

L.dz. KSOiW/238/2015

Pan Rafał Grupiński
Przewodniczący Komisji Edukacji, Nauki i Młodzieży
Sejm RP

Opinia

Krajowej Sekcji Oświaty i Wychowania NSZZ „Solidarność” do projektu ustawy o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw z dnia 9 grudnia 2015 r. – druk nr 106

Krajowa Sekcja Oświaty i Wychowania NSZZ „Solidarność” pozytywnie opiniuje większość zmian w projektowanej ustawie. Przede wszystkim na aprobatę zasługuje przywrócenie obowiązku szkolnego dziecka od 7 roku życia przy przyjęciu w art. 14 ust. 1 ustawy o systemie oświaty w brzmieniu nadanym w projekcie ustawy zmieniającej, że wychowanie przedszkolne obejmuje dzieci od początku roku szkolnego w roku kalendarzowym, w którym dziecko kończy 3 lata do końca roku szkolnego, w którym dziecko kończy 7 lat. Podobnie pozytywnie opiniujemy związane z tym:

- prawo dziecka w wieku od 3 do 5 roku życia do korzystania z wychowania przedszkolnego;
- obowiązek odbycia rocznego przygotowania przedszkolnego w przedszkolu, oddziale przedszkolnym szkoły podstawowej lub innej formie wychowania przedszkolnego przez dziecko w wieku 6 lat;
- prawo do rozpoczęcia edukacji szkolnej od 6 roku życia na wniosek rodziców przy spełnieniu warunków wskazanych w projektowanej ustawie.

Za powyższymi rozwiązaniami opowiada się też większość środowiska nauczycielskiego, a także w większości opinia publiczna wyrażana w wielu sondażach, ostatnio również w debacie publicznej prowadzonej przy udziale przedstawicieli nauk i środowisk pedagogicznych oraz rodziców w Telewizji Polskiej w dniu 16 grudnia 2015 r., w wyniku której ponad 73% uczestników i słuchaczy telewizyjnych wypowiedziało się za projektowanymi w tym zakresie zmianami.

Zdaniem KSOiW NSZZ „Solidarność” wątpliwości mogą się pojawić jedynie co do alternatywnych rozwiązań zamieszczonych w art. 7 ust. 4 i 5 w projekcie ustawy zmieniającej, dotyczących dzieci urodzonych w roku 2009, które zostały już objęte obowiązkiem szkolnym i w roku szkolnym 2015/2016 rozpoczęły naukę w klasie I szkoły podstawowej, które na wniosek rodziców będą miały kontynuować naukę w klasie I szkoły podstawowej w roku

szkolnym 2016/2017, a w roku szkolnym 2015/2016 nie będą klasyfikowane i promowane do klasy II, jak o tym stanowi art. 7 ust. 4 projektowanej ustawy.

Wielu pedagogów, psychologów i specjalistów od nauczania wczesnoszkolnego zgłasza zastrzeżenia co do takiego rozwiązania, podnosząc, że będzie to stygmatyzowało, degradowało i zniechęcało dzieci na początku ich drogi edukacyjnej i co będzie miało negatywny wpływ na ich dalszy rozwój. W tej sytuacji wydaje się, że lepszym rozwiązaniem byłoby wprowadzenie jako jedynej propozycji – zamieszczonej w art. 7 ust. 5 ustawy zmieniającej, przewidującej, że dziecko rodziców, którzy złożyli taki wniosek, zamiast kontynuowania nauki w I klasie szkoły podstawowej w pozostałej części roku szkolnego 2015/2016 mogłyby korzystać z różnych form wychowania przedszkolnego lub być przeniesione do oddziału przedszkolnego w szkole podstawowej, a następnie przystąpić do nauki w klasie I w roku szkolnym 2016/2017.

Jedynie w razie nieprzyjęcia dziecka do żadnej z form wychowania przedszkolnego lub do oddziału przedszkolnego w szkole podstawowej z powodu braku miejsca, jako ostateczność pozostawałoby kontynuowanie nauki w I klasie szkoły podstawowej i następnie powtarzanie jej w roku szkolnym 2016/2017. Ustawa może jednak zobowiązać wójta, burmistrza lub prezydenta miasta do wyszukania miejsca dla ucznia klasy I, który do końca roku szkolnego 2015/2016 nie będzie kontynuować w niej nauki.

Przy takim rozwiązaniu warunkiem jest jednak, aby nauczyciele klas pierwszych z dziećmi, które przestaną uczęszczać do tej klasy w roku szkolnym 2015/2016 nie utracili pracy, co byłoby możliwe w dużych szkołach o licznych oddziałach z klasami pierwszymi przez utworzenie w nich dodatkowych oddziałów przedszkolnych. Natomiast w szkołach o małej liczbie klas pierwszych odejście z nich uczniów 6-letnich nie powinno powodować utraty pracy nauczycieli klas pierwszych.

Za pozytywną i potrzebną należy uznać zmianę art. 30 ust. 1 ustawy zmieniającej przez wprowadzenie postanowienia, że kuratora oświaty powołuje i odwołuje minister właściwy ds. oświaty i wychowania. Pozwoli to na przywrócenie prowadzenia polityki oświatowej przez państwo, od czego w ostatnich latach władze stopniowo odstępowały na rzecz samorządów terytorialnych i ich samowoli. Wymaga to jednak zmiany także w art. 31 ust. 1 oraz art. 32 ust. 3 w ustawie zmieniającej, co w przedłożonym projekcie zostało pominięte. Po zmianie art. 30 ust. 1, przewidzianej w projekcie, kurator oświaty nie będzie już wykonywał zadań w imieniu wojewody, jak o tym stanowi obecnie art. 31 ust. 1 ustawy zmienianej, lecz w imieniu ministra właściwego ds. oświaty i wychowania. Wojewoda nie będzie też tworzył delegatur kuratorium oświaty, co przewiduje obecnie art. 32 ust. 3, lecz będzie to zależało od samego kuratora oświaty lub nawet od ministra właściwego ds. oświaty i wychowania. Zmiany w tym zakresie będą wymagały także inne ustawy, m.in. Karta Nauczyciela w zakresie przepisów dotyczących postępowania dyscyplinarnego wobec nauczycieli.

Zasługują na aprobatę także inne projektowane zmiany, a m.in.:

- w art. 17 przewidującej, że ustalenie planu sieci szkół publicznych prowadzonych przez gminę lub powiat wymaga pozytywnej opinii kuratora oświaty pod względem zgodności z warunkami określonymi w art. 17 ust. 1, 2 i 5;
- w art. 31 ust. 1 ustawy zmienianej przez wprowadzenie w dodanym punkcie 10a obowiązku opiniowania przez kuratora oświaty planów pracy publicznych placówek doskonalenia nauczycieli z przewidzianymi tam wyjątkami;

Krajowa Sekcja postuluje też, aby kuratorowi oświaty przywrócić prawo opiniowania planów organizacyjnych szkoły – arkuszy organizacyjnych z możliwością ich opiniowania przez związki zawodowe. W arkuszach tych są bowiem zamieszczane plany zatrudniania nauczycieli oraz przyznawania godzin ponadwymiarowych na poszczególne lata szkolne, co pozostaje w sferze zadań i zainteresowania związków zawodowych.

Bardzo ważne zmiany przewidziane są w art. 58 ust. 3 oraz w art. 59 ustawy zmienianej. Według projektowanego brzmienia art. 58 ust. 3 założenie szkoły publicznej przez osobę prawną lub fizyczną, inną niż jednostka samorządu terytorialnego, będzie wymagało uprzedniego wydania pozytywnej opinii kuratora oświaty. Taka regulacja będzie mogła skutecznie zapobiegać nielegalnej prywatyzacji szkół, do czego dążyły i próbowały realizować samorządy terytorialne, a czemu przeciwstawiły się czynniki społeczne – organizacje pozarządowe i związki zawodowe, a także Rzecznik Praw Obywatelskich, m.in. w wystąpieniu do Ministra Edukacji Narodowej z dnia 17 lipca 2014 r.

W tym zakresie NSZZ „Solidarność” oświaty przyczyniła się do zatrzymania próby nowego modelu przekazania podmiotowi niepublicznemu przez Gminę Miasta Gdańska do prowadzenia szkoły publicznej w formie oddania w najem lokalu użytkowego z jednoczesnym przeznaczeniem go na prowadzenie publicznej szkoły podstawowej z oddziałami przedszkolnymi. W wyniku naszego wystąpienia Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku w wyroku z dnia 21 października 2015 r. Sygn. akt II SA/Gd 416/15 potwierdził, że zarządzenie Prezydenta Miasta Gdańska o oddaniu w taki sposób do prowadzenia szkoły publicznej zostało wydane z rażącym naruszeniem wielu przepisów prawa i jest nieważne. Po uprawomocnieniu się tego wyroku, a jest rzeczą nieprawdopodobną, aby on się nie utrzymał w wyniku skargi kasacyjnej organu prowadzącego, zostanie potwierdzona w orzecznictwie sądowo-administracyjnym nie tylko zasada, że nie jest dopuszczalne przekazanie szkoły publicznej przez j.s.t. do prowadzenia osobie niepublicznej poza szkołą liczącą do 70 uczniów, o której mowa w art. 5 ust. 5g – 5r ustawy o systemie oświaty, lecz także niedopuszczalne jest przekazanie takiej osobie samego tylko zadania własnego gminy w zakresie edukacji publicznej, o którym mowa w art. 7 ust. 1 pkt 8 i to obowiązkowego zadania własnego w rozumieniu art. 7 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym. Oznacza to jednocześnie, że osoby prawne lub osoby fizyczne inne niż j.s.t. nie mogą zastępować tych jednostek w wykonywaniu ich zadań własnych w zakresie edukacji publicznej i prowadzić szkół publicznych za te jednostki, lecz mogą zakładać i prowadzić szkoły publiczne oprócz i obok j.s.t., jeżeli założenie takiej szkoły sprzyja poprawie warunków kształcenia lub korzystnie uzupełnia sieć szkół publicznych na danym terenie.

W takiej sytuacji uzupełniony ustawą zmieniającą art. 58 ust. 3 ustawy zmieniającej przyczyni się niewątpliwie do egzekwowania obowiązujących przepisów przy zakładaniu i prowadzeniu szkół publicznych przez osoby niepubliczne i do zapobiegania nielegalnej prywatyzacji szkół.

Jako korzystne opiniujemy także wprowadzenie obowiązku zasięgnięcia pozytywnej opinii kuratora oświaty w projektowanej zmianie art. 59 ust. 2 ustawy zmienianej w razie likwidacji szkoły prowadzonej przez j.s.t.

Odrębne uwagi wnosi Krajowa Sekcja do projektowanych zmian w ustawie z dnia 13 czerwca 2013 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2013 r., poz. 827 ze zm.). Chodzi przede wszystkim o projektowane zmiany w art. 5 ust. 1 pkt 1 i 2 oraz ust. 2 tej ustawy. Według jej art. 5 ust. 1 pkt. 1 z dniem 1 września 2016 r. oddział

przedszkolny lub oddziały przedszkolne w szkole podstawowej stają się z mocy prawa przedszkolem, a według punktu 2 w tymże terminie takie przedszkole tworzy zespół ze szkołą podstawową, w której dotychczas działały oddział przedszkolny lub oddziały przedszkolne.

Przedłożony projekt ustawy zmieniającej przesuwając termin wprowadzenia tych zmian i przewiduje, że wejdą one w życie z dniem 1 września 2019 r. Tymczasem status prawny i organizacyjny oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych, pomimo tego, że funkcjonują one od wielu lat, nie został uregulowany do czasu obecnego. Powoduje to wiele perturbacji, niejasności i dowolności w codziennym działaniu i kierowaniu oddziałami przedszkolnymi oraz w zatrudnianiu w nich nauczycieli. Oddziały przedszkolne w szkołach podstawowych nie znajdują swojego miejsca ani w ramach statutu przedszkola publicznego, ani w ramach systemu oświaty. Nie wiadomo w szczególności, czy oddział przedszkolny ma funkcjonować przez cały rok szkolny, tj. od dnia 1 września do dnia 31 sierpnia następnego roku kalendarzowego z wyznaczonymi przerwami w poszczególnych latach – jak to wynika z ramowego statutu publicznego przedszkola – czy ma działać w systemie feryjno szkolnym. Częste są też konflikty i spory wynikające z dowolnie stosowanej praktyki zatrudniania nauczycieli w oddziałach przedszkolnych, do czego posiadają kwalifikacje nauczyciele o wykształceniu na kierunku wychowania przedszkolnego, jak i nauczyciele na kierunku nauczania początkowego. Różne są jednak ich warunki pracy, a zwłaszcza obowiązkowy tygodniowy wymiar godzin zajęć. Inny jest też wymiar czasu i sposób korzystania z urlopów wypoczynkowych. Ponadto istnieją rozbieżności pomiędzy tymi rozwiązaniami, a niektórymi przepisami Karty Nauczyciela, a w szczególności jej art. 10 ust. 1, stanowiącym, że nauczyciel jest pracownikiem szkoły lub zespołu szkół, co oznacza, że jest nim zarówno nauczyciel zatrudniony w oddziale przedszkolnym szkoły podstawowej, jak i nauczyciel nauczania wczesnoszkolnego. Skoro tak, to mają równe prawa w zakresie czasu pracy, jak i prawa do urlopu wypoczynkowego. W świetle tego nie byłoby dopuszczalne przenoszenie nauczyciela prowadzącego nauczanie początkowe do pracy w oddziale przedszkolnym i to w czasie roku szkolnego bez wypowiedzenia mu warunków pracy lub bez zgody nauczyciela, co często ma miejsce, wywołuje opory, jest przyczyną konfliktów i sporów.

W tej sprawie Rada Krajowej Sekcji Oświaty i Wychowania NSZZ „Solidarność” w wystąpieniu z dnia 21 lutego 2013 r., skierowanym do Ministerstwa Edukacji Narodowej oraz Sejmowej Komisji Edukacji, Nauki i Młodzieży (kopia w załączeniu), wniosła o uregulowanie statusu prawnego i organizacyjnego oddziału przedszkolnego w szkole podstawowej, a także o unormowanie sytuacji prawnej nauczycieli zatrudnionych w tych oddziałach. Stanowisko tam przedstawione KSOiW podtrzymuje i dalej popiera.

Wkrótce potem została wydana, opiniowana także obecnie, ustawa z dnia 13 czerwca 2013 r., która przewidywała przekształcenie z mocy prawa z dniem 31 sierpnia 2016 r. oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych w przedszkola oraz połączenie tych przedszkoli w zespoły szkół ze szkołami podstawowymi, w których dotychczas działały oddziały przedszkolne. Po wydaniu tej ustawy sprawa regulacji prawnej omawianych oddziałów jakby ucichła, lecz nie zanikła. Przewidziane tam powołanie zespołów przedszkolno-szkolnych wydawało się iść w dobrym kierunku, choć wymagało wydania dalszych aktów prawnych. Tymczasem przedłużenie wejścia w życie opiniowaną ustawą powyższych postanowień ustawy z dnia 13 czerwca 2013 r. do dnia 31 sierpnia 2019 r. sprawi, że jeszcze przez 3 lata szkolne będzie istniała niejasność i niepewność co do charakteru i organizacji oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych oraz brak unormowania sytuacji prawnej nauczycieli zatrudnionych w tych oddziałach. Z powyższych względów KSOiW proponuje odstąpienie od przewidzianego w opiniowanej ustawie przedłużenia

terminu przekształcania oddziałów przedszkolnych w zespoły przedszkolno-szkolne do dnia 31 sierpnia 2019 r., a zamiast tego wydanie aktów prawnych potrzebnych do ich prawidłowego funkcjonowania – co jest możliwe również czasowo do ich wprowadzenia od nowego roku szkolnego 2016/2017, jak to zostało przewidziane w ustawie z dnia 13 czerwca 2013 r.

Przy projektowanej zmianie ustawy z dnia 13 czerwca 2013 r. dalej nie będzie wiadomo aż do dnia 31 sierpnia 2019, jaki jest status prawny i organizacyjny oddziału przedszkolnego w szkole podstawowej oraz jaka jest sytuacja prawna nauczyciela zatrudnionego w tym oddziale. Nie jest nawet rzeczą jasną, czy dalej będzie pozostawał w mocy art. 6 ust. 4 ustawy o systemie oświaty, który miał wejść w życie z dniem 1 września 2016 r., stanowiący, że do oddziału przedszkolnego w szkole podstawowej mają zastosowanie przepisy definiujące przedszkole, określone w art. 6 ust. 1 pkt 1-4 ustawy o systemie oświaty. Przejściowy przepis art. 9 ust. 1 pkt 1 lit. a opinowanej ustawy przewiduje jedynie, że w okresie od dnia 1 września 2016 r. do dnia 31 sierpnia 2019 r. do oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych będą stosowane odpowiednio tylko m.in. art. 6 ust. 4 pkt 3 ustawy o systemie oświaty przy jednoczesnym obowiązywaniu bardzo licznych i trudnych do odczytania przepisów dostosowawczych.

Wobec takiej sytuacji wyrażamy pogląd, że najlepszym rozwiązaniem byłby powrót do przekształcenia i połączenia przekształconych oddziałów przedszkolnych w zespoły ze szkołami, w których funkcjonują, poprzez wydanie rozporządzenia ministra właściwego ds. oświaty i wychowania w sprawie ramowego statutu publicznego zespołu przedszkolno-szkolnego, uwzględniającego specyfikację organizacji i funkcjonowania takiego zespołu, do czego Ministerstwo Edukacji Narodowej posiada legitymację ustawową na podstawie art. 60 ust. 2 ustawy o systemie oświaty.

Z poważaniem

*Przewodniczący
KSOiW NSZZ „Solidarność”*


Ryszard Proksa