

Warszawa, 15 października 2016 r.

Stowarzyszenie i Fundacja Rzecznik Praw Rodziców

Adres do korespondencji:

Ul. Krasickiego 3/5

02-628 Warszawa

e-mail: biuro@rzecznikrodzicow.pl

Ministerstwo Edukacji Narodowej
Al. J.Ch. Szucha 25
00-918 Warszawa

Uwagi do projektu ustawy Prawo oświatowe oraz projektu ustawy Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo oświatowe

W ocenie Stowarzyszenia i Fundacji Rzecznik Praw Rodziców, kluczowe dla powodzenia projektu jest jasne **określenie celu funkcjonowania systemu edukacji, jakim jest dobro dziecka i jego jak najlepsze wykształcenie**. Prawa pracownicze nauczycieli czy polityka organów prowadzących są jedynie narzędziami systemu, które mają służyć osiągnięciu tego celu. Jeśli źle zrozumiana dbałość o narzędzia przesłoni cel, a więc dobro dziecka i działania zostaną podporządkowane wymaganiom samorządów albo postulatom związkowym nauczycieli, wówczas system zostanie skonstruowany wadliwie a cel nigdy nie zostanie osiągnięty. Pomimo deklaracyjnych zapisów określających właściwy porządek rzeczy **niektóre zapisy świadczą o odwróceniu tego porządku. To największe zagrożenie** jakie dostrzegamy w tym projekcie.

Zaprojektowany ogólny kierunek zmian w strukturze szkolnictwa jest zgodny z oczekiwaniami społecznymi wyrażanymi w sondażach opinii publicznej na przestrzeni wielu lat poprzedzających powstanie projektu, włącznie z najnowszymi badaniami. W opiniach zbieranych w tym czasie przez SiFRPR wśród rodziców, w tym rodziców będących jednocześnie nauczycielami, podział cyklu edukacyjnego na trzy krótkie etapy oceniany był jako niekorzystny zarówno pod względem dydaktycznym jak i wychowawczym. Dodatkowo częste testowanie dzieci na kolejnych etapach powodowało "uczenie pod testy" i skutkowało poważnymi brakami w wykształceniu, w tym deficytem zdolności absolwentów do myślenia abstrakcyjnego, co odnotowały kadry dydaktyczne na uczelniach wyższych.

Spodziewamy się, że **przywrócenie dwuetapowego cyklu kształcenia, w tym szczególnie przywrócenie czteroletniego liceum będzie korzystne dla całego procesu edukacji**. Podwyższenie jakości nauczania będzie jednak możliwe tylko przy prawidłowo sformułowanym celu całej zmiany. Niepokojące jest przedkładanie wygody władz samorządowych ponad dobro dzieci, co uwidoczniło się szczególnie w zapisach dotyczących edukacji przedszkolnej.

Edukacja przedszkolna

Nowa konstrukcja systemu edukacji, która jest założeniem przedmiotowego projektu, musi zakładać **położenie pod ten system dobrego fundamentu. Jest nim edukacja przedszkolna** rozumiana jako miejsce opieki i kształcenia dostosowanego do potrzeb rozwojowych dziecka w wieku 3-6 lat. W Polsce jakość edukacji przedszkolnej stoi na bardzo wysokim poziomie. Wiele przedszkoli jest wręcz wzorem opieki i nauczania najmłodszych dla ekspertów z zagranicy. Problemem jest natomiast niepełny dostęp do tej edukacji, który utrwała i pogłębia nierówności społeczne, ponieważ problem dotyczy szczególnie dzieci z uboższych rodzin i z uboższych regionów. **Elementem patologii obecnego systemu jest funkcjonowanie edukacji przedszkolnej drugiej kategorii**, pozbawionej większości standardów właściwej edukacji przedszkolnej, a więc dostępnej w ograniczonym zakresie czasowym (5 godzin), w pomieszczeniach nie dostosowanych do potrzeb małych dzieci, nie spełniających wymogów ochrony pożarowej i nie zapewniających dzieciom żywienia.

Rozwiązanie tego problemu postulowali obywatele w dwóch projektach ustawodawczych, pod którymi Stowarzyszenie i Fundacja Rzecznik Praw Rodziców zebrały w sumie 750 tysięcy podpisów: "Sześciolatki do przedszkola" (2011 r.) i "Rodzice chcą mieć wybór" (2015 r.). Główne założenia tych projektów dotyczące edukacji przedszkolnej to m. in:

- 1) Wyznaczenie obligatoryjnych standardów opiekuńczych.
- 2) Zapewnienie możliwości bezpłatnej realizacji edukacji przedszkolnej w pełnym wymiarze godzin.
- 3) Zapewnienie przedszkolom funkcjonującym w budynkach szkół dykcji niezależnej od dykcji szkoły.

Oceniamy negatywnie propozycję odroczenia terminu poprawy standardów przeciwpożarowych w oddziałach edukacji przedszkolnej w szkołach. W uzasadnieniu projektu ustawy przedstawione są następujące powody tej decyzji: *„Jednostki samorządu terytorialnego oraz inne podmioty będące organami prowadzącymi szkoły podstawowe z oddziałami przedszkolnymi zwracały uwagę na problemy z dostosowaniem się do obowiązujących w tym zakresie przepisów. Z jednej strony nadal podnoszono problem braku dostatecznego czasu, a także środków finansowych”*. W dalszej części uzasadnienia projektu ustawy mowa o tym, że *„w celu zapewnienia wysokiej jakości edukacji przedszkolnej oraz bezpieczeństwa podczas realizacji zadań dydaktycznych, wychowawczych i opiekuńczych, proponuje się zobowiązanie organów prowadzących do dostosowania lokali, w których znajdują się oddziały przedszkolne, do wymagań ochrony przeciwpożarowej, o których mowa w przepisach wydanych na podstawie art. 126 ustawy. Dostosowanie to powinno nastąpić do dnia 31 sierpnia 2022 r.”*

Jeśli projekt zakłada pozostawienie kwestii tak kluczowej jak bezpieczeństwo przeciwpożarowe nie rozwiązanej przez kolejne 6 lat, i to **przy krótkim kalendarzu pozostałych, bardzo poważnych zmian, oznacza to jaskrawe odkładanie bezpieczeństwa najmłodszych dzieci „na święty nigdy”**. Nie można w tym wypadku mówić o *„wysokiej jakości edukacji przedszkolnej”*. Nie można nawet mówić o zachowaniu elementarnych standardów cywilizacyjnych. Patologia systemu polegająca na tworzeniu oddziałów przedszkolnych niczym nie różniących się od pomieszczeń szkolnych, w warunkach niekiedy wręcz prowizorycznych, trwa już zbyt długo. Fikcja „upowszechniania edukacji przedszkolnej” poprzez poprawę statystyk i umieszczanie coraz młodszych dzieci w obowiązkowej edukacji przedszkolnej na terenie szkół była domeną poprzednich ekip w ministerstwie edukacji. Dziś **rodzice oczekują w tej kwestii poprawy jakościowej, a nie przyzwyczajania społeczeństwa do „bylejakości”**. Niestety skutek presji samorządów, terminy dostosowania pomieszczeń do norm przeciwpożarowych odsuwają się coraz bardziej w czasie – z początkowego 01.09.2016 r., poprzez ustalony w obecnym

stanie prawnym termin 01.09.2019 r., po planowany w omawianym projekcie 01.09.2022 r.

Pozostawienie oddziałów przedszkolnych w szkole bez poprawy ich standardów **usankcjonuje i utrwali negatywne zjawisko jakim jest istnienie miejsc przedszkolnych „drugiej kategorii”**, nie spełniających odpowiednio swoich zadań, w szczególności opiekuńczych. Warunki lokalowe oraz organizacja pracy wielu oddziałów przedszkolnych w szkołach wpływają negatywnie m.in. na:

- bezpieczeństwo i higienę: niespełnianie kategorii ochrony przeciwpożarowej ZL II, brak dostosowanych sanitariatów, sanitariaty wspólne z uczniami na korytarzach,
- wyżywienie: niskiej jakości catering, krótki czas na spożycie posiłku lub godzina posiłku niedostosowana do rytmu fizjologicznego dziecka,
- brak możliwości edukacji przez ruch: brak odpowiedniej przestrzeni, placu zabaw,
- brak możliwości godzenia przez rodziców ról zawodowych i rodzinnych: 5-godzinny czas pracy oddziałów przedszkolnych, a także w znacznej ich części nauka w trybie zmianowym.

Postulujemy, by **ustawodawca nie pozostawiał w tym zakresie tak dużej swobody samorządom i nie zwalniał ich z obowiązku realizacji na właściwym poziomie zadania własnego jakim jest organizacja edukacji przedszkolnej**. Wg stanu na dzień 30.09.2015 r. prawie 300 tys. dzieci (ok. 296 tys.) realizuje edukację przedszkolną w oddziałach przedszkolnych w szkołach! Troska o budżet samorządów nie może przesłonić troski o dobro najmłodszych. Monitoring działania samorządów w ostatnich latach pokazuje, że politycy samorządowi oszczędzając na edukacji przedszkolnej, jednocześnie znajdują w budżetach pieniądze na działania przedwyborcze. Stąd przypuszczenie, że samorzady które *„zwracały uwagę na problemy z dostosowaniem się do obowiązujących przepisów”* w zakresie ochrony przeciwpożarowej z powodu *„braku dostatecznego czasu, a także środków finansowych”*, znajdują jednak środki na koncerty, pikniki i gazetki na kredowym papierze rozdawane w roku wyborów samorządowych 2018.

W opinii SiFRPR nie ma konieczności przemianowywania oddziałów w szkole, zwanych potocznie zerówkami, na przedszkola. **Konieczna jest jednak sukcesywna poprawa standardów** w tych oddziałach. Warunkiem minimum jest zachowanie w mocy obecnych przepisów, zakładających poprawę warunków **przeciwpożarowych do dnia 1 września 2019 r.** Nakładają one na samorzady obowiązki – w naszej opinii nadal nie wystarczające- ale przynajmniej stwarzające szansę na częściową poprawę. Jeśli projektowane obecnie zapisy wejdą w życie, samorzady nie będą musiały z oddziałami przedszkolnymi robić nic przez najbliższe 6 lat.

Trzeba też podkreślić, że bezpieczeństwo przeciwpożarowe to tylko jeden ze standardów, który powinien w XXI wieku wydawać się wręcz oczywisty. W zakresie zmiany powinny się znaleźć również standardy dotyczące:

- warunków sanitarnych,
- warunków ergonomicznych, takich jak przestrzeń przypadająca na dziecko,
- wyposażenia sal,
- wyżywienia
- godziny pracy placówek (zwłaszcza w odniesieniu do zmianowości).

Dopiero pełna standaryzacja warunków, jakie powinny zapewnić oddziały przedszkolne, mogłaby prowadzić do *„wysokiej jakości edukacji przedszkolnej”*. Podkreślamy, że wysokie standardy w tym zakresie funkcjonują z powodzeniem od wielu lat w przedszkolach działających jako samodzielne placówki. W opinii SiFRPR taki rozszerzony **katalog standardów powinien być ściśle określony w przepisach prawa oświatowego jako wymóg** a nie zalecenia. Dlatego w uzupełnieniu do ustawy

powinno jak najszybciej powstać zapowiadane w projekcie rozporządzenie ws. *szczegółowej organizacji publicznego przedszkola oraz publicznej szkoły*.

Inną zasadą, postulowaną m.in. w obywatelskim projekcie ustawy „Rodzice chcą mieć wybór” jest **konieczność zapewnienia przedszkola na terenie szkoły niezależnego kierownictwa**. Samorządy w poszukiwaniu oszczędności chętnie pozbywają się w ich mniemaniu zbędnych etatów kierowniczych. Jednak z monitoringu SiFRPR wynika, że jedynie dyrektor przedszkola daje gwarancję, że przedszkole na terenie szkoły nie będzie traktowane „po macoszemu”. Wysoka jakość edukacji przedszkolnej zapewniana przez publiczne a także niepubliczne przedszkola, jest przede wszystkim efektem pracy i zaangażowania dyrektorów tych placówek. Są to osoby doświadczone w pracy z małymi dziećmi, które znają ich potrzeby i znają się na specyfice pracy dobrego przedszkola. Tylko pełna niezależność dyrektora przedszkola zapewni przedszkolakom najwyższy standard opieki i edukacji.

Reasumując:

- Oddziały przedszkolne na terenie szkół wymagają pilnego podniesienia standardów, czego początkiem powinno być poprawa warunków przeciwpożarowych najpóźniej w 2019, a nie jak zakłada projekt w 2022 roku;
- Zgodnie z wieloletnią tradycją polskiego systemu oświaty oddziały przedszkolne (przewidziane jako klasa zerowa dla dzieci sześciolletnich) nie muszą być przemianowywane na przedszkola i mogą być podległe dyrekcji szkoły;
- Przedszkola (dla dzieci w wieku 3-6) znajdujące się na terenie szkoły muszą mieć oddzielne kierownictwo.

Łączenie nauczania w oddziale przedszkolnym z nauczaniem w klasie I szkoły podstawowej

Z uwagi na niejasności interpretacyjne należy doprecyzować w projekcie, kiedy i w jakich okolicznościach możliwe jest łączenie nauczania w oddziale przedszkolnym z nauczaniem w klasie I szkoły podstawowej. Należy jasno określić, że możliwe jest to wyłącznie w uzasadnionych przypadkach, określonych w art. 96 1 ust. 1 pkt 4 („*szczególnie trudne warunki demograficzne lub geograficzne*”).

Ośmioletnia szkoła podstawowa

Z opinii wpływających do SiFRPR wynika, że **rodzice są w większości pozytywnie nastawieni do zmiany** polegającej na wydłużeniu szkoły podstawowej do 8 lat, natomiast wyrażają obawy dotyczące szczegółów jej wdrażania. Szczególnie istotne jest zagwarantowanie w przepisach **wydzielenia w szkołach przestrzeni dla uczniów z edukacji wczesnoszkolnej**.

Jednym z głównych problemów artykułowanych w opiniach wpływających do Fundacji Rzecznik Praw Rodziców jest pozostawienie możliwości pozornego wygaszania gimnazjów, a więc przyzwolenie na organizowanie starszych klas szkoły podstawowej w budynkach gimnazjów z gimnazjalną kadrą nauczycieli. Oznaczałoby to, że dzieci de facto będą trafiały do gimnazjum dwa lata wcześniej (jeśli zmiana budynku nastąpiłaby już od IV klasy), co jest sprzeczne z założeniami zmiany i projektowanym wydłużeniem czasu nauczania w szkole podstawowej. Zgadzamy się, że dziecko w wieku 13-14 lat może mieć zajęcia wyznaczone w nowym budynku, ale zmiana musi obejmować również nauczycieli, którzy powinni podążać za uczniami.

Oceniamy negatywnie przedkładanie praw pracowniczych nauczycieli ponad dobro dzieci, wyrażone w Uzasadnieniu do przepisów wprowadzających: *W okresie przejściowym proponuje się zawieszenie stosowania art. 19 ustawy – Karta Nauczyciela, zgodnie z którym, w przypadku konieczności zapewnienia w szkole obsady na stanowisku nauczyciela z wymaganymi kwalifikacjami odpowiadającymi potrzebom programowym szkoły, organ prowadzący szkołę może przenieść nauczyciela zatrudnionego na podstawie mianowania do tej szkoły - bez zgody nauczyciela, jednak na okres nie dłuższy niż 3 lata, z prawem powrotu na uprzednio zajmowane stanowisko. Zawieszenie stosowania w okresie przejściowym art. 19 ustawy – Karta Nauczyciela uniemożliwi przenoszenie nauczycieli mianowanych bez ich zgody, pozostawiając decyzję o ewentualnym przeniesieniu samemu nauczycielowi.*

Jest to **uzależnienie głównego celu reformy szkoły podstawowej od decyzji nauczyciela** o pogorszeniu swoich warunków pracy na rzecz właściwej realizacji zmiany. Oznacza to w praktyce w wielu miejscach **rezygnację z realnego wydłużenia szkoły podstawowej, rozumianego jako praca z tymi samymi nauczycielami**. Projektowany przepis spowoduje w części przypadków realne wydłużenie o dwa lata gimnazjum. W ten sposób realizacja zakładanego celu w praktyce okaże się jego odwrotnością.

Klasy dwujęzyczne

Założenie tworzenia klas dwujęzycznych od VII klasy szkoły podstawowej przy założeniu wewnętrznej selekcji (art. 2 pkt 2 lit. a, art. 25 i art. 139) może tworzyć nierówności edukacyjne. Pozwoli na selekcję w obrębie jednej szkoły i może ograniczyć zakładane w wyniku zmiany systemu korzyści wynikające z wydłużenia cyklu nauczania w jednolitej edukacji. Niepokoi fakt, że przepisy dotyczące oddziałów dwujęzycznych nie będą dotyczyły szkół artystycznych. Decyzję o uczeniu się drugiego języka należałoby w większym zakresie pozostawić szkołom działającym w porozumieniu z rodzicami uczniów.

Edukacja domowa

Stowarzyszenie i Fundacja Rzecznik Praw Rodziców postulują rezygnację ze zmian przepisów dot. dzieci realizujących obowiązek szkolny poza szkołą (w tzw. edukacji domowej). Zmiany proponowane w Art. 37 projektu ustawy Prawo Oświatowe wprowadzają dla dzieci w edukacji domowej obowiązkową rejonizację szkół na poziomie województw oraz ograniczają możliwość zasięgnięcia opinii psychologiczno-pedagogicznej wyłącznie do poradni publicznych. Takie zapisy w istocie stanowią **ograniczenie wolności obywatelskiej i tworzą nierówność wobec prawa**.

Należy wskazać, że co do zasady uczniowie na wszystkich etapach edukacyjnych nie są objęci jakąkolwiek formą obligatoryjnej rejonizacji. W ramach rekrutacji do I klasy szkoły podstawowej dzieci mają pierwszeństwo w naborze, a nie obowiązek wyboru szkoły obwodowej. **Różnicowanie na niekorzyść sytuacji dzieci w edukacji domowej nie ma uzasadnienia i stoi w sprzeczności z Art. 32 Konstytucji RP** wprowadzającym zasadę równości obywateli wobec prawa. **Narusza również prawo rodziców do decydowania o kształcie edukacji ich dzieci**, zawarte w szeregu aktów zarówno krajowych jak i międzynarodowych (Konstytucja RP art. 48 ust.1, art. 53 ust.3; Powszechna Deklaracja Praw Człowieka art. 26 pkt. 2 i 3; Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności art. 2; Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej art. 14 pkt. 3). Projekt ustawy zakłada stworzenie bariery biurokratycznej uniemożliwiającej rodzinom dostęp do wybranych przez siebie szkół.

Warto dodać, że specyfika tej formy nauczania uzasadnia zapisanie dziecka do szkoły położonej nawet

w dużej odległości od miejsca zamieszkania. Taka szkoła może mieć np. bardzo dobrą ofertę dla edukacji domowej (np. zjazdy, szkolenia i warsztaty wyjazdowe). W dobie komunikacji elektronicznej nie stanowi też problemu korzystanie z konsultacji nauczycieli w postaci telekonferencji, połączeń za pomocą komunikatorów internetowych itp.

Niezrozumiałe i niesłuszne jest także zobowiązanie rodziców dziecka realizującego obowiązek szkolny poza szkołą do dostarczenia szkole opinii wyłącznie z publicznej poradni psychologiczno-pedagogicznej. Zawężenie zakresu podmiotów, które mogą wydać opinię, do poradni publicznych, stanowi ograniczenie wolności działalności gospodarczej i swobody zawierania umów. Jednocześnie warto zauważyć, że sam obowiązek dostarczania tego typu opinii jest wątpliwy. Poza dziećmi przebywającymi w edukacji domowej ogół uczniów uczęszczających do szkoły nie podlega obowiązkowi wykonywania badań w poradni, co więcej nawet jeżeli rodzic zgodzi się na takie badanie, nie ma obowiązku ujawniania jego wyników. Ponownie więc dochodzi do nieuzasadnionego różnicowania sytuacji uczniów.

Postulujemy **zmiany w zakresie powyższych przepisów, tak by przepisy prawa oświatowego wspierały, a nie ograniczały rozwój edukacji domowej.** Jest to tym bardziej istotne, że od stycznia 2016 r. w MEN trwają prace grupy roboczej ds. edukacji domowej. Byłoby zjawiskiem bardzo niepokojącym, gdyby po wielomiesięcznych konsultacjach społecznych ostateczny kształt legislacji zamiast poprawiać, pogarszał sytuację tej grupy.

Ponadto zwracamy uwagę na konieczność wykreślenia z projektu ustawy Prawo oświatowe frazy „w szkole” z Art. 37 ust. 7 pkt. 1, gdyż proponowane w projekcie brzmienie uniemożliwia korzystanie np. z lekcji muzealnych i warsztatów odbywających się poza szkołą.

Uczniowie niepełnosprawni

W przepisach dotyczących nauczania dzieci z niepełnosprawnością niepokoi brak wymienienia zaburzeń mowy i języka wśród niepełnosprawności sprzężonych, brak możliwości korzystania przez dzieci z głęboką niepełnosprawnością ze świetlicy oraz brak zagwarantowania dostępu tych dzieci do grupy rówieśniczej.

Ochrona szkół przed likwidacją i wzmocnienie nadzoru pedagogicznego

Oceniamy pozytywnie zapis, który gwarantuje że jednostka samorządu terytorialnego **nie może przekazać osobie fizycznej lub osobie prawnej** niebędącej jednostką samorządu terytorialnego prowadzenia **jedynej szkoły** prowadzonej przez tę jednostkę, tj. całkowicie odstąpić na rzecz podmiotów prawa prywatnego od bezpośredniego wykonywania przypisanych jej ustawowo publicznych zadań oświatowych. Również wzmocnienie skuteczności nadzoru pedagogicznego - *projektowane rozwiązanie w zakresie dotyczącym poleceń wydawanych dyrektorom szkół i placówek oraz organom prowadzącym przez organ nadzoru pedagogicznego* będzie stabilizowało system edukacji.

Karolina i Tomasz Elbanowscy

Małgorzata Lusar

Stowarzyszenie i Fundacja Rzecznik Praw Rodziców