernym urzędniczym wzorom działania i przywiązanym do zakresu swoich kompetencji dyrektorem ZEAS-u. *„Pani burmistrz nie miała żadnych przeciwwskazań, żeby to ciało powstało, bo widziała, że sytuacja czasami jest napięta.”* (SR3,48)

Kryzys został potraktowany przez burmistrz, jako okazja rozwojowa. Nową formułę organizacyjną oparto na delegacji kompetencji w zakresie oświaty na osobę wiceburmistrza,

przy czym nie bez znaczenia był fakt, że powołana na to stanowisko osoba wywodziła się ze środowiska PRR. Działanie to wraz z powołaniem do istnienia Rady Oświatowej, określone przez przewodniczącego Komisji Oświatowej jako „*decentralizacyjne*”, wpisywało się także w partycypacyjny wizerunek władz gminnych (SR3,49), co w obliczu wyborów samorządowych mogło stanowić dla burmistrz dodatkowy atut (R7,30). Nowy organ społeczny nie miał mieć jednak pozycji partnera we współzarządzaniu. Wskazuje na to kilka wypowiedzi burmistrz, w tym opis wspieranych przez siebie działań środowiska rodzicielskiego, które uznało, „*że powinno mieć większy wpływ na zarządzanie... Może nie tyle zarządzanie.*” – *koryguje po krótkim namyśle.* „*Większy wpływ na to, co się dzieje w oświacie, tak.*” (S1,7) W innym miejscu wywiadu burmistrz przedstawia swoje argumenty na ten temat: „*To bardzo dobrze, [że działa RO], pod warunkiem, że współpraca z nią polega na wymianie doświadczeń, wymianie opinii, a nie narzucaniu swej woli.*” (S1,22) *Bo przecież pewne środowisko może zacząć wywierać presję na radzie oświatowej, a rada oświatowa na mnie.*” (S1,23) „*Miałam to szczęście, że rada oświatowa od początku była kierowana bardzo dobrze, rzetelnie, sumiennie angażowali się we wszystkie działania, a jednocześnie nie narzucali w jakiś tam sposób swojej woli, [...]. I to mi się podobało, że to było na zasadzie konsultacji, a nie narzucania czegośkolwiek.*” (S1,12) Instytucjonalne ramy Rady Oświatowej miały, zatem przede wszystkim ograniczyć działania uznawane przez władze gminne za konfliktowe na rzecz wspierających.

*

Trudno ustalić proporcje wkładu obu stron – społecznej i samorządowej, w powstanie Rady Oświatowej, nie wiadomo czyj dokładnie był to pomysł, jak toczyły się rozmowy na ten temat, kto w nich brał udział. Pozostaje w tej kwestii zadowolić się ogólnikowymi opisami, jak ten, autorstwa przewodniczącego Komisji Oświatowej: „*Inicjatywa wyszła akurat od rodziców. Oni chodzili do pani burmistrz i jakoś wspólnie doszli do wniosku, żeby tą Radę*

powołać.” (SR3,9) Nie ulega jednak wątpliwości, że oba podmioty są jej faktycznymi współautorami – Porozumienie Rad Rodziców (a zapewne – kilku członków organizacji), jako inicjator nieformalny oraz burmistrz, jako inicjator formalny. Można domniemywać, że strona społeczna kierowała się w tym przedsięwzięciu przede wszystkim pragnieniem upelnomocnienia środowiska rodziców, zaś strona samorządowa – w większym stopniu chęcią uspokojenia nastrojów społecznych i „pacyfikacją” krytycznego wobec poczynąń gminy środowiska rodzicielskiego bez utraty partycypacyjnego wizerunku. Mimo różnych motywacji, wspólne działanie przyniosło wymierny skutek – Rada Oświatowa stała się faktem.

Status formalny Rady Oświatowej

Rada Oświatowa jest, w świetle Ustawy o systemie oświaty, organem społecznym powoływanym do istnienia na mocy decyzji organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego (art. 48, ust. 1) Kwestia ta nie budzi większych wątpliwości respondentów, z wyjątkiem przewodniczącej Rady Oświatowej – osoby krytycznie nastawionej do aktualnych rozwiązań prawnych w zakresie działalności społecznych organów w systemie oświaty. Jej zastrzeżenie do trybu powoływania rady oświatowej wiąże się z nieobligatoryjnym charakterem tego działania: *„Niewątpliwie, rada zyskałaby na znaczeniu, gdyby jej istnienie było obligatoryjne. Organ, którego istnienie uzależnione jest od decyzji innego organu nie wzmacnia swojego autorytetu.”* (R4, odpowiedź pisemna)

Inna ważna kwestia to ustawowe ulokowanie Rady Oświatowej przy organie stanowiącym, który ją powołuje do istnienia. Kwestia afiliacji RO nie stanowi dla większości respondentów istotnego problemu, jest traktowana, jako oczywistość (*„Ja się nad tym nie zastanawiałam przyznam szczerze. Nie znam innych przypadków.”* R5,29) i prawna konieczność (*„Nie da się powołać Rady Oświatowej, która nie będzie współpracowała z organami samorządowymi,*

czyli w naszym przypadku z Radą Miasta.” SR2,21). Pozytywne strony takiej regulacji prawnej przedstawia obszernie radny: „*To dobre rozwiązanie, bo to my stanowimy prawo. Pani burmistrz wychodzi z inicjatywą, ale to my podejmujemy wszystkie decyzje, w tym też finansowe. A oświata w naszej gminie stanowi prawie 50% budżetu [...]. Więc bardzo dobrze, radni powinni wiedzieć, dlaczego to tyle kosztuje.*” (SR3,19) Ten sam respondent wskazuje na sens bliskiej współpracy RO z radnymi również od strony ekonomiki procesu uchwałodawczego, „*bo jeśli Rada Oświatowa uzgadnia wszystko z panią burmistrz i ona wnosi to w projektach uchwał, to później pani burmistrz musi przekonać radnych, żeby oni taką uchwałę podjęli.*” (SR3,60) Bezpośrednie uzgodnienia na linii RO-radni czyni takie pośrednictwo zbędnym. Opinię krytyczną na temat funkcjonowania RO przy Radzie Miasta wyraziła jedynie przewodnicząca RO, wskazująca na podobieństwo statusu RO do komisji organów stanowiących („*powielamy instytucje i organy, które są już i funkcjonują przy Radzie Miasta.*” R4, 110), z tą różnicą, że pozycja RO jest znacznie słabsza. Jej opinie nie są dla organów samorządowych wiążące, co gorsza – „*pomimo obowiązku przysyłania projektów do rady oświatowej brak jest zapisu, że radni muszą choćby zapoznać się z opinią RO.*” (R4, odpowiedź pisemna)

W badanej gminie kwestia statusu Rady Oświatowej posiada jeszcze stronę nieformalną – mimo ustawowego ścisłego powiązania z organem stanowiącym, RO do tej pory pozostawała w silniejszej nieformalnej relacji z organem wykonawczym – burmistrzem. Na fakt ten wpłynęła z pewnością praktyka uchwałodawcza – organ wykonawczy przygotowuje projekt budżetu i większość projektów uchwał, zatem to od burmistrz Rada Oświatowa otrzymuje do zaopiniowania stosowne dokumenty i z nią na ten temat się kontaktuje. W przypadku badanej gminy można jednak zasadnie poszukiwać i innych powodów silnych związków między RO a organem wykonawczym. Należy do nich wcześniej opisywany fakt niechęci poprzedniej Rady Miasta do idei powołania Rady Oświatowej (SR3,60) i zaangażowania burmistrz w jej

powstanie. Fakt ten pozostawił w społecznej świadomości ślad w postaci przekonania o nieformalnym „patronacie” i „opiece” pani burmistrz, która „przyluliła radę do siebie.” (SR3,57).

Patronat burmistrza przybiera konkretną postać – w momencie formowania pierwszego składu Rady Oświatowej sekretarz gminy (podlegający burmistrzowi) zgłosił kandydaturę przewodniczącej ze środowiska Porozumienia Rad Rodziców, co zostało odebrane jako wyraźna oznaka przychylności organu wykonawczego (R7,36). RO może też liczyć na życzliwość wobec swoich propozycji i projektów: „Pani burmistrz [...] godziła się na różne, niekoniecznie mile rzeczy, np. na tę strategię [oświatową], która generuje dużo kosztów po stronie gminy i pokazuje problemy, z jakimi oświata gminna się mierzy.” (SR3,76) Osoba burmistrza ma w RO z tego tytułu pewne przywileje, czego przykładem jest możliwość niekonsultowanego z przewodniczącą uczestnictwa w obradach (SR3,56). Taka nieformalna bliskość RO i organu stanowiącego nie pozostaje z pewnością bez wpływu na postawy członków RO, moralnie zobligowanych do lojalności wobec burmistrza. Nie wszyscy respondenci są z tego zadowoleni: „Rada Oświatowa jest za bardzo upolityczniona i za bardzo zależna od pani burmistrz.” (R7,23)

Mocna relacja Rady Oświatowej z burmistrzem nie wpływa jednak, w opinii jej przewodniczącej, pozytywnie na status Rady: „Gdzieś ta burmistrz krąży, gdzieś się pojawia i znika, a w sumie, to my jesteśmy przy Radzie Miasta. Burmistrz wydaje różne zarządzenia dotyczące oświaty, które funkcjonują, ale one mijają jakby Radę Oświatową.” Przykładem takiej decyzji burmistrz jest zwolnienie jednej z dyrektorek gminnej szkoły. „Jeżeli Rada Oświatowa jest organem opiniodawczo-konsultacyjnym, to czy ta sprawa nie powinna do nas trafić do zaopiniowania?” (R4,117) – zastanawia się przewodnicząca. Rada Oświatowa jawi

się w tej perspektywie, jako ciało zmarginalizowane, „porzucone” gdzieś w przestrzeni pomiędzy salą posiedzeń Rady Miasta a gabinetem burmistrza.

Wypowiedzi respondentów wskazują jednak na możliwą zmianę pozycji RO, wynikającą z rosnącej dla niej życzliwości ze strony Rady Miasta nowej kadencji. Świadczyć może o tym przyjęcie przez Radę Miasta zmian w regulaminie RO: *„Przewodniczący Rady Oświatowej będzie raz w roku składał sprawozdanie przewodniczącemu Rady Miasta, co do działalności Rady Oświatowej. To jest sygnał, że do radnych dociera, że Rada Oświatowa to jest jakiś instrument, że ona ma bezpośredni kontakt ze społecznością. Radni przypominają sobie, że ktoś tam jeszcze jest – wyborcy.”* (R4,25) W ostatnim czasie zmieniły się również inne zasady funkcjonowania RO – jej działalność w trybie ciągłym (pierwszy regulamin RO stanowił, że czas jej trwania jest „nieokreślony”) została zastąpiona działaniem kadencyjnym. *„Przedtem każdy członek kończył kadencję w innym momencie. Przedstawiciele rad rodziców w momencie, kiedy kadencja jemu w radzie rodziców się kończyła. Radny w momencie, kiedy kończyła się kadencja rady, dyrektor w momencie, kiedy kończyła mu się kadencja, natomiast teraz została wprowadzona kadencyjność zgodna z kadencją Rady Miejskiej.”* (SR3,32). Powodzenie w dokonaniu zmian w regulaminie RO jest sygnałem nadejścia lepszych czasów dla tego organu: *„Pomimo braku zapisów ustawowych, to właśnie Rada Oświatowa opracowała regulamin, pokazaliśmy, że skład może być inny i Rada Miasta to przyjęła. Mogła powiedzieć – Nie, nie, zaraz, to nie wasza akurat domena.”* (R4,114) Formalnością okazało się również rozpatrzenie projektu zmian w Komisji Oświatowej. *„Było tylko pytanie, czy Rada Oświatowa zgadza się z tym projektem. Odpowiedziałem, że to Rada Oświatowa przygotowała ten projekt, trudno żebyśmy coś, jako radni w nim zmieniali.”* (SR3,30)

Przewodniczącej RO nie satysfakcjonuje jednak tak duże uzależnienie organu społecznego od życzliwości radnych. *„U nas projekt regulaminu, skład i zasady wyboru członków przygotowuje sama Rada Oświatowa i to jest dobre rozwiązanie, trzeba jednak pamiętać, że*

Rada Miasta może zawsze nie zgodzić się na te propozycje.” (R4, odpowiedź pisemna)

Przedstawiła ona własną interpretację pozycji Rady Oświatowej: *„Cały czas wskazuję na to, że jest to organ społeczny, niezwiązany z Radą Miasta, a działający na rzecz i miasta, i burmistrza, i całej oświaty. I chciałabym, żeby taka była ta Rada Oświatowa. Dlatego uważam, że zapis ustawowy na ten temat to jest całe nieszczęście.” (R4, 110)* *„Musi dotrzeć do tej grupy, która reprezentuje stronę władzy lokalnej, że to jest organ społeczny, organ do konsultacji. To tu ma przyjść i stąd ma wyjść informacja, co się dzieje w gminie i jak rodzice, społeczeństwo patrzy na edukację i na oświatę w gminie.” (R4,89)* Respondentka przedstawia nawet konkretną propozycję zmiany zapisu ustawowego: *„Uważam, że należałoby zmienić te zapisy, że Rada Oświatowa działa nie „przy radzie”, przy jakimkolwiek organie, tylko „na rzecz edukacji, oświaty.” (R4,123)* *„Takie usytuowanie, wzmocnienie rady skutkowałoby tym, że bylibyśmy instytucją niezależną. (R4,111) Tego brakuje, tej niezależności. W tym momencie Rada Miasta może podjąć decyzję o rozwiązaniu Rady Oświatowej, bo np. uzna, że jej przewodnicząca za dużo mówi.” (R4,112)* Krokiem ku niezależności RO byłoby również ustawowe określenie składu i zasady wyboru jej członków (SR3,21).

Istotną różnicę między Radą Oświatową a organami władzy samorządowej dostrzega również radny, wskazując na niepolityczny charakter Rady Oświatowej *(„Jest to ciało, które jednak trzyma pieczę nad tym, co się dzieje z oświatą w większym stopniu, niż spodziewamy się tego od radnych, bo radni to jest polityka, to są różne interesy, natomiast Rada Oświatowa patrzy tylko na uczniów, na nasze dzieci.” SR3,68)* Członkini RO podkreśla natomiast korzystne dla procesu uchwałodawczego oderwanie RO od perspektywy ekonomicznej *(„Oni [Komisja Oświaty] patrzą na różne sprawy przede wszystkim pod względem finansowym. My możemy patrzeć nie też pod względem społecznym, edukacyjnym. Mamy inne spojrzenie.” R7,71)*

Radykalny postulat pełnej niezależności Rady Oświatowej od władz samorządowych jest jednak formułowany wyłącznie przez jej przewodniczącą.

Analiza wypowiedzi dotyczących statusu Rady Oświatowej ukazuje ją, jako organ silnie zależny od władz samorządowych, a w dodatku doświadczający skutków politycznych napięć pomiędzy pełniącą patronat formalny Radą Miasta a sprawującym patronat faktyczny burmistrzem. Stopniowe pozytywne zmiany w pozycji Rady uzależnione są w znacznym stopniu od zmiany układu politycznych sił, a przez to mogą okazać się nietrwałe. Rozwiązaniem tej sytuacji, proponowanym przez osobę kluczową dla RO – przewodniczącą, jest ustawowa zmiana w zakresie sposobu powoływania (obligatoryjność) i ram formalnych funkcjonowania Rady (ustawowe ustalenie składu, samodzielne uchwalanie regulaminu), dająca jej niezależność i faktycznie społeczny charakter.

Kompetencje Rady Oświatowej

Ustawa o systemie oświaty ujmuje kwestię zadań, a zarazem kompetencji RO w kilku punktach (art.48 ust. 2, p. 1-5): badanie potrzeb oświatowych na obszarze działania JST. oraz przygotowywanie projektów ich zaspokojenia; opiniowanie budżetu JST w części dotyczącej wydatków na oświatę; opiniowanie projektów sieci publicznych szkół i placówek; opiniowanie projektów aktów prawa miejscowego wydawanych w sprawach oświaty; wyrażanie opinii i wniosków w innych sprawach dotyczących oświaty. Ponieważ kompetencje te stanowią ustawowy „*standard*”, opisywana Rada Oświatowa nie posiada ich listy w swoim regulaminie, w którym znalazł się jedynie ogólny zapis przedstawiający ją, jako „*organ społeczny, opiniodawczy i konsultacyjny w sprawach związanych z edukacją na terenie [...] gminy*”. Trzeba jednak zaznaczyć, że brak uprawnień RO w dokumencie regulującym formalne zasady jej działania może mieć wpływ na osłabienie, i tak niezbyt mocnej, pozycji tego organu, choćby z tego względu, że nie wszyscy członkowie Rady orientują się w prawie oświatowym.

Respondenci są zgodni, co do tego, że treść ustawowych zapisów dotyczących kompetencji Rady jest bardzo ogólna, różnie jednak oceniają ten stan rzeczy. Potrzeby precyzowania kompetencji RO nie dostrzega radny: „*[przepisy] cedują na Radę Oświatową wszystkie kwestie związane z oświatą w danym samorządzie, więc nie wydaje mi się, żeby rada miała problem chcąc podjąć jakiś projekt związany z oświatą, żeby ktoś mógł zarzucić, że to jest wbrew jej kompetencjom.*” (SR3,83) Jego zdaniem, tylko od aktywności Rady Oświatowej zależy, więc, jak wykorzysta ogólnie formułowane ustawowe zapisy. Wiceburmistrz taki ogólny charakter opisu kompetencji RO uznaje wręcz za korzystny, ale dla władz gminnych: „*Wydaje mi się, że taki stopień ogólności jest dobry, bo właśnie daje dużą swobodę samorządom.*” (SR3,81) Odmienne zdanie na temat ogólności zapisów ustawowych ma przewodnicząca RO, patrząca na nie z punktu widzenia organu społecznego: „*To, że możemy robić spotkania, konsultacje ze środowiskiem, społeczeństwem lokalnym, na podstawie tych wszystkich opinii sami opracować jakąś koncepcję zmian w oświacie, to wszystko wynika z komentarzy, z piśmiennictwa, a nie z ustawy.*” (R4,127) Potwierdza tę opinię członkini RO: „*W ustawie jest taki fajny zapis, z którego niestety rzadko korzystaliśmy – zajmowanie się wszystkimi sprawami dotyczącymi oświaty. Niestety, rozmowy na temat tych wszystkich spraw dręczących oświatę były bardzo często ucinane, mówiono, że to nie leży w kompetencji Rady Oświatowej.*” (R7,55)

Zdaniem respondentów, wśród wymienionych w ustawie zadań na pierwsze miejsce pod względem ważności wysuwa się opiniowanie projektów aktów prawnych i spraw budżetowych – najbardziej widoczne w działalności władz samorządowych i najbardziej istotne z ich punktu widzenia. „*Na sesjach Rady Miasta pan przewodniczący Komisji Oświaty mówi o tym, że Rada Oświatowa pozytywnie lub negatywnie zaopiniowała dany wniosek, czy daną uchwałę. I to ma pewnie znaczenie dla pozostałych radnych.*” (SR2,72) Opiniowanie, mimo, że w ocenie respondentów najważniejsze ze wszystkich kompetencji RO, nie jest

jednak w ich oczach kompetencją „poważną”, przede wszystkim ze względu na jej niewiążący charakter (S1,19): *„Tak naprawdę, Rada Oświatowa niewiele może działać, może tylko mówić o tym, że to jest dobry kierunek albo zły.”* (SR2,74)

Podstawowym postulatem dotyczącym zmian w trybie opiniowania uchwał przez RO jest, zatem nadanie im wiążącego charakteru: *„Opinia powinna, jeżeli to ma być organ konsultacyjno-opiniodawczy, to, według mnie, powinna być wiążąca.”* (R4,123) – stwierdza stanowczo przewodnicząca RO. Niewiążący tryb opiniowania sprawia, że aktywność opiniodawcza Rady traci na znaczeniu. Przejawem tego jest fakt, że projekty uchwał są jej przekazywane w terminie nieodległym od sesji Rady Miasta (nie później niż siedem dni przed sesją), co pozwala jedynie na określenie ogólnego stanowiska RO – pozytywnego lub negatywnego. *„Chcielibyśmy otrzymywać wcześniej projekty do zaopiniowania”* – mówi przewodnicząca RO, *„bo jest ich zawsze kilka, kilkanaście i, no trzeba się z nimi zapoznać, później spotkać, pogadać i wydać jakąś opinię.”* Projekty trafiające do RO same nie mają uzasadnienia, i nie oczekuje się uzasadnienia również od Rady Oświatowej, a przecież *„opinia ma być merytoryczna, ma być taka, że albo pokazuje błędy projektu, albo pokazuje błędy ustawodawcy.”* (R4,26) *„Nie chodzi przecież o to, że przychodzimy do radnych i coś tam mówimy – dobrze, źle, poprzemy, nie poprzemy, tylko żeby ich do czegoś przekonać.”* (R4,28)

Propozycje innych zmian w zapisie ustawowym są nieliczne: *„Dla mnie to powinien być organ, który opiniuje wszystko to, co dotyczy edukacji, nie tylko projekty uchwał. [...] Jeżeli jest jakaś koncepcja, jak np. dotycząca tworzenia zespołów, to chciałabym, żeby to zostało skierowane właśnie do Rady Oświatowej, żebyśmy tutaj sobie podyskutowali na ten temat, a następnie podjęli decyzję.”* (R4,101) *„Według mnie to powinniśmy mieć możliwość wnoszenia pewnych pomysłów do dyskusji na sesji rady.”* – wskazuje członkini RO. *„Wtedy mogliby wykorzystać naszą wiedzę. Może byłoby ciekawiej? Może wprowadzilibyśmy jakiś*

pomysł taki, na który radni by nie wpadli?” (R6,60) Respondenci nie rozważają natomiast możliwości poszerzenia kompetencji RO o inicjatywę uchwałodawczą czy funkcje kontrolne – taka zmiana niesłaby ze sobą zbyt duże ryzyko dla władz lokalnych. „Byłoby to wtedy bardzo mocne w stosunku do samorządu [...] (R5,88). Ten organ [stanowiący] by nas nie chciał. Nie byłoby rad oświatowych, bo, po co komu taki wrzód?” (R6,89)

*

Analiza opinii respondentów na temat kompetencji Rady Oświatowej wskazuje na ich niewielkie zainteresowanie tą tematyką. Być może, wysoka ranga zapisów ustawowych, nadająca regulacjom prawnym cechy konieczności i niezmienności, zniechęca do refleksji na ten temat. Może też, już samo zaistnienie Rady Oświatowej traktowane jest, jako sukces, a kroki ku jej wzmocnieniu wydają się ryzykowne, bo osłabiające poparcie władz samorządowych. W gronie respondentów rozbudowaną ocenę i własną koncepcję zmian zaprezentowała przewodnicząca RO. Warte rozważenia są jej uwagi na temat konkretnych zmian zapisów Ustawy, zwłaszcza – wiążącego charakteru formułowanej przez Radę Oświatową opinii oraz ustalenia zawartości merytorycznej opinii.

Skład Rady Oświatowej

Inne zagadnienie formalne – skład Rady Oświatowej, wzbudziło wśród respondentów znacznie większe zainteresowanie. Temat ten był od momentu powstania tego organu społecznego jednym z bardziej emocjonujących zarówno stronę społeczną, jak i samorządową. Wspomnienia na temat momentu ustalania składu Rady przywołuje burmistrz, jak wynika z wypowiedzi – aktywna uczestniczka tego procesu, a nawet jego liderka: „Doszłam do wniosku, że w radzie oświatowej powinni zasiadać przedstawiciele wszystkich grup społecznych – [dyrektorzy] przedszkoli, szkół podstawowych, średnich, z rad rodziców w tych szkołach jako czynnik społeczny.” (S1,13) „Członkami rady oświatowej są

również radni i to jest pewien sygnał współpracy, ścisłej współpracy między tymi organami.” (S1,20) Rzeczywistość odbiegała jednak nieco od tej wizji zrównoważonej reprezentacji. Zgodnie z zapisami pierwszego regulaminu, RO liczyła na początku swojego istnienia dwanaście osób – w jej skład wchodził przedstawiciele (po jednej osobie) rady miejskiej, urzędu gminy, zespołu ekonomiczno-administracyjnego szkół, dyrektorów przedszkoli, dyrektorów szkół podstawowych, dyrektorów gimnazjów, dyrektorów zespołów szkół publicznych, rad rodziców przedszkoli, rad rodziców szkół podstawowych, rad rodziców gimnazjów, Związku Nauczycielstwa Polskiego, NSZZ „Solidarność”. Łatwo zauważyć, że zdecydowaną większość pierwszego składu RO stanowili przedstawiciele władz samorządowych i dyrektorzy szkół oraz placówek, podlegający tym władzom służbowo. Problematyczność tej sytuacji wskazuje sama burmistrz: *„Były wątpliwości, czy udział dyrektorów nie jest zbyt mocny w radzie oświatowej. Jako że dyrektorzy mi podlegają, można było przypuszczać, że ja wywieram nacisk na dyrektorów.”* (S1,15) Niewątpliwie, taki skład gwarantował lokalnej władzy pełną kontrolę nad decyzjami Rady Oświatowej i nad jej częścią *„społeczną”*.

Wyrazem niezgody na taki stan rzeczy był skierowany do Rady Miasta wniosek pierwszej przewodniczącej RO (wywodzącej się ze środowiska rodzicielskiego PRR), na temat poszerzenia składu RO. Radni odrzucili go jednak w głosowaniu, aby następnie podjąć decyzję, że konkurencyjny projekt zmian w regulaminie RO przygotowują dyrektor ZEAS-u i przedstawiciel urzędu gminy, a więc osoby reprezentujące władze samorządowe (P2). Rozpoczęły się trudne i długie negocjacje na temat składu RO (*„Długo trwało zanim ustaliliśmy taki właściwy skład rady oświatowej.”* S1,13; *„Były burzliwe dyskusje, co do tego składu.”* SR2,28; *„Od samego początku mieliśmy spór, co do składu z panią burmistrz.”* R4,83; *„Było trochę kłopotów z tym, jak to zrobić, żeby rodziców nie było więcej, żeby te proporcje były wyrównane.”* SR2,112)

Po upływie roku przewodnicząca złożyła drugi wniosek mający na celu zmianę składu RO. Jego najistotniejszym elementem był postulat powiększenia składu Rady o członka Porozumienia Rad Rodziców oraz stałego uczestnictwa burmistrz w jej posiedzeniach (P10) . Podjęcie decyzji o poszerzeniu składu Rady zajęło Radzie Miasta niemal cały kolejny rok. Dopiero tuż przed wyborami samorządowymi do RO dołączyło dwóch, nie zaś jeden jak wnioskowała przewodnicząca, nowych członków – przedstawiciel organizacji zrzeszających rodziców dzieci niepełnosprawnych i przewodnicząca gminnego Porozumienia Rad Rodziców (P14) . W efekcie w RO zwiększył się udział środowisk reprezentujących organizacje społeczne. Ostatnia korekta składu RO dotyczyła włączenia przedstawiciela rad rodziców zespołu szkół publicznych. Tym razem Rada Miasta nowej kadencji zaakceptowała ten pomysł, a w rezultacie tej zmiany grupa reprezentantów władz samorządowych i podległych im dyrektorów nie stanowi już w RO większości.

Akceptację dla aktualnej postaci składu Rady Oświatowej ukazują w swoich wypowiedziach przede wszystkim przedstawiciele strony samorządowej: *„Rada jest bardzo szerokim zestawem osób, które mają do czynienia z oświatą.” (S1,14) „Jak się przyjrzymy, kto do Rady Oświatowej może należeć, to stwarza to ogromne możliwości współpracy wszystkich środowisk związanych z edukacją, powoduje, że mogą powstać takie inicjatywy i takie pomysły, które nie powstałyby, gdyby te grupy ludzi się nie spotkały.” (SR2,8) „Są dyrektorzy, którzy znają tą szkołę od środka, bo zarządzają nią, są rodzice, którzy patrzą z pozycji interesów swoich dzieci, każdy próbuje swoją wizję przekazać. A my, jako przedstawiciele gminy, pani burmistrz, jakoś musimy łączyć te wszystkie „zachciewajki”, interesy, ale najważniejsze, to są nasze dzieci.” (SR3,45)* Wypowiedzi te podkreślają autentycznie reprezentatywny charakter składu Rady, objaśnienie uczynione przez radnego, stawia przedstawicieli samorządu w pozycji rozjemcy, mediatora pomiędzy środowiskiem szkolnym a rodzicielskim.

Odminną wizję składu ma przewodnicząca RO, wskazująca na ukryte przed okiem zewnętrznego obserwatora relacje władzy. Dzielią one członków rady na „czynniki społeczny” (środowisko rodzicielskie) i znacznie bardziej wpływowe „bezpieczniki” (R4,82), czyli reprezentanci samorządu (wiceburmistrz, dyrektor ZEAS-u, przedstawiciel Rady Miasta i dyrektorzy). Można stwierdzić, że mimo niewielkiej przewagi liczebnej środowiska rodzicielskiego, w RO wciąż nie ma faktycznej równowagi sił. „W momencie, kiedy jest pan dyrektor ZEAS-u, to żaden dyrektor nic szczerze nie powie.” – stwierdza członkini RO (R7,49) Co więcej, jak zauważa ta sama respondentka, siła strony samorządowej oddziałuje również na rodziców, którzy niejednokrotnie pozostają wobec niej w niejawnych relacjach zależności lub po prostu są onieśmieleni autorytetem urzędu. Oficjalny obraz składu RO, ukazujący zrównoważone w sile grupy, jest, zatem pozorny: „Stworzyliśmy taką instytucję jak Rada Oświatowa, to może jeszcze ją kontrolujemy. Kontrolujemy ją, przez udział naszych przedstawicieli.” – mówi przewodnicząca, wcielając się ironicznie w przedstawiciela strony samorządowej. (R4,84)

Czy, zdaniem respondentów, konieczne są dalsze zmiany? Wypowiada się na ten temat przewodnicząca, wskazując na potrzebę uregulowanie składu Rady na poziomie prawa oświatowego. Pozostawienie kwestii składu do decyzji władz samorządowych, nawet przy ich życzliwym do idei uspołecznienia nastawieniu, zawsze będzie, bowiem groziło sporami. „Nasze społeczeństwo nie do końca przestrzega pewnych zasad, które nie są zapisane. I nie dotyczy to już nawet społeczności rodziców, bo z tymi byśmy sobie poradzili, tylko chodzi o organa władzy lokalnej, które mają tworzyć takie instytucje jak Rada Oświatowa.” (R4,120) Brak uregulowania składu RO nie wpływa też korzystnie na wizerunek tego organu społecznego: „Gdyby [...] z mocy ustawy i wskazane były chociażby instytucje, czy organy, które mogą wskazywać swoich przedstawicieli, to już by było coś, co by budowało autorytet

takiej Rady Oświatowej.” (R4,21) Respondentka nie jest jednak pewna, jaki dalszy kierunek przeobrażenia struktury Rady byłby najlepszy i toczy na ten temat sama ze sobą interesującą polemikę: „Chodzi o to, czy ta rada to ma być w pełni uspołecznionym, podmiotem, czy też powinna być zmieszana.” (R4,100) Przytaczane wcześniej formułowane przez nią postulaty niezależności Rady, sugerują, że powinna ona w swoim składzie posiadać wyłącznie „czynnik społeczny”. „Mieszany”, społeczno-samorządowy skład RO, wikła, bowiem ten organ w paradoksy: członkowie RO reprezentujący władze gminne „po części opiniują sami siebie” i „zawsze są bezpieczni, że ich pozytywnie Rada Oświatowa zaopiniuje. Jeżeli będziemy stopniowo to zmieniać, to nie będzie tak różowo. Zresztą już nie jest, bo krytykujemy tu różne rzeczy.” (R4,96)

Respondentka rozważa jednak także argumenty za rozwiązaniem „mieszanym”: „Z drugiej strony wiem, że jeśli tutaj zostaniemy sami – przedstawiciele rad rodziców, nauczyciele, to nie będziemy tak istotnym organem, jakbym tego chciała.” (R4,84) Jest jeszcze inny argument na rzecz „mieszanego” składu – wiedza i doświadczenie przedstawicieli strony samorządowej: „Podmioty, które powinny być z urzędu w tej Radzie Oświatowej, to są te podmioty, które na żądanie pozostałych, mniej poinformowanych członków, są w stanie udzielić merytorycznej odpowiedzi.” (R4,94) Do takiego wniosku skłania ją skomplikowana materia formalno-prawna, którą zajmuje się Rada, jako organ opiniujący: „Te uchwały do zaopiniowania, ich treść nie dociera do przeciętnego obywatela. [...] Nawet ja muszę je czytać dwa razy, sięgam jeszcze do przepisów, na które oni tam się powołują. (R4,97) Przewodnicząca przyznaje, że z tego powodu interweniowała, gdy dyrektor ZEAS-u chciał zrezygnować z członkostwa w Radzie. „Powiedziałam – Ale kogo pan przyśle tutaj do tej Rady Oświatowej? Pana podwładną, która nie będzie wiedziała, co się dzieje w oświacie?” (R4,95) „Czynnik społeczny” można wzmocnić na innej drodze niż poprzez regulowanie składu: „Możemy

zaprosić tutaj przedstawicieli szkół, przedstawicieli rodziców, społeczność lokalną. Spotykamy się z nimi i rozmawiamy na tematy, które są przedmiotem tych prac rady oświatowej. Ale już nie wyobrażam sobie tego, że ta cała grupa ma decydować o opinii, którą mamy przedstawić później Radzie Miasta, co do kwestii dotyczących edukacji.” (R4,98)

Ostatecznie stwierdza: *„Ten kształt [składu RO] jest w porządku, do przelknięcia.” (R4,98)*

„[Uspołecznienie] powinno być w pewnych ramach. [...] Są kwestie, których ram nie powinniśmy przekraczać.” (R4,58)

Jedyna korekta, którą rozważa, dotyczy dyrektorów: *„Trzeba by było pomyśleć o tym, czy nie dać szkołom możliwości dokonania wyboru, czy chcą dyrektora, czy chcą jakiegoś innego przedstawiciela do tej rady oświatowej.” (R4,86)*

Można by dodać, że doskonałym zapleczem do takiego rozwiązania byłyby rady szkół, które mogłyby wyłaniać ze swojego grona reprezentantów.

Inne rozwiązanie proponuje członkini RO, która podziela opinię przewodniczącej o silnym uzależnieniu służbowym dyrektorów, ale widzi inne rozwiązanie tego problemu – wyłączenie ze składu przedstawicieli władz samorządowych i administracji (*„Nie powinno być w RO zwierzchników dyrektorów, czyli burmistrz, czy dyrektora ZEAS-u.” (R7,101)*). Wpłynęłoby to pozytywnie również na nauczycieli (w osobach reprezentantów związków zawodowych) i rodziców. Obrady RO w takim składzie wyobraża sobie ona następująco: *„Nie ma nikogo z gminy, my się spotykamy jako rodzice, nauczyciele, dyrektorzy i od nas ktoś idzie, referuje Komisji Oświaty i panu wiceburmistrzowi to, co ustaliliśmy. Żeby oni nie blokowali tych rozmów. (R7,140). Bo okazuje się, że raptem na takiej Radzie jedynymi osobami, które podnoszą głos, które dyskutują są rodzice.” (R7,142)*

„Oczywiście, zawsze są jacyś zauszniczy pani burmistrz i nawet, jeżeli którykolwiek dyrektor coś powie, to i tak to dojdzie do jej uszu. Więc między sobą i tak też ci dyrektorzy nie do końca sobie ufają.” (R7,101)

Stłumienie autentycznych opinii może dotyczyć również rodziców. *„Gorzej, jeżeli na przykład wśród rodziców też są zależności do gmin, albo też rodzic nie ma na tyle odwagi, żeby o czymś*

mówić. [...] W momencie kiedy osoby zarządzającej by nie było może też ten rodzic też by troszeczkę inaczej funkcjonował.” (R7,142)

Respondenci nie dostrzegają natomiast konieczności włączenia do składu RO uczniów. Na ten temat wypowiada się z wahaniem jedynie przewodnicząca: *„Myślę, że to by nie był zły pomysł. [...] Ale młodzież wyrwać do czegośkolwiek pozytywnego, to nie można.” (R4,51,52)*

Naturalnym wstępnym krokiem w tę stronę byłaby z pewnością współpraca RO z Młodzieżową Radą Gminy, ale oba społeczne organy pozostają wobec siebie w dystansie. *„Zdajemy sobie sprawę, że coś takiego [jak RO] istnieje. [...] Ale relacji zbyt wielu między naszą Radą a Radą Oświatową nie ma w tym momencie.”* – stwierdza przedstawiciel MRM. *„Był taki pomysł, żeby podczas obrad Rady Oświatowej był stały członek reprezentujący Młodzieżową Radę Miasta. [...] Może ta rozmowa dzisiejsza przybliży nas do tego, żeby wejść w taką relację.” (M6,55).* Drugi członek MRM podsuwa inne rozwiązanie, dotyczące tematyki składu RO: *„Chodziłem do podstawówki, do szkoły społecznej. Logo tej szkoły to były trzy ludziki obok siebie, wszystkie tej samej wysokości: pierwszy ludzik reprezentował nauczycieli, drugi – rodziców, trzeci – uczniów. No i jeżeli ma powstać rada oświatowa, która rzeczywiście skutecznie działa, no to te wszystkie trzy ludziki powinny się w tym miejscu znajdować. [...] Może warto zrobić tak jak w radzie szkoły jest. Czyli reprezentacja po równo uczniów, po równo nauczycieli i po równo rodziców? [...] Bo my możemy być członkami Rady Oświatowej, ale my będziemy mieli jednego przedstawiciela. A myślę, że jeżeli już by miało być fair, to może by warto jednak robić po prostu po równo.” (M5,60)*

Regulaminowe ustalenia, co do składu Rady Oświatowej wiążą się z zagadnieniem trybu wyboru jej członków. W momencie powołania Rady do istnienia, z wyboru środowiskowego pochodzili reprezentanci dyrektorów i rodziców, pozostałe osoby były zaś wskazywane przez burmistrz, Radę Miasta i nauczycielskie związki zawodowe. Prawie wszystkie czynności

organizacyjne związane z wyborami spoczywały w rękach pani burmistrz – organizowała ona, z pomocą dyrektora ZEAS, spotkania w gronie dyrektorów i rad rodziców. O pierwszej z tych grup mówi członkini RO: *„Konkretni dyrektorzy byli wskazywani przez panią burmistrz i przez pana dyrektora ZEAS-u. Ja to wiem od dyrektorów.”* (R7,32) Podobną formę miały „wybory” w gronie rad rodziców wszystkich szkół: *„Rodzice wskazywali kandydatów, którzy jechali do ZEAS-u, tam była burmistrz i pan dyrektor ZEAS-u, i w rozmowie ustalali, że to będą te a nie inne osoby. Na tej zasadzie to się odbyło.”* (R4,6) Kwestia ta od początku budziła kontrowersje (R4, odpowiedź pisemna): *„Ja się nie zgadzałam z tym”* – mówi przewodnicząca RO. *„Uważaliśmy, że to nie do końca jest czytelne, bo jeżeli to mają być przedstawiciele rodziców, to ci rodzice powinni się spotkać i dokonać sami takich wyborów, nie za pośrednictwem organu gminy.”* (R4,3) Jednak, ze względu na początkową fazę działalności Rady, potraktowano taki tryb wyborów, jako przejściowy. *„Najważniejsze, że w ogóle ta instytucja została powołana.”* (R4,3)

Ostatnie zagadnienie omawiane w kontekście składu Rady Oświatowej dotyczy jej przewodniczącego, który kieruje pracą Rady i reprezentuje ją na zewnątrz, a także zwołuje jej posiedzenia. Zgodnie z uchwałą Rady Miasta pierwsze posiedzenie RO zwołuje jej przewodniczący i prowadzi je do czasu wyłonienia przewodniczącego i wiceprzewodniczącego nowego organu. Jego wybór następuje, co dość oczywiste, spośród członków Rady, ma jednak też swoją nieformalną stronę. Objasnia ją radny: *„[RO] Jest to ciało społeczne, doradcze, konsultacyjne, więc dobrze jest, żeby przewodniczącym był ktoś z rad rodziców, z PRR-u.”* (SR3,32) Jest to niepisana umowa pomiędzy stroną społeczną i samorządową, która do tej pory jest przestrzegana. Pierwsza przewodnicząca została wybrana zgodnie z tą zasadą, z wyraźnym, choć pośrednim udziałem reprezentanta pani burmistrz, który wysunął jej kandydaturę. W opisie jednej z respondentek występuje ona jako *„osoba z ogromnym potencjałem, wiedzą, autorytetem”* (R7, 130), *„bardzo aktywna mama, o*

ogromnej wiedzy, osobowości też dominującej, która właśnie należała do tych rodziców, którzy wcześniej bezpośrednio rozmawiali z burmistrzem wtedy, kiedy spotykaliśmy się w sprawie tych [likwidowanych] stołówek.” (R7,34) Mimo tych walorów, pierwsza przewodnicząca po dwóch latach zrezygnowała z członkostwa w Radzie, w wyniku ostrego konfliktu z dyrektorem ZEAS, co zostało wspomniane tylko przez jedną respondentkę: „Ta rezygnacja, ona była taka znacząca, bardzo znacząca. Odeszła, bo miała dosyć kłótni, ścierania się, którego nie można przeskoczyć, nie można pójść dalej, tylko cały czas się jest blokowany, w pewien sposób niszczone psychicznie.” (R7,130)

Obecna przewodnicząca również jest postacią szczególną – wywodzącą się ze środowiska rodzicielskiego, i jednocześnie całkowicie akceptowaną przez stronę samorządową. Rola, jaką można jej, zatem przypisać w ramach Rady Oświatowej to rola „łącznika”, „mediatora”. Opis jej osoby w wypowiedzi radnego jest lapidarny, ale ujmuje najważniejsze cechy: *„Ciesz się autorytetem. Trudno polemizować z jej zdaniem, z jej poglądami. Ma zdolność zjednywania sobie ludzi.” (SR3,43) Te cechy pozwalają jej zarówno na partnerskie rozmowy z samorządowcami, jak i na opanowanie „czynnika społecznego” („rodzice są bardzo roszczeniowi, [...] a ona potrafi spacyfikować niektórych rodziców.” SR3,43) „Poza tym ona zachęca nas do dyskusji. Zachęca zawsze do wypowiadania swojego zdania, mówi wręcz – kłóćmy się, ale merytorycznie.” (R5,99)*

Przewodnicząca jest świadoma swojej mocnej pozycji. Rozważając przyszłość Rady, dzieli się swoimi obawami: *„Póki ja będę [przewodniczącą], to pewnie jeszcze uda się jakoś [RO] utrzymać. Ale boję się, że potem ona umrze w sposób naturalny, że ci rodzice, którzy mądrze myślą, nie będą mieli siły przebicia.” (R4,112) Za swój główny atut uznaje wiedzę i doświadczenie, które przydają się zarówno w relacjach ze środowiskiem rodziców, jak i z władzami samorządowymi: „Nie jest łatwo ze mną, dlatego że ja chcę, żeby mówić do mnie*

merytorycznie, a nie krzykiem, że, dajmy na to, pójdziemy z kosami na panią burmistrz. I tak samo jest w drugą stronę – jeżeli burmistrz zawali mi sprawę, to jej to powiem.” (R4,80)

*

Analiza wypowiedzi na temat składu Rady Oświatowej wskazuje, że jest to temat, która w badanym środowisku budzi niesłabnące emocje. Zdania na ten oceny stanu aktualnego są dość jasno podzielone – strona samorządowa nie dostrzega konieczności zmian w strukturze składu, która została ukształtowana w znacznej mierze w momencie powstania Rady, uznając go za reprezentatywny i zrównoważony. Odmienne zdanie na ten temat ma przewodnicząca Rady, która w wywiadzie podejmuje obszernie rozważania na temat istoty społecznego charakteru tego organu i adekwatnego do niej składu. Argumenty za składem czysto „społecznym” (niezależność decyzyjna, uniknięcie przez członków sytuacji opiniowania własnych działań) przegrywają ostatecznie ze spojrzeniem pragmatycznym (ranga organu, merytoryczny wkład strony samorządowej). Jedyna postulowana przez nią poważna korekta w składzie dotyczy wykluczenia ze składu dyrektorów, zbyt obciążonych zależnościami służbowymi od innych członków Rady.

Trudno oprzeć się wrażeniu, że ta wewnętrzna dyskusja jest wynikiem nie tylko rzetelnej analizy problemu, ale „podwójnej roli” pełnionej przez przewodniczącą RO – reprezentantki strony społecznej i zarazem jej „pacyfikatorki”. Alternatywny, „społeczny” w duchu pomysł zmian w składzie RO przedstawia jej członkini: wykluczenie ze składu władz samorządowych i administracji, co wyzwoli swobodę działania i wzajemne zaufanie członków – zarówno dyrektorów, nauczycieli, jak i rodziców. Respondenci nie dostrzegają natomiast nieobecności w Radzie reprezentantów innej ważnej grupy – uczniów, którzy w osobach przedstawicieli Młodzieżowej Rady Miasta, skłaniają się ku rozwiązaniu „społecznemu”: równej reprezentacji rodziców, nauczycieli i uczniów.

Działalność Rady Oświatowej

Codzienna działalność Rady z pozoru ma dość monotony charakter. Omawiany organ społeczny jest instytucją kolegialną, co oznacza, że jego praca opiera się przede wszystkim na uregulowanych w swoim przebiegu, cyklicznych spotkaniach członków, których głównym przedmiotem jest opiniowanie projektów uchwał Rady Miasta. W ciągu prawie trzyletniego okresu jej funkcjonowania odbyło się łącznie dwadzieścia spotkań RO: dziesięć w pierwszym roku, pięć w drugim i pięć – do połowy roku trzeciego. Aby spotkanie mogło się odbyć, konieczne jest zebranie się odpowiedniej liczby członków, ustalonej w regulaminie. Posiedzenia, na których liczba uczestników nie osiągnęła wymaganego kworum, zdarzały się bardzo rzadko. Taka sytuacja miała miejsce m.in. w trakcie prowadzonego badania, kiedy to w zebraniu RO uczestniczyło tylko czterech członków. W spotkaniach Rady biorą też udział osoby nie będące jej członkami – do niedawna burmistrz, która deklarowała daleko idące wsparcie dla jej działań (P12), jak również inne zaproszone przez przewodniczącą RO osoby pomagające w podjęciu decyzji i pełniące rolę ekspertów: prawnik, będący autorem projektu zmian w uchwale powołującej Radę Oświatową (P2) oraz przedstawiciele zespołu eksperckiego do opracowania Strategii rozwoju oświaty (P13). Rada zaprasza również na spotkania potencjalnych partnerów działań – np. przedstawicieli Młodzieżowej Rady Miasta.

Jak wynika z protokołów, posiedzenia Rady przebiegają w określony sposób – rozpoczynają się od wskazania osoby prowadzącej obrady, po którym następuje przedstawienie porządku obrad, a następnie dyskusja na temat poszczególnych punktów i akty decyzyjne. Zgodnie z pierwszym zapisem regulaminu, wszystkie decyzje Rady Oświatowej były podejmowane zwykłą większością głosów, w obecności co najmniej połowy składu Rady, w głosowaniu jawnym (w przypadku równej liczby głosów decydował głos przewodniczącego).

Po modyfikacji regulaminu decyzje RO podejmowane są w różny sposób, w zależności od ich charakteru: opinie dotyczące projektów aktów prawnych Rada podejmuje zwykłą większością głosów, w głosowaniu jawnym, w obecności, co najmniej połowy jej składu (w przypadku równej liczby głosów decyduje głos przewodniczącego); w sprawach osobowych przewodniczący może zarządzić głosowanie tajne, określając jednocześnie jak ma przebiegać. W sprawach niewymagających wydania opinii Rada ma prawo wyrazić swoje stanowisko w każdej kwestii. Według zapisów regulaminu, wszystkie decyzje Rady powinny mieć formę pisemną.

Praca takich gremiów zazwyczaj nie przyciąga uwagi osób spoza ich kręgu. Analiza wypowiedzi na ten temat odsłania jednak nieoczekiwaną kwestię sporną, dotyczącą przebiegu obrad w badanej miejscowości – od niedawna, obrady mają bowiem ustalony regulaminowo niepubliczny charakter, a opinie na temat tego kroku są wciąż podzielone. Członkini RO jest zwolenniczką jawności: *„żeby też osoby z zewnątrz mogły zobaczyć jak takie posiedzenie wygląda, żeby też była pewna ich kontrola nad tym co mówią nasi członkowie.”* Grupą członków, którą ma ona w szczególności na uwadze są przedstawiciele organów gminnych, którzy *„czują się niekiedy bezkarni.”* (R7,69) Zamknięty charakter spotkań sprawia, że jedynym po nich śladem zostaje pamięć uczestników i ogólnikowy w treści protokół, zamieszczany na stronie Urzędu Gminy. (SR2,64) *„Bardzo oględnie tam jest pisane, co się działo. Takie najważniejsze punkty.”* Nie jest to, zatem dokument, który mógłby stanowić podstawę rozstrzygnięcia w kwestiach spornych: *„Była dyskusja co do protokołu, bo osoby nie zgadzały się do tego co zostało powiedziane, czy kto co powiedział.”* (R7,73) Pomysł otwarcia obrad RO nie został jednak zaakceptowany. *„Dlatego te posiedzenia są niepubliczne”* – wyjaśnia radny, *„[...] bo zdarza się burza mózgów, nawet konstruktywna kłótnia, a to nie powinno być eksponowane, bo nie temu to służy.”* (SR3,73) Podobne stanowisko zajmuje wiceburmistrz: *„To jest taki organ, w którym dyskutuje się różne rzeczy i*

nie wszystko powinno być upowszechniane, upubliczniane, bo to robi więcej szkody niż pożytku.” (SR2,109) Trudno powiedzieć, czy te ogólnikowe argumenty mają na celu dbałość o wizerunek Rady Oświatowej, ochronę interesów osób trzecich, czy też samych jej członków, faktem jest jednak, że Rada Oświatowa zdecydowała się nie dopuszczać osób „postronnych” do detali swojej codziennej działalności.

Warto zwrócić uwagę, że decydujący wpływ na decyzję o formalnym zamknięciu zebrania przed udziałem osób z zewnątrz wywarło niedawne wyjątkowe zdarzenie: *„Przyszła grupa rodziców, która chciała zwrócić uwagę na swój problem, a w zasadzie wymusić decyzję. Wtedy zdecydowaliśmy, że nie mogą, że to jest sprzeczne z zasadami funkcjonowania Rady.”* (SR2,66) Rodzice pojawili się na zebraniu RO nieprzypadkowo – w porządku obrad figurowało zaopiniowanie projektu uchwały odrzucającej skargę na dyrektora. *„Przyszli apelować do nas, żebyśmy nie podejmowali tej uchwały. [...] Rodzice chcieli, żebyśmy z nimi rozmawiali, ponieważ zdobyli nowe jakieś dowody.”* (R5,96) Wysłuchanie tych informacji członkowie Rady uznali jednak za działanie zbyt ryzykowne, zaś po tym wydarzeniu uzupełniono zapis regulaminu – udział osób spoza Rady może mieć miejsce po uprzednim złożeniu przez nie wniosku i pozytywnym jego rozpatrzeniu przez cały organ. (SR2,67) Ogólny wydźwięk tej regulaminowej zmiany można potraktować, jako działanie pozwalające na ostrożny dystans wobec „żywiolu społecznego” w sytuacjach konfliktowych i uniknięcie roli arbitra, zarezerwowanej najwyraźniej dla innych organów.

Główną aktywnością Rady w trakcie spotkań pozostaje, zgodnie z główną jej kompetencją ustawową, opiniowanie projektów uchwał Rady Miasta. W protokołach ze spotkań RO najczęściej wymieniane są: decyzje związane z opiniowaniem projektu budżetu gminy w części dotyczącej wydatków na oświatę i wszelkich proponowanych w tym zakresie zmian; projektów aktów prawa miejscowego wydawanych w sprawach oświaty (np. tryb udzielania i rozliczania dotacji dla szkół i przedszkoli prowadzonych na terenie gminy przez inne niż

gmina podmioty, dodatkowa liczba godzin zajęć w przedszkolach opłacanych z budżetu gminy); projektów zmian w sieci publicznych szkół i placówek. Rada zapoznaje się także z przygotowywaną corocznie przez organ wykonawczy gminy informacją o stanie realizacji zadań oświatowych, jak również zajmuje się bieżącymi sprawami dotyczącymi gminnej oświaty, np. skargą grupy rodziców na nieprawidłowości w zakresie bezpieczeństwa pracy z dziećmi (P18).

Można uznać, że w tym zakresie aktywność Rady w dużej mierze jest kierunkowana aktywnością władz samorządowych, o czym świadczy choćby kalendarz spotkań odbywających się raz w miesiącu, na tydzień przed sesją Rady Miasta. Jak zauważa członkini RO, *„Przede wszystkim opiniujemy uchwały dotyczące oświaty. Wypowiadamy się w różnych sprawach oświatowych [...] To wszystko wynika z planów pani burmistrz, rady miejskiej w stosunku do oświaty.”* (R5,45) Projekty są na ogół opiniowane pozytywnie, a dyskusja na ich temat nie jest intensywna, choć zdarzają się wyjątki: *„Mieliśmy ostatnio spór o to, czy pieniądze, które zostały przeznaczone na remont straży pożarnej ze środków oświaty, zostały wydatkowane prawidłowo. I tu się podzieliliśmy, jednym głosem opinia przeszła pozytywnie.”* (R4,30) Ta różnica zdań jest uznana zresztą przez przewodniczącą za sygnał rozwojowy: *„Idziemy w dobrym kierunku, bo my powinniśmy się sprzeczać. Jeżeli ktoś chce, żeby coś funkcjonowało i coś rosło, to trzeba się sprzeczać. Jeżeli tylko sobie kiwamy głowami, to nic z tego nie będzie.”* (R4,30) Jedna z członkiń Rady powątpiewa jednak w sens tego rodzaju działalności, uznając go za jałowy. *„Troszkę za bardzo jesteśmy skupieni na opiniowaniu tych uchwał. Mnie brakuje poznawania rzeczywistych problemów placówek oświatowych. Bo generalnie to my się skupiamy tylko na opiniowaniu, czyli w zasadzie potwierdzamy to, co już jest ustalone przez Komisję Oświatową.”* (R5,80)

Przykłady innych działań, bliższych praktyki oświatowej, są nieliczne i na podstawie wypowiedzi respondentów trudno powiedzieć, na ile skuteczne i wpływowe. Takim

przedsięwzięciem była analiza prowadzona przez jednego z członków RO na temat przygotowania gminnych szkół i przedszkoli do przyjęcia dzieci pięcio- i sześciolletnich (R7,95), nie wiadomo, jednak, jak analiza, poza jej prezentacją, została wykorzystana. Inny pomysł dotyczył gromadzenia gminnych „dobrych praktyk” w dziedzinie oświaty: *„Mielismy poznawać ich warunki pracy. Bo nasze szkoły, przedszkola mają różne warunki materialne, mieszczą się w różnych budynkach. Niech rodzice mają tego świadomość, bo dyrektorzy to są zorientowani jak to wygląda.”* (R5,63) Według protokołów, Rada zaproponowała „szereg rozwiązań”, które miały usprawnić funkcjonowanie gminnych placówek oświatowych, w tym m.in.: powołanie (w oparciu o własne zasoby kadrowe) zespołu metodyków; współdziałanie na poziomie dyrektorów szkół i przedszkoli w celu omawiania bieżących spraw, wymiany doświadczeń i organizowania szkoleń dla kadry nauczycielskiej; systematyczne pogłębianie współpracy na linii rodzic-szkoła oraz podjęcie działań z zakresu profilaktyki przemocy w szkole. (P 5,6,7) To przedsięwzięcie zostało jednak przerwane w obliczu innych, pilniejszych zadań, a los rekomendacji jest nieznany. Bliskie oświatowej codzienności były również tematy „wniesione” na obrady RO – przekazane jej członkom przez osoby spoza jej kręgu, między innymi – przez rady rodziców (*„jak mają jakiś problem, to wnioskuje, tutaj wnioski spływają i my to omawiamy. Ale jeśli taki wniosek spłynie do PRR, to przekaże do Rady Oświatowej, bo to taka droga powinna być.”* SR2,106). Przykładem takiej wniesionej aktualnie sprawy jest kwestia usprawnienia dowozów uczniów na basen, organizowanych do tej pory przez każdą z rad rodziców osobno (SR2,78).

Niektóre interesujące pomysły wysuwane przez poszczególnych członków Rady nie zyskały, z niewiadomych przyczyn, jej zainteresowania: *„Chciałam żebyśmy się spotkali czy tutaj z nauczycielami, żeby nauczyciele się wypowiedzieli na temat sześciolatków w szkołach, jak oni to widzą. Chciałam żebyśmy się spotkali z nauczycielami, którzy w tym roku rozpoczęli pracę z darmowym podręcznikiem, żeby się wypowiedzieli na ten temat, żebyśmy mieli od nich*

wiedzę. Nie z MEN-u, ani nie z Internetu, tylko od osób, które pracują z danym podręcznikiem. No, ale też się nie udało.” (R7,96) Częściowym niepowodzeniem zakończyła się próba usytuowania się RO wobec władz samorządowych na pozycji eksperckiej i doradczej: „Mówiliśmy kiedyś pani burmistrz – trzeba wydział oświaty tworzyć. Burmistrz nie ma czasu, burmistrz nie musi wiedzieć, co się dzieje w oświacie. Powinna mieć coś, co będzie funkcjonowało nie, jako ZEAS, jako nadzorca nad szkołami rozliczający ich z księgowości, coś, co będzie funkcjonowało przy burmistrzu i na jego potrzeby.” (R4,130) Mimo rekomendacji takiego rozwiązania przez RO, burmistrz skłoniła się jedynie do powołania funkcji wiceburmistrza ds. oświaty.

Do wyjątków należy aktywność Rady długofalowa, skoncentrowana na sprawie o większym stopniu ogólności. „Do tej pory taka najważniejsza, to była sprawa strategii oświatowej. To była jedna z pierwszych i podstawowych spraw, którą się zajmowała Rada Oświatowa.” (SR2,77) Stworzenie tego typu dokumentu – niewynikającego z obligacji ustawowych, nie jest częste w praktyce samorządowej. Inicjatywa ta pojawiła się w środowisku rodzicielskim Porozumienia Rad Rodziców i stała się, za sprawą pierwszej przewodniczącej Rady Oświatowej, głównym obiektem aktywności organu w pierwszym roku jego istnienia. Przewodnicząca RO już na drugim spotkaniu (P2) wystąpiła z inicjatywą opracowania strategii oświatowej, a następnie złożyła w tej sprawie formalny wniosek do organu wykonawczego (P3). Co istotne, powstanie strategii stało się również ambicją starającej się o ponowny wybór pani burmistrz.

Do prac nad strategią zatrudniona została zewnętrzna firma, ale większość respondentów jest zgodna, że wkład pracy Rady w powstanie strategii był bardzo znaczący: „To był ogrom pracy i ogromna zasługa Rady Oświatowej.” (SR3,49) „Były warsztaty i spotkania i dyskusje. Brali udział również uczniowie.” (R6,65) „Rada Oświatowa wykazała się niezwykle skutecznością w swoim działaniu.” (SR3,78) Zgodnie z protokołami, Rada pracowała nad

diagnozą potrzeb oświatowych, dbała o włączenie w prace przedstawicieli różnych środowisk związanych z lokalną oświatą (P11), organizowała dyżury eksperckie (P13), oceniała opracowany dokument (P14), a także pracowała nad dalszym jego udoskonalaniem (P15). Rada sformułowała również potrzebę utworzenia w strukturach urzędu gminy wydziału oświaty, którego zadaniem byłoby wdrażanie strategii rozwoju edukacji oraz udzielanie wsparcia eksperckiego dyrektorom placówek oświatowych (P14). Praca ta była trudna nie tylko ze względu na charakter dokumentu: *„Powstał rozłam między Radą Oświatową a dyrektorem ZEAS-u. Konflikt, w którym byłam mediatorem”* – wspomina obecna przewodnicząca. (R4,105) Jednak Rada *„dopięła swego i „przycisnęła” wszystkich, również pana dyrektora ZEAS-u, bo to on pilotował z mocy urzędu tę sprawę.”* (SR3,78) W historii tej Rada Oświatowa ukazana jest, jako główny pozytywny bohater, który osiągnął zasłużony sukces, a odniesienia do niej pojawiają się niemal w każdym wywiadzie.

Istnieje jednak alternatywna historia tego przedsięwzięcia, przedstawiona przez członkinię Rady, którą potwierdza analiza innych niż protokoły dostępnych na stronie Urzędu Miasta dokumentów: *„My, jako Rada Oświatowa to za dużo do powiedzenia o samej strategii nie mieliśmy. Oczywiście były robione te konsultacje, to wszystko było tam prowadzone przez ZEAS. Ale ówczesna przewodnicząca miała duży żal o to, że ona, jako pomysłodawczyni nie była brana pod uwagę. Tam zostali powołani eksperci, czy jacyś tam liderzy złapani na korytarzu.”* (R7,120) Pominięta w pracach nad strategią przewodnicząca zgłaszała zastrzeżenia, co do ich przebiegu: *„mówiła, że to nie powinno być robione w ten sposób i w takim tempie.”* (R7,122). Niemal natychmiast po powstaniu dokumentu RO zgłosiła swoje poprawki, co potwierdzałoby jej wcześniejszą marginalną rolę w całym przedsięwzięciu. Mimo oficjalnego przyjęcia strategii przez burmistrza, Rada uzgodniła z nią nieoficjalnie, że uchwalenie strategii zostanie przełożone na okres powyborczy, aby zyskać czas na przedyskutowanie tych poprawek (R7,110). Jednak po wyborach poprawki okazały się

niemożliwe (R7,107). „*Ona miała być dalej konsultowana, ale w momencie kiedy siadamy nad nią do pracy, to raptem oni mówią na Komisji Oświaty, że przecież wszystko jest dobrze w tej strategii. I jakoś tak ogólnie nad tą strategią za bardzo potem już nie chcieli pracować.*”

(R7,113) Dalsze losy strategii są niejasne – dokument ten do tej pory nie zyskał rangi uchwały i prawdopodobnie stanowi w działalności władz samorządowych raczej kierunkowskaz niż dokument obligujący. Dokument, przedstawiany, jako efekt pierwszego wielkiego wysiłku Rady, uczynionego pod patronatem pani burmistrz, zniknął z pola widzenia wszystkich respondentów, mimo swojego strategicznego charakteru i podzielanej opinii o wyjątkowym znaczeniu.

Rada, a przynajmniej jej „*nie samorządowa*” część, została natomiast całkowicie wyłączona z konsultowania przedsięwzięcia, na którym władzom samorządowym zależało z powodów finansowych – wspomnianego wcześniej pomysłu tworzenia zespołów szkolno-przedszkolnych. Prawdopodobnie, władze samorządowe zamierzały zwrócić się o opinię w ostatnim momencie przez sesję Rady Miasta, aby ograniczyć rozmiary debaty na ten temat.

„*Dowiedzieliśmy się pokątnie, ta uchwała miała wejść za naszymi plecami.*” (R7,89) Nie cała Rada była jednak równie nieświadoma istnienia projektu uchwały – wiedzę na jej temat posiadały z pewnością osoby związane z samorządem: „*Ja się pytałam na zebraniu Rady – Chodzą słuchy o tych zespołach szkolno-przedszkolnych, pytałam się ja i pani ze związków zawodowych. Ale zostałyśmy całkowicie zlekceważone. [...] Tylko się uśmiechali do siebie – Wszystko będzie dobrze, to na razie są tylko plany, proszę się tym w ogóle nie przejmować.*”

(R7,150,153) Wtedy też miał miejsce wspomniany wcześniej protest przeciwko projektowi samorządowemu, w którym respondentka brała osobiście udział: „*Rodzice, nauczyciele, dyrektorzy, wszyscy poszliśmy przeciwko burmistrz i jej pomysłowi z kosmosu.*” (R7,151)

Ogólne oceny tego krótkiego okresu, w jakim Rada działała, wskazują, że respondenci wciąż widzą ją, jako organizację początkującą: „*Raczkujemy, to jest cały czas raczkowanie.*

Pierwszy rok, pierwsze dwa lata, to było przygotowanie do tego, żebyśmy tutaj wspólnie umieli ze sobą rozmawiać.” (R4,21), „Myślę, że Rada mogłaby działać jeszcze prężniej, że na razie rozkręca się.” (SR2,115), „Tak naprawdę Rada tak porządnie zaczęła działać dopiero od tego roku. Ten pierwszy rok to było takie trochę tworzenie Rady w bólach.” (SR2,102)

Działalność Rady ma w oczach respondentów niewykorzystany potencjał rozwojowy, zwłaszcza pod względem słabo eksplorowanych obszarów działalności. Przewodnicząca dostrzega realne szanse przejęcia przez Radę zadań wykraczających poza opiniowanie: *„Ja powiedziałam dzisiaj też do pana przewodniczącego Komisji Oświatowej, że to, że on zorganizował otwarte posiedzenie komisji, spotkanie dotyczące tworzenia zespołów, to jest fajnie, tylko że jednak zrobiła to władza. Bo taki jest społeczny odbiór – O, sami się tłumaczą z tego, co robią.”* W jej opinii jest to idealne zadanie dla Rady Oświatowej: *„Spróbujemy my zrobić na jesieni takie spotkanie, zaprosimy rodziców i zobaczymy wtedy, ile osób przyjdzie, bo do nich nie przyszło dużo. Zaproponujemy, żeby oni najpierw przedstawili swoje argumenty za, przeciw, a później my będziemy bronić albo jednej, albo drugiej strony.”* (R4,73)

Niewykorzystany potencjał widzi ona również w aktywności członków: *„Ja ich sama pobudzam [...]. Czasami zakpię sobie z pani burmistrz, albo coś zażartuję, żeby oni też poczuli, że są w radzie, która daje im pełną swobodę wypowiedzi. [...] Moja postawa ma też im pokazywać i moje zachowanie ma im pokazywać, że, w jaką stronę powinniśmy iść.”* (R4,90)

*

Analiza wypowiedzi respondentów na temat bieżącej działalności Rady wskazuje, że jest ona wciąż organizacją w fazie rozwoju. W ciągu trzech lat istnienia, jej praca dotyczyła przede wszystkim opiniowania uchwał Rady Miasta, sporadycznie tylko pojawiały się przedsięwzięcia, wykraczające poza tę schematyczną rolę. Pozostały czas członkowie Rady poświęcali na dopracowanie formalnych zasad własnego działania i uregulowanie

wewnętrznych relacji. Do wyjątkowych w swojej skali przedsięwzięć należało stworzenie strategii oświatowej gminy, wokół której narosło jednak sporo mitów, a której faktyczne autorstwo jest trudne do ustalenia, realny wpływ na stan gminnej oświaty – trudny do oceny.

Na kierunek i natężenie aktywności Rady wpłynęła również z pewnością postawa władz samorządowych, które sprawują nad nią nieformalną kontrolę. Z ich perspektywy, właściwą, „bezpieczną” dla aktywności tego organu jest opiniowanie uchwał – zwłaszcza tych, co, do których istnieje pewność pozytywnego wyniku. Respondenci widzą, co prawda szansę w zmianach postaw władz samorządowych: *„Już teraz Rada Miasta jest przyzwyczajona do tego, że taki organ jest i myślę, że to będzie szło teraz już w takim kierunku, w jakim powinno iść.”* (SR2,103) Powolne „przyzwyczajanie się” organów samorządowych do istnienia nowego partnera jest jednak dla Rady Oświatowej trudną sytuacją, pochłaniającą wiele energii. Dlatego zapewne w zazwyczaj optymistycznych wypowiedziach przewodniczącej pojawiły się nuty zniechęcenia: *„Możemy, więc zamknąć Radę Oświatową, zamknąć drzwi, wyjść stąd i powiedzieć – Dobra, mam to w nosie, jeżeli oni tak do tego podchodzą, przecież ja tracę czas swój na to, żeby im tutaj pomóc. Możemy to zamknąć i udać, że nic nie było. Ale przecież nie o to chodzi. Widać po trzech latach, że coś tam się dzieje. [...] Są takie sygnały malutkie. [...] Przebudzenie władzy czasami jest późne.”* (R4,107) Młoda Rada Oświatowa ma wciąż szansę na wynegocjowanie dla siebie w publicznej przestrzeni stosownego miejsca, które nie będzie obiektem manipulacji.

Cel istnienia Rady Oświatowej

Ostatnie zagadnienie przedstawione w raporcie dotyczy wypowiedzi respondentów na temat sensowności i celowości takiej formy uspołecznienia, jaką jest Rada Oświatowa. Prawie cała badana grupa jest w jakiś sposób związana z Radą Oświatową, co z pewnością utrudnia taką refleksję – osobom zaangażowanym w dane przedsięwzięcie „od środka” trudniej jest

zachować wobec niego krytycyzm. Nikt z respondentów nie wątpi zatem w sens istnienia Rady,¹⁶ jednak na podstawie ich wypowiedzi powstaje dość złożony obraz tej kwestii. Sens i cel istnienia Rady Oświatowej ujmowane są bowiem w trzech perspektywach: samorządowej, rodzicielskiej i obywatelskiej.

Pierwsza z wymienionych perspektyw – samorządowa, ujmuje powstanie Rady Oświatowej, jako zmianę strukturalną w obszarze działalności samorządu terytorialnego (nowa instytucja, zmiana w procedurach działania) ukierunkowaną na jego „wsparcie” (decyzyjne, koncepcyjne) w dążeniu do poprawy, jakości jego działania. *„PRR i RO to takie społeczności, które jakby chcą wspomagać, a nie stać w opozycji.”* (S2,47); *„Rada Oświatowa ma na celu wspomaganie i uczestniczenie w procesie decyzyjnym dotyczącym obszarów oświatowych.”* (SR2,58); *„To nie po to żeby tutaj jakieś działania negocować, tylko właśnie żeby wspierać, żeby podsuwać te pomysły i być wsparciem.”* (SR2,47) Rada Oświatowa jawi się w tej perspektywie, jako instrument usprawniający działalność samorządu w obszarze oświaty, swoista „*innowacja*” w obszarze administrowania publicznego. Korzyści z jej istnienia mogą być znaczące: *„[Burmistrz] dostaje za darmo organ konsultacyjny, który ma doradzać w kwestiach, które zajmują dużo czasu, są kontrowersyjne, powodują konflikty społeczne. To tylko należy się cieszyć, że takie coś funkcjonuje.”* (R4,125)

Druga perspektywa obecna w wypowiedziach respondentów to dbałość o „*interesariuszy*” działalności oświatowej samorządu – dzieci i ich rodziców/opiekunów. W tym przypadku, celem jest zaspokojenie potrzeb tych grup poprzez działania roztaczające nad nimi pewnego rodzaju „*opiekę*”. W takim duchu wypowiada się radny: *„Jest to ciało, które trzyma pieczę nad tym, co się dzieje z oświatą w większym stopniu, niż spodziewamy się tego od radnych. Bo radni to jest polityka, to są różne interesy, natomiast Rada Oświatowa patrzy tylko na*

¹⁶ Różnica zdań na ten temat ujawnia się natomiast w ankiecie internetowej – połowa respondentów nie dostrzega uzasadnienia jej istnienia (zob. załącznik nr 4).

uczniów, na nasze dzieci.” (SR3,68) „Jest to taki organ, który daje jakieś poczucie bezpieczeństwa przede wszystkim rodzicom. (SR2,115) Rada Oświatowa ma w tym przypadku przed sobą postawione cele „pedagogiczne”, kieruje się misją społeczną ukierunkowaną na dzieci – grupę społeczną wymagającą szczególnego zainteresowania i troski. W stosunku do perspektywy samorządowej jest to ujęcie rzadziej stosowane przez respondentów, stanowiące prawdopodobnie nawiązanie do misji prezentowanej przez środowisko rodzicielskie Porozumienia Rad Rodziców.

Najczęściej respondenci wypowiadali się z perspektywy trzeciej – obywatelskiej, przywołując cele związane z tworzeniem i doskonaleniem mechanizmów partycypacji społecznej w administrowaniu domeną publiczną. Rada Oświatowa jawi się w tym przypadku, jako miejsce spotkania i debaty na temat edukacji, w której udział biorą strona społeczna i samorządowa: *„Rada Oświatowa to są grupy społeczne, które reprezentują nie tylko interesy rodziców, ale również gminy, jest to takie przekonywanie się.” (R4,21), „[Celem jest] współpraca, która pozwoli wypracować wspólne stanowisko w jakimś obszarze, który jest obszarem dyskusyjnym akurat w tym momencie.” (SR2,57), „Każdy z nas patrzy ze swojego punktu i jesteśmy ograniczeni. To bardzo fajne zobaczyć tak ze wszystkich stron.” (R7,103)* W sposób oczywisty, największe korzyści odnosi w tej sytuacji uprawniona strona społeczna, wkraczająca w przestrzeń tej debaty ze słabszą pozycją (*„Ich racje są dzięki temu lepiej słyszalne.” SR2,115*) Jest to miejsce, w którym wszystkie podmioty zajmują partnerskie pozycje: *„Każdy może wyrazić swoją opinię, swój głos [...] w sprawach oświaty.” (R6,9)*

Rada Oświatowa to również miejsce pozwalające na nie mniej ważny w podejściu partycypacyjnym, ciągły, merytoryczny przekaz informacji na temat spraw oświaty: *„Dzięki Radzie Oświatowej mamy taką przejrzystość komunikacyjną. [...] jeśli ludzie mają jakiś problem i identyfikują przedstawicieli Rady Oświatowej jako kompetentne, wiarygodne, źródło wiedzy, to dzwonią, pytają i sprawa jest załatwiona.” (SR2,101), „Na pewno my jako*

rodzice mamy większą wiedzę na temat tego co się dzieje w gminie, a to jest bardzo ważne. Jesteśmy traktowani bardziej poważnie, bardziej się z nami liczą zarówno pani burmistrz jak i dyrektor ZEAS-u.” (R7,103)

Dlaczego zatem Rady Oświatowe, mimo wskazywanych licznych argumentów uzasadniających ich istnienie, nie są zjawiskiem w Polsce powszechnym? Wypowiada się na ten temat głównie przewodnicząca RO, która wskazuje na przyczynę w postaci niskiej kultury prawnej: *„Nowe jest ciekawe, ale czego nie znamy, tego się boimy. Nie znamy wtedy, kiedy czegoś nie doczytamy. Więc wszyscy się boją takiej Rady Oświaty.” (R4,125)* Byłaby to przeszkoda stosunkowo łatwa do pokonania poprzez dostarczenie wyczerpującej informacji do środowiska samorządowego, a także poprzez edukację środowisk oświatowych. Łączy się ona jednak z inną, znacznie trudniejszą przeszkodą – obawami, jakich doświadczają władze samorządowe, rozważające powołanie do istnienia Rady Oświatowej. Przedmiot tych obaw jest złożony – dotyczą one przede wszystkim uszczuplenia zakresu władzy samorządowej przez nowy organ: *„To nie jest ostrożność rodziców, społeczeństwa, tylko ostrożność władzy lokalnej, która boi się, że przyjdzie jakiś jeszcze jeden instrument, którego będą musieli słuchać w swoich decyzjach dotyczących oświaty.” (R4,126)* *„Im więcej jest osób, które się wypowiadają, tym bardziej się z tym musi liczyć burmistrz [...]. To ma swoje plusy. No bo jeżeli ktoś opiniuje moją pracę, to ja wiem, co myśli o tej pracy. A z drugiej strony, muszę się liczyć z tym głosem krytyki, czyli w jakiś sposób wstrzelić się w oczekiwania społeczne.” (R6,71)* Istnienie społecznych ciał doradczych to również więcej pracy: *„Tych ciał obywatelskich, społecznych, z którymi wszystko trzeba konsultować, uzgadniać, mamy bardzo dużo. Pani burmistrz kiedyś wyjęła cały segregator i mówi – To są moje ciała doradcze. I też jest takie rozproszenie.” (SR3,6)* Do tego dochodzi obawa, że organ społeczny, a więc nieopanowany i nieprzewidywalny, zagrozi stabilności działania władz samorządowych;

„Dlatego są te rady tworzone z takim zabezpieczeniem władzy lokalnej w składzie, żeby ta Rada Oświatowa nie wykręciła jakiegoś numeru.” (R4,126).

Obaw samorządowców nie równoważą prawdopodobne korzyści odniesione z istnienia Rady, bo nie mają oni wiedzy na ten temat (*„To przede wszystkim niewiedza, jak można z tej rady skorzystać.”* R4,125), ani swoistej wyobraźni politycznej. Wniosek przewodniczącej z tych rozważań jest jednoznaczny – przeszkody w zakładaniu Rad Oświatowych są tak duże, że ich powstanie może nastąpić jedynie na drodze obowiązku ustawowego. *„Jak mamy obowiązek tworzenia takich Rad Oświatowych, no to one muszą być, muszą funkcjonować. Póki nie będzie ustawowej zmiany, to ich nie będzie.”* (R4,125) Członkini RO przyczynę małej liczby Rad Oświatowych również dostrzega w niechęci i obawach środowiska samorządowego (*„czasem Rada Oświatowa może nie być wygodna dla organu gminy.”* R5,12), inne jednak zaleca rozwiązanie: *„Gdyby to była inicjatywa rzeczywiście oddolna – rodziców, a radni zakładaliby ją na wniosek rodziców i zapisane byłoby tak w prawie to myślę, że więcej byłoby takich rad oświatowych.”* (R5,12)

*

Trzy perspektywy ukazujące sens istnienia Rady Oświatowej, obecne w wypowiedziach badanych osób stanowią odzwierciedlenie skomplikowanej historii powstania i działania tej Rady Oświatowej, która wywodzi się z oddolnego ruchu rodzicielskiego, powołana została w duchu politycznej partycypacji, objęta zaś jest nie tylko formalnym patronatem samorządowego organu stanowiącego, ale i nieformalnym patronatem organu wykonawczego. Perspektywy te korespondują również z wcześniejszymi wątkami analizy, w których ujawniały się negocjacje toczone między stroną samorządową a stroną społeczną co do statusu Rady Oświatowej, sposobu jej działania i obszarów jej aktywności. Można uznać, że są to perspektywy w jakiś sposób ze sobą konkurujące, nadające respondentom

niejednoznaczne role i niezdecydowane poglądy. Być może jednak, że ich posiadanie to siła badanego środowiska, które, mimo braku pełnej satysfakcji z aktualnego stanu rzeczy,¹⁷ dostrzega pożądane cele i eksperymentuje – w wyobraźni i w rzeczywistości – w celu ich osiągnięcia.

¹⁷ Wskazują na to nie tylko wypowiedzi zawarte w wywiadach, ale również wyniki ankiety internetowej, której uczestnicy są bardzo podzieleni pod względem poziomu zadowolenia z działalności RO (zob. załącznik nr 4)

Część III Wnioski z badań i rekomendacje

Studium empiryczne, którego szczegółowe wyniki prezentuje raport w swojej głównej części, poświęcone jest zjawisku stosunkowo rzadkiemu w naszym kraju – samorządowej radzie oświatowej. Celem naszego badania była rekonstrukcja procesu powstania Rady Oświatowej (m.in. identyfikacja inicjatorów i uczestników procesu, ich motywacje, podejmowane przez nich formalne i nieformalne działania, problemy i strategie ich rozwiązywania) oraz uzyskanie ogólnego obrazu jej funkcjonowania (m.in. ramy prawne, kompetencje, reguły działania, obszary aktywności) w oparciu o opinie respondentów związanych, w większym lub mniejszym stopniu, z tym społecznym organem. Tak określony cel badawczy nie miał czysto poznawczego charakteru – określony został z intencją wykorzystania wyników badań do działań w zakresie polityki oświatowej na poziomie lokalnym i krajowym, a być może – do zmiany prawa oświatowego, dotyczącego działalności organów społecznych. Z tego powodu, prezentacja wniosków badawczych kierunkowana będzie przez pytania istotne dla praktyki oświatowej.

Jakie czynniki zaważyły na powstaniu Rady Oświatowej?

Teren badań to miejscowość, która charakteryzuje się szczególną lokalizacją i sytuacją demograficzną. Przypomnijmy, że jest to niewielka gmina miejska, położona w pobliżu metropolii i zamieszкана przez znaczną liczbę młodych, dobrze wykształconych i usytuowanych ekonomicznie osób. Jako rodzice są oni ponadprzeciętnie zainteresowani sprawami opieki, kształcenia i wychowania, a także gotowi do osobistego zaangażowania społecznego. Są to, niewątpliwie, warunki sprzyjające powstawaniu oświatowych inicjatyw społecznych. Inicjatywą, istotną z punktu widzenia powstania Rady Oświatowej, jest założenie kilka lat temu Porozumienia Rad Rodziców – organizacji skupiającej środowiska rodzicielskie z terenu gminnych szkół, działającej na rzecz jakości lokalnej edukacji.

Na terenie gminy mieszka duża liczba dzieci, co przy prawidłowo skonstruowanej sieci szkół i placówek sprawia, że badany samorząd nie odczuwa niedoborów finansowych w obszarze oświaty – środki pochodzące z budżetu państwa uzupełnione dochodami własnymi zaspokajają zarówno codzienne potrzeby szkół i placówek, jak i oświatowe inwestycje infrastrukturalne. Największym problemem gminy w ostatnim czasie był brak miejsc w przedszkolach, wobec którego władze samorządowe podjęły skuteczne środki zaradcze. Dobra sytuacja oświatowa gminy sprzyja z pewnością strategicznemu namysłowi na temat przyszłości i podejmowaniu eksperymentów, do których można zaliczyć powołanie do istnienia Rady Oświatowej.

Czynnikiem sprzyjającym powstaniu Rady Oświatowej jest również fakt pełnienia funkcji burmistrza przez osobę świadomą nowych perspektyw w myśleniu o demokracji lokalnej i potrafiącą idee partycypacyjne nie tylko zawrzeć w programie wyborczym, ale również realizować. Rada Oświatowa – organ społeczny ulokowany w obszarze działalności samorządu lokalnego, do której powstania w znaczącej mierze burmistrz się przyczyniła, a także nieformalny patronat, jaki sprawuje nad nią do tej pory, to przejawy tej ideowo kierunkowanej działalności.

Innym czynnikiem o personalnym charakterze jest przywództwo Rady Oświatowej oddane w ręce osoby o wysokim autorytecie społecznym i rozległej wiedzy w zakresie administracji publicznej. Postać ta stanowi „łącznik” pomiędzy środowiskiem rodzicielskim, z którego sama się wywodzi, a władzami samorządowymi, w wyważony sposób kieruje organizacją i angażuje się w mediacje w sytuacjach konfliktowych i jest w środowisku lokalnym „wyrocznią” w kwestiach formalno-prawnych.

Całość wymienionych wyżej uwarunkowań sprawiła, że na terenie gminy pojawienie się Rady Oświatowej było nie tylko możliwe, ale wysoce prawdopodobne. Niestety, jest to konfiguracja uwarunkowań dość wyjątkowa w skali kraju.

Czy jest to postać uspołecznienia zgodna z partycypacyjną ideą?

Analiza materiału badawczego prowadzi do ogólnego wniosku, że formalne zaistnienie Rady Oświatowej nie gwarantuje jej faktycznie partycypacyjnego charakteru. Ustawa o systemie oświaty czyni ją całkowicie podporządkowaną organowi stanowiącemu JST, który nie tylko decyduje o „*być, albo nie być*” tego organu, ale rozstrzyga o jej składzie, trybie działania i obszarach aktywności. Jest to sytuacja prowokująca postawę, jaką w badanej miejscowości prezentują wobec Rady Oświatowej władze lokalne. Można ją scharakteryzować, jako „*prewencyjna*” – cechuje się ona niejawną kontrolą nad tym organem, instrumentalnym jego traktowaniem i próbami manipulacji. Wbrew partycypacyjnym pozorom, postawa ta cechuje również osobę burmistrz, uznawaną za nieformalną patronkę Rady.

Rada Oświatowa jest, zatem skutecznie „*spacyfikowana*” zarówno przez członkostwo w jej składzie reprezentantów władz samorządowych, ale również – paradoksalnie – za sprawą przewodniczącej RO, rozumiejącej reguły tej skomplikowanej społecznej „*gry*”. Zgodnie z jej ustalonymi przez stronę samorządową regułami, Rada Oświatowa stanowi „*bufor*” pomiędzy ryzykowną (z punktu widzenia środowiska samorządowego) aktywnością środowiska rodzicielskiego PRR, a władzami samorządowymi, zainteresowanymi utrzymaniem ładu i kontroli. Szczególną rolę odgrywa w tym układzie siłą przewodnicząca RO, która prezentuje się, jako lojalny sprzymierzeniec pani burmistrz, a jednocześnie poszukuje sposobów na zwiększenie rangi organu społecznego, poprzez kreowanie jego „*bezpiecznego*” wizerunku i stopniowe poszerzanie skali jego aktywności. Dzięki tym zabiegom Rada istnieje, działa, co więcej – ma otwarte perspektywy rozwoju. Zapewne

wystarczy jednak zmiana na tym stanowisku, aby Rada straciła swoją stosunkowo dobrą pozycję. Każdy inny „gracz”, mimo talentów przywódczych i walorów osobistych, może nie być wystarczająco silnym partnerem dla motywowanego ochroną wspólnych interesów środowiska samorządowego.

Co robić, aby rady oświatowe powstawały i miały faktycznie uspołeczniający charakter?

Rozważane poniżej kwestie zostały wyłonione na podstawie analizy materiału badawczego, z pewnością więc nie wyczerpują wszystkich zagadnień, które są istotne dla dalszych losów uspołecznienia w naszym kraju. Nasze rekomendacje opieramy na ogólnych założeniach koncepcji uspołecznienia, która znalazła wyraz w pierwszych zapisach Ustawy o systemie oświaty, wśród których najważniejsze terminy to demokratyczne uczestnictwo i samorządność. Wybór ten jest, rzecz jasna, określonym wyborem politycznym, który nie musi być przekonujący dla każdego czytelnika raportu. Oparliśmy się również na znanych nam, nielicznych w tym obszarze zagadnień, interpretacjach prawnych i komentarzach. Nasze rekomendacje nie zawsze są też jednoznaczne – często stanowią wskazanie tematu dalszych analiz i debat publicznych.

Powołanie rady oświatowej

Aktualna regulacja ustawowa dotycząca powołania rady oświatowej jednoznacznie określa, że jej utworzenie jest całkowicie uzależnione od woli organu stanowiącego JST. Zapisy prawne i praktyka samorządowa sprawiają z kolei, że głównym inicjatorem formalnym powołania rady jest organ wykonawczy. Rozwiązanie to ewidentnie ustawia radę oświatową w pozycji podporządkowanej w stosunku do władzy samorządowej i zmniejsza jej demokratyczny potencjał. Czy można tego uniknąć? W naszej opinii, jest to możliwe poprzez oparcie procesu tworzenia rady oświatowej na fundamencie inicjatywy mieszkańców. Inicjatywa taka mogłaby przybrać postać projektu uchwały (w przypadku, gdy mieszkańcy

posiadają inicjatywę uchwałodawczą), bądź wniosku przekazanego organowi stanowiącemu (np. komisji oświaty, przewodniczącemu organu stanowiącego). Organ stanowiący, powinien zaś być w tej sytuacji zobligowany do powołania rady oświatowej. Przypomnijmy, że w podobny sposób ujmował kwestie powołania wojewódzkiej rady oświatowej zapis art. 48 ust.1 w brzmieniu Ustawy z 1991 roku (Dz.U. z 1991, nr 95, poz.425), który nakładał na kuratora obowiązek powołania takiej rady na wniosek (co najmniej 10%) rad szkół i placówek. Powołanie rady oświatowej, w naszej opinii, powinno jednak pozostać w ogólności nieobligatoryjne. Działalności społecznej nie da się jednak „zadekretować” i obowiązkowe tworzenie rad oświatowych nie będzie gwarantować autentycznego zaangażowania ich członków w sprawy edukacji.

Usytuowanie rady oświatowej

Ustawodawca określił usytuowanie rady oświatowej poprzez stwierdzenie, że działa ona „przy” organie, który ją powołał. Zazwyczaj jest to rozumiane, jako ścisła relacja, w jakiej pozostają wobec organów stanowiących komisje rad gmin, powiatów i sejmików wojewódzkich. Nie jest to jednak jedyna możliwa interpretacja, na co wskazuje M. Pilich (2013, s. 573), traktujący radę oświatową, jako organ doradczy nie tylko organu stanowiącego, ale całej jednostki samorządu terytorialnego. Takie rozumienie z pewnością nadaje temu organowi wyższą rangę.

Rezygnacja z silnego powiązania rady oświatowej z organem stanowiącym może nastąpić poprzez zmianę zapisu ustawowego (zastąpienie fragmentu, dotyczącego działania „przy organie”, innego rodzaju sformułowaniem np. „działa na rzecz oświaty na terenie JST.”). Podzielamy opinię jednego z uczestników badań, że w ten sposób nastąpiłaby zmiana statusu organu społecznego z „pomocniczego”, „wspierającego” w stosunku do konkretnego organu samorządowego, na bardziej autonomiczny i otwierający szersze perspektywy działania.

Nie ma obaw, że w ten sposób zostałyby zerwane więzi rady oświatowej z organami samorządu – wspólne pozostałyby wszak cele (jakość lokalnej oświaty).

Ustalanie składu

Zapis ustawowy przekazuje organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego całkowitą swobodę w zakresie kształtowania sposobu funkcjonowania rady oświatowej – ustala on jej skład i zasady wyboru członków. Może on również w sposób całkowicie dowolny określić tryb przeprowadzenia wyborów do rady. Zapis ten jest słabym punktem obecnej regulacji, nie gwarantuje, bowiem, że powołana przez niego rada będzie reprezentacją wszystkich środowisk związanych z lokalną edukacją, co stanowi istotny postulat partycypacyjny.

Sądzymy, że skład rady oświatowej powinien zostać uregulowany ustawowo, gdyż pozostawienie tej kwestii do decyzji władz samorządowych zawsze będzie źródłem konfliktów lub nadużyć. Istotną kwestią jest zagwarantowanie uczestnictwa w radzie środowisk faktycznie zaangażowanych w sprawy edukacji – przedstawicieli rad szkół i placówek, organizacji pozarządowych o edukacyjnym profilu, organizacji pracodawców czy instytucji naukowych. Wśród tych grup, szczególną uwagę trzeba obdarzyć reprezentantów rad szkół. Obwarowanie uczestnictwa reprezentantów rad szkół w radzie oświatowej wymogiem ustawowym sprawi, być może, że powoływanie rad szkół w większym stopniu zainteresuje dyrektorów i nauczycieli, a one same zyskają na znaczeniu w oczach rodziców i uczniów.

Kwestią, która musi być poddana głębszej refleksji jest obecność w składzie rady oświatowej reprezentantów władz samorządowych i podlegających im służbowo dyrektorów – podzielamy obawy tych respondentów, którzy widzą w tej sytuacji źródło problemów

w obszarze decyzyjnym. Ważną sprawą jest także ustanowienie adekwatnego do partycypacyjnych celów rady oświatowej demokratycznego trybu powoływania jej członków.

Tworzenie regulaminu

Aktualny tryb stanowienia regulaminu rady oświatowej (nie określa go sama rada, lecz organ, który ją powołuje) pozbawia ją elementarnych wymogów samorządności i niezależności. Nie mamy wątpliwości, że zapisy prawne w tej kwestii powinny się jak najszybciej zmienić, a rada oświatowa powinna posiadać prawo uchwalania i zmian własnego regulaminu.

Zakres kompetencji

Kompetencje rady oświatowej określa Ustawa o systemie oświaty w art. 48 ust. 2 pkt 1-5. Należy do nich: 1) badanie potrzeb oświatowych na obszarze działania jednostki samorządu terytorialnego oraz przygotowywanie projektów ich zaspokajania; 2) opiniowanie budżetu jednostki samorządu terytorialnego w części dotyczącej wydatków na oświatę; 3) opiniowanie projektów sieci publicznych szkół i placówek; 4) opiniowanie projektów aktów prawa miejscowego wydawanych w sprawach oświaty; 5) wyrażanie opinii i wniosków w innych sprawach dotyczących oświaty. Rada oświatowa to zatem organ doradczy i opiniodawczy o stosunkowo niewielkich uprawnieniach, którego opinii organ stanowiący nie musi wcale brać pod uwagę.

Podstawowym postulatem dotyczącym zakresu kompetencji rady oświatowej jest, w naszej ocenie, nadanie wymaganym ustawowo opiniom rady wiążącego charakteru. Niewiążący tryb opiniowania sprawia, że aktywność opiniodawcza rady traci na znaczeniu, staje się grą pozorów. Zasadne byłoby wyposażenie rady oświatowej w prawo do występowania z wnioskami do organów samorządu, a także do Krajowej Rady Oświatowej i kuratora oświaty (jak miało to miejsce w przypadku wojewódzkiej rady oświatowej). Warto także rozważyć możliwość wzmocnienia pozycji rady oświatowej (wzorem jej odpowiedników

w innych krajach Unii Europejskiej) poprzez przyznanie jej większych kompetencji decyzyjnych i kontrolnych, jak na przykład delegowanie przedstawicieli rad oświatowych do komisji konkursowych na stanowiska kierownicze w oświacie, przyjmowanie informacji o realizacji zadań oświatowych i udzielanie absolutorium organowi wykonawczemu samorządu terytorialnego. Rady oświatowe powinny być również zachęcane, poprzez odpowiedni zapis ustawowy, do współpracy między sobą i podejmowania wspólnych inicjatyw na rzecz edukacji.

Przy okazji porządkowania regulacji prawnych na temat rad oświatowych, należy ustalić w jakim stosunku pozostają rady oświatowe wobec Krajowej Rady Oświatowej i czy mają uprawnienie wnioskowania do ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania o jej utworzenie, a jeśli tak, to w jakim trybie. W świetle obowiązującego prawa powstanie KRO jest uzależnione od wniosku odpowiedniej liczby, – co najmniej czterech (art. 45 ust. 2 u.s.o.) – wojewódzkich rad oświatowych. Zapis ten istnieje w niezmienionej postaci od roku 1991, pomimo że wojewódzkie rady oświatowe zastąpiono radami oświatowymi o zupełnie innym statusie. W naszej opinii, ze względu na fakt, że 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.

Zakończenie

Pomimo istnienia regulacji prawnych dotyczących powstawania i działalności rad oświatowych, były i są one zjawiskiem marginalnym, pozostają też całkowicie poza obszarem zainteresowań badaczy empirycznych z obszaru nauk społecznych. Zaprezentowane w raporcie efekty studium dotyczącego działalności rady oświatowej stanowią zatem zaledwie eksploracyjną podstawę do dalszych badań w tym zakresie. W naszej opinii, następny pożądany naukowo krok to przeprowadzenie kolejnych studiów przypadku, co – biorąc pod uwagę niewielką liczebność rad oświatowych, może oznaczać zbadanie wszystkich tego typu podmiotów i uzyskanie pełnego obrazu ich funkcjonowania. Widzimy również konieczność reprezentatywnych badań ilościowych obejmujących teren całego kraju, których przedmiotem byłyby opinie środowisk samorządowych na temat uspołecznienia oświaty, a w zasadzie – przyczyn braku ich aktywności w tym obszarze.

Jesteśmy przekonane, że tematyka uspołecznienia oświaty stanowi obecnie jedno z najważniejszych dla polskiej edukacji zagadnień. Po ćwierćwieczu nieśmiałych eksperymentów formalno-prawnych, czas przystąpić do głębokiej zmiany systemu oświaty w kierunku otwarcia go na oddolne inicjatywy społeczne, praktykowanie demokracji w skali mikro i upowszechnienia różnych form współpracy na rzecz dobra wspólnego jakim jest edukacja dzieci i młodzieży.

Informacja o autorkach raportu

dr hab., Prof. APS Danuta Uryga

Stopień doktora w zakresie nauk humanistycznych uzyskany na Wydziale Filozoficzno-Historycznym Uniwersytetu Jagiellońskiego (2002). Stopień doktora habilitowanego w zakresie nauk społecznych uzyskany na Wydziale Nauk Pedagogicznych Akademii Pedagogiki Specjalnej im. Marii Grzegorzewskiej, 2013). Autorka i współautorka książek: *„Mała szkoła” w środowisku wiejskim. Socjopedagogiczne studium obywatelskich inicjatyw* (2013), *Rada szkoły. Między ideą a społeczną praktyką* (2014). Od 2003 roku pracownik naukowo-dydaktyczny Akademii Pedagogiki Specjalnej im. Marii Grzegorzewskiej (Wydział Nauk Pedagogicznych, Zakład Polityki Edukacyjnej). Obszary aktywności badawczej: oddolne inicjatywy rodzicielskich w sytuacji likwidacji szkół gminnych, uspołecznienie w obszarze szkoły, rodzicielskie inicjatywy ułożone poza obszarem systemu oświaty (quasi-szkoły – tzw. wolne szkoły, szkoły demokratyczne), edukacyjny dyskurs publiczny na temat Karty Nauczyciela.

Wybrane publikacje:

Uryga D., Wiatr M. (2015) *Quasi-szkoły – nowe przedsięwzięcia rodzicielskie na obrzeżu systemu oświaty*, „Pedagogika Społeczna”, 3.

Uryga D. (2014) *Szkoła uspołeczniona – krótka historia pewnej idei pedagogicznej*. „Ruch Pedagogiczny”, 3.

Uryga D. (2014) *System edukacji jak pomnik funkcjonalizmu*, Forum Oświatowe, 2.

Gozdowska E., Uryga D. (2014) *Rada szkoły. Między ideą a społeczną praktyką*. Warszawa: Wydawnictwo APS.

Uryga D. (2013) *„Mała szkoła” w środowisku wiejskim. Socjopedagogiczne studium obywatelskich inicjatyw*. Warszawa: Wydawnictwo APS.

Uryga D. (2013) *Życie codzienne rady szkoły. Wnioski z badań*, „Pedagogika Społeczna”, 3.

Uryga D. (2013) *Demokracja czy republika? Czas na zmiany w ustroju szkoły*, „Ruch Pedagogiczny”, 3.

Uryga D. (2013) *Demontaż systemu oświaty czy jego przemiana? Analiza „Paktu dla edukacji” Związku Nauczycielstwa Polskiego*, „Edukacja”, 1.

dr Elżbieta Gozdowska

Doktor nauk humanistycznych w zakresie pedagogiki (Instytut Badań Edukacyjnych 2004). Autorka i współautorka książek: *Uwarunkowania samorządowej polityki edukacyjnej w opinii lokalnych decydentów* (2012), *Rada szkoły. Między ideą a społeczną praktyką* (2014) oraz artykułów z zakresu polityki edukacyjnej i zarządzania w edukacji. Od 2005 roku współpraca naukowo-dydaktyczna z Akademią Pedagogiki Specjalnej im. Marii Grzegorzewskiej (Wydział Nauk Pedagogicznych, Zakład Polityki Edukacyjnej). Doświadczenia zawodowe w zarządzaniu oświatą i administracji publicznej. Obszary aktywności badawczej: samorządowa

polityka edukacyjna, uspołecznienie polskiego systemu oświaty, edukacyjny dyskurs publiczny na temat Karty Nauczyciela.

Wybrane publikacje

Gozdowska E., Uryga D. (2014). *Rada szkoły. Między ideą a praktyką społeczną*. Warszawa: APS.

Gozdowska E. (2014). *Pozycja dyrektora i rola rady pedagogicznej w zarządzaniu szkołą publiczną*. „Zarządzanie i Edukacja”, nr 93.

Gozdowska E. (2014). *Udział organów społecznych w zarządzaniu szkołą publiczną*. „Zarządzanie i Edukacja”, nr 94.

Gozdowska E. (2014). *Reguły działania rad szkół w świetle analizy szkolnych dokumentów*. „Pedagogika Społeczna”, nr 2.

Gozdowska E. (2013). *Edukacja – wielki sukces czy wielka porażka samorządu terytorialnego. Koncepcje zmian w edukacji publicznej z perspektywy samorządu*. „Ruch Pedagogiczny”, nr 3.

Gozdowska E. (2013). *Uwarunkowania lokalnej polityki edukacyjnej. Wnioski z badań*. „Zarządzanie i Edukacja”, nr 91.

Gozdowska E. (2012). *Uwarunkowania samorządowej polityki edukacyjnej w opinii lokalnych decydentów*, APS, Warszawa: Wydawnictwo APS.

Załączniki

Załącznik nr 1

Kwestionariusz wywiadu indywidualnego

1. Czy Pani/ Pana zdaniem Wasza miejscowość czymś się wyróżnia? Jeśli tak, to czym?
2. Prawo stwarza możliwość powołania rady oświatowej. Co Pani/Pan o tym sądzi?
3. Inicjatywę powołania rady oświatowej może podjąć organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego (odpowiednio – wójt/burmistrz/prezydent miasta, zarząd powiatu, zarząd województwa). Czy w Pani/Pana opinii jest to właściwe rozwiązanie?
4. Samorządową radę oświatową może powołać/utworzyć organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego (odpowiednio – rada gminy, rada powiatu, sejmik województwa). Czy w Pani/Pana opinii jest to właściwe rozwiązanie?
5. Rada oświatowa może działać przy organie stanowiącym jednostki samorządu terytorialnego (odpowiednio – przy radzie gminy, radzie powiatu, sejmiku województwa), a więc jej status faktycznie jest zbliżony do komisji rady gminy, rady powiatu lub sejmiku województwa. Czy w Pani/Pana opinii jest to właściwe rozwiązanie?
6. Skład, zasady wyboru członków oraz regulamin działania samorządowej rady oświatowej ustala organ, który ją powołał (odpowiednio – rada gminy, rada powiatu, sejmik województwa). Czy w Pani/Pana opinii jest to właściwe rozwiązanie?
7. Kiedy (w którym roku) i w jakich okolicznościach została utworzona rada oświatowa w Waszej gminie?
8. Z czyjej inicjatywy powstała ta rada? (Kto był inicjatorem jej utworzenia?)
9. Jakie przesłanki /motywy brane były pod uwagę przy jej powołaniu?
10. W jaki sposób dokonano wyboru członków rady?
11. W jaki sposób wybrano przewodniczącego rady?
12. Ile osób liczy rada i jaki jest w niej udział przedstawicieli poszczególnych środowisk?
13. Jaki(e) cel(e) przyświecają działaniu rady oświatowej?
14. Czy rada posiada swój regulamin działania?
15. Jak często odbywają się zebrania rady? (Ile spotkań odbyło się w ciągu ostatniego roku)?
16. Czy zebrania rady są dokumentowane? Jeśli tak, to w jaki sposób?
17. Czy w zebraniach rady uczestniczą osoby spoza niej? Jeśli tak, to kto i w jakich sprawach?
18. Jakie, Pani/Pana zdaniem, kompetencje posiada rada oświatowa?
19. Które spośród kompetencji rady Pani/Pan uważa za najważniejsze?
20. Jakimi sprawami i z czyjej inicjatywy zajmuje się Rada ?
21. Czy Pani/Pan uważa, że rada oświatowa jest w ogóle potrzebna?
22. Jakie, Pani/Pana zdaniem, korzyści wynikają z funkcjonowania rady oświatowej?
23. Jakie, według Pana/Pani, wynikają/mogą wynikać z jej istnienia zagrożenia?
24. Czy Pani/Pana zdaniem rada napotyka(ła) w swojej działalności na jakieś przeszkody? Jeśli tak, to na jakie?

25. Jak Pani/Pan ocenia działalność Rady Szkoły? Proszę uzasadnić swoją odpowiedź?
26. Czy, Pani/Pana zdaniem, warto byłoby dokonać zmian w przepisach oświatowych dotyczących powołania i funkcjonowania rady oświatowej? Jeśli tak, to co? Jakie widzi Pani/Pan powody proponowanych zmian?
27. Czy w Pani/ Pana gminie władze samorządowe prowadzą inne, obok rady oświatowej, formy konsultacji ze społecznością w sprawach lokalnej oświaty? Jeśli tak, to jakie?

Załącznik nr 2

Dyspozycje do grupowego wywiadu zogniskowanego

- 1) Jak to się stało, że w Państwa miejscowości powstała rada oświatowa? Jakie okoliczności na to wpłynęły?
- 2) Czy dzięki powstaniu i funkcjonowaniu rady oświatowej dokonała się w Państwa miejscowości jakaś zmiana? Jaki ma charakter? Na czym polega?
- 3) Czy Pani/Pana zdaniem rada napotyka w swojej działalności na jakieś przeszkody? Jeśli tak, to na jakie?
- 4) Czy widzą Państwo potrzebę dalszego uspołeczniania oświaty (powstawanie rad szkół i placówek na terenie miasta, Krajowej Rady Oświatowej).
- 5) Czy partycypacja społeczna/udział obywateli w zarządzaniu oświatą jest w ogóle potrzebna, pożądana – dlaczego?

Załącznik nr 3

Pytania zamieszczone w ankiecie internetowej

Informacja dla respondentów:

Ankieta składa się z czterech pytań. Prosimy o wskazanie odpowiedzi, które wyrażają Państwa poglądy. Ankieta jest całkowicie anonimowa.

- 1. Co to jest rada oświatowa? (Proszę wskazać jedną odpowiedź)**
 - a. Organ społeczny rady gminy o kompetencjach doradczych i opiniodawczych w sprawach gminnej oświaty.
 - b. Organ podejmujący najważniejsze decyzje w sprawach gminnej oświaty.
 - c. Organ kontrolujący realizację zadań oświatowych przez samorząd.
 - d. Nie wiem.

- 2. Czym zajmuje się rada oświatowa w gminie? (Można wskazać więcej niż jedną odpowiedź)**
 - a. Przydzielaniem środków finansowych na oświatę w gminie
 - b. Opiniowaniem wydatków na oświatę w gminie
 - c. Opiniowaniem uchwał w sprawach oświaty
 - d. Opiniowaniem sieci publicznych szkół i placówek w gminie
 - e. Badaniem potrzeb gminnej oświaty
 - f. Przygotowaniem uchwał w sprawach oświaty
 - g. Wyborem dyrektorów szkół i placówek oświatowych w gminie
 - i. Nie wiem.

- 3. Czy w Państwa opinii rada oświatowa jest w ogóle potrzebna? (Proszę wskazać jedną odpowiedź)**
 - a. Tak
 - b. Nie
 - c. Nie mam zdania

- 4. Jak oceniają Państwo działalność rady oświatowej? (Proszę wskazać jedną odpowiedź)**
 - a. Zdecydowanie dobrze,
 - b. Raczej dobrze,
 - c. Raczej źle,
 - d. Zdecydowanie źle,
 - e. Nie mam zdania

Informacja o osobie ankietowanej:

- a. Jestem mieszkańcem/mieszkanką Gminy: tak/nie

Jeżeli Pan (-i)/Ty jest (-eś) mieszkańcem/ mieszkanką Gminy, proszę wskazać jedną z poniższych odpowiedzi.

Jestem:

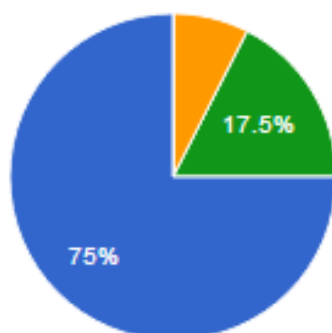
- b. uczniem: szkoły podstawowej/ gimnazjum

- c. rodzicem: przedszkolaka/ ucznia szkoły podstawowej/ ucznia gimnazjum
- d. nauczycielem: przedszkola/szkoły podstawowej/ gimnazjum
- e. dyrektorem: przedszkola/ szkoły podstawowej/gimnazjum
- f. inną osobą

Załącznik nr 4

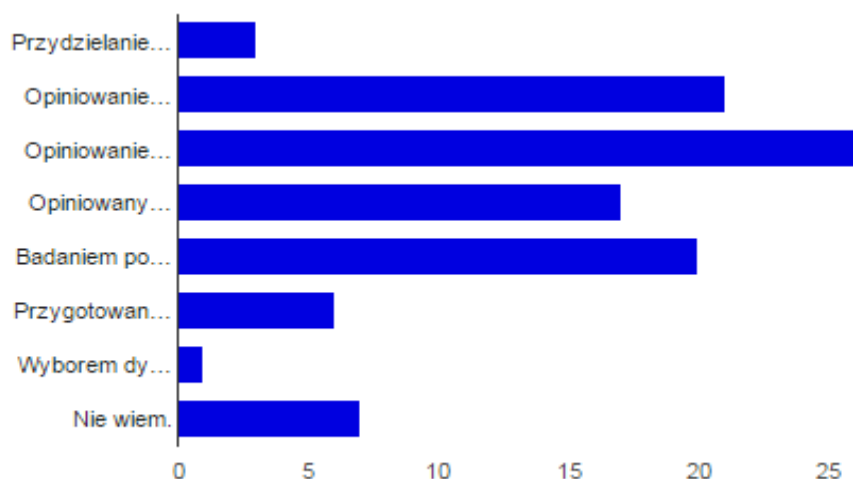
Wyniki ankiety internetowej

1) Co to jest rada oświatowa? (Proszę wskazać jedną odpowiedź)



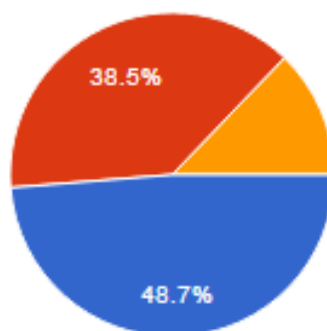
Organ społeczny przy radzie gminy o kompetencjach doradczych i opiniotwórczych w sprawach gminnej oświaty.	30	75%
Organ podejmujący najważniejsze decyzje w sprawach gminnej oświaty.	0	0%
Organ kontrolujący realizację zadań oświatowych przez samorząd gminy.	3	7.5%
Nie wiem.	7	17.5%

2) Czym zajmuje się rada oświatowa w gminie? (Można wskazać więcej niż jedną odpowiedź)



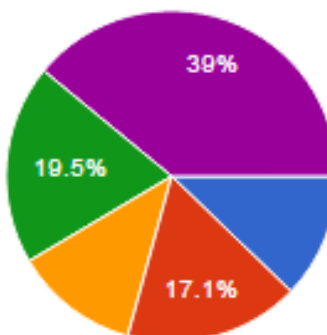
Przydzielaniem środków finansowych na oświatę w gminie.	3	7.3%
Opiniowaniem wydatków na oświatę w gminie.	21	51.2%
Opiniowaniem projektów uchwał w sprawach gminnej oświaty.	26	63.4%
Opiniowaniem projektów sieci publicznych szkół i placówek w gminie.	17	41.5%
Badaniem potrzeb gminnej oświaty.	20	48.8%
Przygotowaniem uchwał w sprawach gminnej oświaty.	6	14.6%
Wyborem dyrektorów szkół i placówek oświatowych w gminie.	1	2.4%
Nie wiem.	7	17.1%

3) Czy w Państwa opinii rada oświatowa jest w ogóle potrzebna? (Proszę wskazać jedną odpowiedź)



Tak	19	48.7%
Nie	15	38.5%
Nie mam zdania	5	12.8%

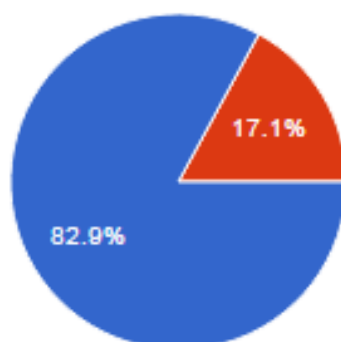
4) Jak oceniają Państwo działalność rady oświatowej? (Proszę wskazać jedną odpowiedź)



Zdecydowanie dobrze	5	12.2%
Raczej dobrze	7	17.1%
Raczej źle	5	12.2%
Zdecydowanie źle	8	19.5%
Nie mam zdania	16	39%

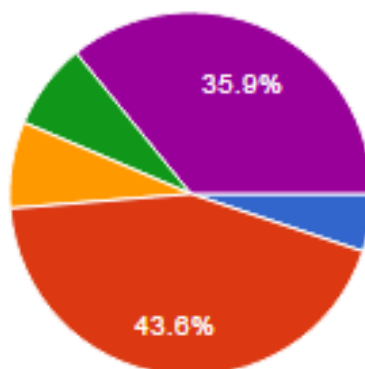
Informacja o osobie ankietowanej:

Jestem mieszkańcem/mieszkanką Gminy: tak/nie



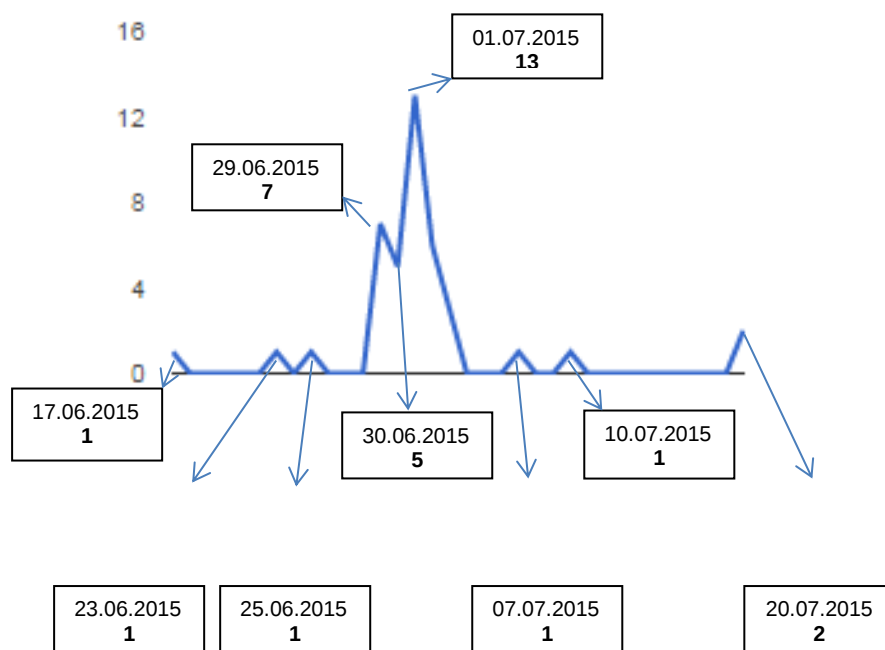
tak	34	82.9%
nie	7	17.1%

Jeżeli Pan (-i)/Ty jest (-eś) mieszkańcem/ mieszkanką Gminy, proszę wskazać jedną z poniższych odpowiedzi. Jestem:



uczniem: szkoły podstawowej/ gimnazjum	2	5.1%
rodzicem: przedszkolaka/ ucznia szkoły podstawowej/ ucznia gimnazjum	17	43.6%
nauczycielem: przedszkola/szkoły podstawowej/ gimnazjum	3	7.7%
dyrektorem: przedszkola/ szkoły podstawowej/gimnazjum	3	7.7%
inną osobą	14	35.9%

Liczba odpowiedzi w poszczególnych dniach trwania badania:



Bibliografia

Arnstein S.R. (1969) *Drabina Społecznej Partycypacji*. W: „Magazyn Amerykańskiego Instytutu Planistów”; za: <http://teoriaarchitektury.blogspot.com/2011/02/sherry-r-arnstein-drabina-spoecznej.html>

Charmaz K. (2009), *Teoria ugruntowana*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.

Gozdowska E. (2014). *Udział organów społecznych w zarządzaniu szkołą publiczną*. „Zarządzanie i Edukacja”, nr 94.

Gozdowska E., Uryga D. (2014). *Rada szkoły. Między ideą a praktyką społeczną*. Warszawa: APS.

Kujawska I. (1995) *O cztery lata mądrzejsi*, „Głos Nauczycielski” (50) 13.12.1995.

Pilich M. (2013) *Ustawa o systemie oświaty. Komentarz*. Warszawa: Wolters Kluwer.

Strużyna K. (1997) *Kto następny?*, „Głos Nauczycielski” (29) 16.07.1997.

Śliwerski B. (2002) *Rada Szkoły. Rada Oświatowa. Przewodnik dla samorządowych władz oświatowych, dyrektorów szkół, nauczycieli, rodziców i uczniów*. Kraków: Oficyna Wydawnicza „Impuls”.

Uryga D. (2013) *„Mała szkoła” w środowisku wiejskim. Socjopedagogiczne studium obywatelskich inicjatyw*. Warszawa: Wydawnictwo APS.

Uryga D. (2014) *Szkoła uspołeczniona – krótka historia pewnej idei pedagogicznej*. „Ruch Pedagogiczny”, 3.

Ustalenia Podzespołu do Spraw Oświaty, Nauki i Postępu Technicznego w ramach Okrągłego Stołu, cz. III „Uspołecznienie szkoły”, „Głos Nauczycielski” (17) 23.04.1989.

Zmiany w ustawie oświatowej (1998), „Głos Nauczycielski” (18) 29.04.1998.

Akty prawne:

Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. 2013 poz. 594 ze zm.).

Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 1991 r. nr 95, poz.425).

Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (tekst jedn. Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów (Dz. U. z 2003 r, nr 24, poz. 199, ze zm.).

Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. 2013 poz. 595 ze zm.).

Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. 2013 poz. 596 ze zm.).

Ustawą z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym (Dz. U. Nr 88, poz. 985 ze zm.).



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

