



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Irena Lipowicz

Warszawa, 17. III. 2015.

VII.7037.38.2014.NC

Pani Joanna Kluzik-Rostkowska
Minister Edukacji Narodowej

al. J. Ch. Szucha 25

00-918 Warszawa

Szanowno Pani Minister

Napływają do mnie niepokojące sygnały o tym, że coraz więcej samorządów rozważa częściowe lub całkowite zastąpienie samorządowych publicznych szkół placówkami publicznymi prowadzonymi przez podmioty prywatne (osoby fizyczne i prawne). Wcześniej na ten problem zwracałam uwagę także w piśmie z dnia 17 sierpnia 2014 r. (znak I.7037.22.2014.NC, odpowiedź Ministra Edukacji Narodowej z dnia 22 sierpnia 2014 r. znak DWST.SS.5010.26.2014). **Takie zmiany, jeżeli dotyczą znaczącej części placówek oświatowych na terenie gminy lub powiatu, mogą zagrozić realizacji konstytucyjnych praw i wolności obywateli.**

Zgodnie z obecnie obowiązującymi przepisami, osoby fizyczne i prawne mogą prowadzić szkoły publiczne. Zgodnie z art. 5 ust. 5g ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 ze zm.), jednostka samorządu terytorialnego, będąca organem prowadzącym szkołę liczącą nie więcej niż 70 uczniów, na podstawie uchwały organu stanowiącego tej jednostki oraz po uzyskaniu pozytywnej opinii organu sprawującego nadzór pedagogiczny, może przekazać, w drodze umowy, osobie prawnej niebędącej jednostką samorządu terytorialnego lub osobie fizycznej, prowadzenie takiej szkoły.

Podobne rozwiązanie możliwe jest także w odniesieniu do większych szkół, wymaga jednak przeprowadzenia likwidacji placówki publicznej prowadzonej przez jednostkę samorządu terytorialnego (art. 59 ustawy o systemie oświaty) oraz przekazania jej majątku podmiotowi prywatnemu zakładającemu przedszkole lub szkołę na podstawie art. 58 ust. 3 ustawy o systemie oświaty.

Możliwość zakładania szkół publicznych przez podmioty niepubliczne istnieje od początku obowiązywania ustawy o systemie oświaty. Była ona jednak traktowana jako sposób uzupełnienia sieci samorządowych placówek. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 9 lutego 2006 r. (sygn. akt I OSK 1372/05), oceniając zgodność z prawem uchwały likwidującej placówki prowadzone przez gminę, stwierdził: „żaden przepis ustawy o samorządzie gminnym, ani ustawy o systemie oświaty bezpośrednio nie zabrania organowi prowadzącemu szkoły zlikwidowania wszystkich szkół i placówek prowadzonych przez ten organ. Jak można sądzić ustawodawcy nie przyszło nawet na myśl, że kiedykolwiek jakiś organ prowadzący szkoły, a zwłaszcza jednostka samorządu terytorialnego stopnia podstawowego - gmina, do której zadań własnych należy ich prowadzenie będzie chciała zlikwidować za jednym zamachem wszystkie prowadzone przez siebie szkoły i placówki. Nie oznacza to jednak wcale, że zamiar takiej likwidacji, czy wręcz sama ich likwidacja, są zgodne z prawem”.

Także w obecnie obowiązującym stanie prawnym, zgodnie z art. 58 ust. 5 ustawy, tworzenie szkół publicznych przez osoby prywatne powinno sprzyjać poprawie kształcenia oraz korzystnie uzupełniać sieć szkół publicznych na danym terenie. Co jednak istotne, zgodnie z art. 5 ust. 5i ustawy, art. 58 ust. 3-5 ustawy nie stosuje się do szkół przekształconych w placówki prowadzone przez podmiot prywatny na podstawie art. 5 ust. 5g ustawy (a więc do małych szkół przekazanych podmiotom prywatnym bez przeprowadzenia procedury likwidacji szkoły samorządowej).

Dopuszczenie likwidacji lub przekazania wszystkich samorządowych placówek niepublicznym podmiotom jest nowym zjawiskiem, przede wszystkim skutkiem ułatwienia przekazywania szkół podmiotom prywatnym z pominięciem procedury likwidacji. **Ustawa o systemie oświaty, w swojej znacznej części, nie jest jednak dostosowana do zmieniającej się rzeczywistości.** Przepisy pełniące wobec uczniów funkcje gwarancyjne, to znaczy zapewniające powszechny i równy dostęp do nauki,

zostały stworzone z założeniem, że każde dziecko będzie miało faktyczny dostęp do publicznych placówek prowadzonych przez jednostkę samorządu terytorialnego, a przedszkola i szkoły prowadzone przez inne podmioty będą służyły tylko uzupełnieniu tej sieci. Wiele instytucji prawa oświatowego zakłada zatem, że funkcją publicznych szkół prowadzonych przez podmioty prywatne jest utrzymanie pojedynczych placówek, które, ze względu na rachunek ekonomiczny, były przeznaczone do likwidacji. Przepisy nie są jednak dostosowane do sytuacji, w której takie placówki stają się podstawą polityki oświatowej jednostki samorządu terytorialnego.

Pragnę dodatkowo zauważyć, że w opinii m.in. Związku Nauczycielstwa Polskiego sama dopuszczalność istnienia szkół publicznych prowadzonych przez podmioty prywatne może być niegodna z Konstytucją. Art. 70 Konstytucji gwarantuje dostęp do publicznych szkół, a więc szkół, w których to organy publiczne ponoszą odpowiedzialność za realizację powszechnego i równego dostępu do nauki. Pojęcia konstytucyjne powinny być rozumiane autonomicznie, zgodnie z treścią nadaną im przez Konstytucję oraz zgodnie z aksjologią ustawy zasadniczej. Niekoniecznie zatem są one tożsame z pojęciami definiowanymi przez ustawę. Istnieje wątpliwość, czy sam fakt ustawowego określenia szkoły prowadzonej przez podmiot prywatny jako „publicznej” czyni ją „publiczną” w rozumieniu, jakie temu określeniu nadaje Konstytucja. Możliwość przekazania bezpośredniego zarządu szkołami publicznymi prywatnym podmiotom może być zatem oceniana jako wątpliwa pod względem zgodności z Konstytucją.

Celem mojego wystąpienia jest zwrócenie uwagi na problemy, które mogą wynikać z wyzbycia się przez jednostkę samorządu terytorialnego wszystkich lub znacznej części placówek publicznych.

1. Ustalenie obwodu szkolnego

Zgodnie z art. 5 ust. 5h ustawy o systemie oświaty, umowa pomiędzy jednostką przekazującą szkołę w trybie określonym w art. 5 ust. 5g ustawy, wskazuje, czy szkole ustala się obwód. Zgodnie zaś z art. 58 ust. 2 ustawy, szkole publicznej prowadzonej

przez osobę fizyczną lub osobę prawną inną niż jednostka samorządu terytorialnego nie ustala się obwodu, chyba że osoba prowadząca wystąpi z takim wnioskiem. Zasadą jest zatem brak obwodu.

Tymczasem, zgodnie z art. 58 ust. 1 ustawy, dla szkół publicznych prowadzonych przez jednostkę samorządu, w których realizowany jest obowiązek szkolny zawsze ustala się obwód (wyjątkiem, zgodnie z art. 58 ust. 2a ustawy, są szkoły specjalne, integracyjne, dwujęzyczne, szkoły mniejszości narodowych i etnicznych, szkoły sportowe, mistrzostwa sportowego, artystyczne oraz szkoły w zakładach poprawczych, schroniskach dla nieletnich, przy zakładach karnych i w aresztach śledczych).

Odmienne regulacje dotyczące szkół prowadzonych przez podmioty prywatne są uzasadnione w sytuacji, w której placówki te stanowią tylko uzupełnienie sieci szkół samorządowych. W takim przypadku ustalenie obwodu tylko dla placówek prowadzonych przez podmioty publiczne daje rodzicom prawo wyboru – mogą oni skorzystać z oferty gminy (która gwarantuje miejsce w placówce dla każdego dziecka) lub zaufać podmiotowi prywatnemu. **Jeżeli jednak szkoły samorządowe nie istnieją lub dostęp do nich jest faktycznie utrudniony** (np. na terenie gminy funkcjonuje tylko jedna taka szkoła i jest odległa od miejsca zamieszkania ucznia), **kwestia braku obwodu może mieć decydujące znaczenie dla realizacji konstytucyjnych praw i wolności.**

Zgodnie z art. 20e ust. 1 ustawy, dzieci mieszkające w obwodzie przyjmowane są z urzędu do szkoły podstawowej i gimnazjum (podstawą przyjęcia jest zgłoszenie rodziców). Szkoła nie może odmówić przyjęcia dziecka z obwodu.

Obwód jest zatem ustawową gwarancją powszechnego i równego dostępu do nauki. Zapewnia, że każde dziecko, niezależnie od swoich umiejętności, stanu zdrowia czy sytuacji finansowej rodziny, będzie miało zapewnione miejsce w szkole podstawowej i gimnazjum blisko swojego miejsca zamieszkania. Celem jest zapewnienie faktycznej równości w dostępie do edukacji – gwarancji, że droga dziecka do szkoły nie będzie nadmiernie czasochłonna, kosztowna i nie będzie oznaczała dla rodziny trudności w zorganizowaniu dnia pracy i nauki tak, by zapewnić dziecku możliwość uczestniczenia w obowiązkowych zajęciach. Obowiązek ustalenia obwodu dla szkoły samorządowej uniemożliwia także prowadzenie polityki oświatowej

sprzecznej z konstytucyjnymi gwarancjami, a więc opartej np. na podziale szkół na oferujące różne standardy nauki i opieki czy wykluczeniu wybranej grupy uczniów z placówek ogólnodostępnych.

Sytuacja, w której znaczna część lub, w skrajnym przypadku, wszystkie publiczne placówki nie mają ustalonego obwodu może zaś prowadzić do faktycznego różnicowania sytuacji prawnej obywateli. Dotyczy to w szczególności uczniów posiadających orzeczenie o potrzebie kształcenia specjalnego czy opinii o potrzebie dostosowania wymagań edukacyjnych do indywidualnych potrzeb. To z ich punktu widzenia ustawowa gwarancja przyjęcia do placówki i zapewnienia odpowiednich warunków nauki i opieki ma największe znaczenie.

Konstytucyjna gwarancja równego i powszechnego dostępu do nauki wymaga zapewnienia każdemu uczniowi objętemu obowiązkiem szkolnym gwarancji miejsca w placówce, która jest dla niego faktycznie dostępna (a więc dotarcie do niej nie wymaga znaczących nakładów). Jeżeli zatem ustawodawca dopuszcza możliwość oparcia systemu oświaty na szkołach innych niż samorządowe, powinny one zapewniać uczniom gwarancje takie same, jakie otrzymują uczniowie innych szkół publicznych.

2. Planowanie sieci szkół i kierunków kształcenia

Zgodnie z art. 17 ust. 1 i 2 ustawy o systemie oświaty, sieć publicznych szkół powinna być zorganizowana w sposób umożliwiający wszystkim dzieciom spełnianie obowiązku szkolnego oraz gwarantujący, że odległość miejsca zamieszkania ucznia od placówki zobowiązanej do jego przyjęcia nie może przekraczać, w zależności od klasy, 3 lub 4 km. Zgodnie z art. 14a i 17 ust. 4 ustawy, rada gminy ustala sieć prowadzonych przez siebie przedszkoli i szkół.

Zgodnie z ustawą, jedną z gwarancji równego i powszechnego dostępu do edukacji jest zatem nałożenie na gminę obowiązku racjonalnego zarządu siecią placówek, tak, aby o rozmieszczeniu szkół nie decydowały kryteria ekonomiczne, ale kryterium równego dostępu. Ma to szczególne znaczenie na terenach wiejskich, gdzie, ze względu na mniejszą gęstość zaludnienia, sieć placówek nie jest tak gęsta jak w miastach.

Przekazanie wykonywania zadań oświatowych podmiotom prywatnym, jeżeli jest podstawowym założeniem polityki jednostki samorządu terytorialnego, oznacza

ograniczenie lub pozbawienie wpływu państwa na sieć placówek. Podmioty prywatne są gotowe do przejęcia istniejących szkół lub założenia nowych tylko wtedy, gdy gwarantują im one przynajmniej zwrot ponoszonych kosztów. Decydujące staje się zatem kryterium finansowe.

Należy zauważyć, że ten sam problem dotyczy wyboru typów szkół ponadgimnazjalnych i oferowanych przez nie kierunków kształcenia. Z punktu widzenia polityki państwa uzasadnione może być np. kształcenie w zawodach, w których koszt realizacji podstawy programowej jest stosunkowo wysoki (np. ze względu na koszt specjalistycznych urządzeń czy materiałów niezbędnych do nauki). Szkoły takie, z punktu widzenia prowadzącego je organu, generują koszty, które nie zostaną zwrócone nawet w długiej perspektywie czasu. Nie są zatem opłacalne w sensie finansowym, choć, w szerszej perspektywie, są korzystne dla całego społeczeństwa.

Z tego powodu zasadą systemu oświaty powinna pozostawać sieć szkół zarządzana przez podmioty publiczne, a więc nienastawione na zysk i odpowiedzialne nie tylko za pojedyncze placówki, ale za całość systemu oświaty. Prawo powinno zaś chronić system przed dążeniem do prostego zmniejszania kosztów, z ekonomicznego punktu widzenia zbędnych, ale uzasadnionych troską o jakość kształcenia.

3. Zasada równości

Powodem, dla którego przekazanie placówki podmiotowi prywatnemu jest korzystne zarówno dla podmiotu publicznego, jak i prywatnego, są niższe koszty prowadzenia szkół niesamorządowych. Zgodnie z art. 1 ust. 2 pkt 2 lit a w związku z art. 91 b ust. 2 pkt 1 i 3 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. - Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2014 r. poz. 191), do nauczycieli zatrudnionych w szkole prowadzonej przez podmiot prywatny stosuje się tylko część zawartych w Karcie przepisów, a w szczególności nie stosuje się przepisów regulujących kwestię urlopów i uprawnień socjalnych nauczycieli. Ze względu na wyraźnie niższe koszty zatrudnienia nauczycieli w szkołach niesamorządowych, kwota przekazana z budżetu państwa w ramach części oświatowej subwencji ogólnej może być wystarczająca na pokrycie całości kosztów funkcjonowania szkoły. Jednostki samorządu terytorialnego, zobowiązane do

ponoszenia wyższych kosztów pracy, zwykle muszą dopłacać do realizacji zadań oświatowych z własnych środków finansowych.

W efekcie, szkoły publiczne, w zależności od prowadzącego je organu, oferują różne warunki pracy i płacy zatrudnionym w nich nauczycielom. Różne traktowanie nauczycieli wykonujących ten sam zawód w porównywalnych warunkach może zaś budzić wątpliwości ze względu na zgodność z konstytucyjną gwarancją równości.

Należy podkreślić, że różnice w traktowaniu nauczycieli są istotne także z punktu widzenia uczniów i ich rodziców. Nie ulega wątpliwości, że dłuższy czas pracy, niższa pensja czy brak gwarancji socjalnych zmniejsza atrakcyjność posad w szkołach prowadzonych przez podmioty prywatne. Nauczyciele, którzy będą mieli wybór (a więc oferty pracy z placówek prowadzonych przez różne podmioty) w większości będą wybierali szkoły samorządowe. Można się zatem spodziewać, że w dłuższej perspektywie czasu, w jednostkach samorządu terytorialnego, które wyzbyły się prowadzenia wszystkich lub większości szkół publicznych, będą zatrudniani nauczyciele o mniejszym doświadczeniu zawodowym, mniej zainteresowani poszerzaniem kwalifikacji czy w ogóle niewiążący swojej przyszłości z zawodem nauczyciela, a jedynie oczekujący na inne oferty pracy.

Obecnie decyzję o powierzeniu szkół publicznych podmiotom prywatnym podejmują przede wszystkim najmniej zamożne gminy wiejskie. **Gorsze warunki pracy niewątpliwie będą zniechęcały najlepszych absolwentów szkół czy nauczycieli zatrudnionych w większych ośrodkach do zmiany miejsca zamieszkania i podjęcia pracy w małej miejscowości.** Przepisy Karty Nauczyciela przyznawały wiele przywilejów nauczycielom w małych miejscowościach – celem tych regulacji było wyrównanie szans edukacyjnych dzieci z miast i wsi, m.in. przez zwiększenie atrakcyjności miejsc pracy w wiejskich szkołach. **Zmiana struktury systemu oświaty nie tylko oznacza zakończenie polityki wspierania szkół wiejskich, ale także zgodę na rozpoczęcie odwrotnego procesu.**

Tymczasem różnice pomiędzy wynikami osiąganymi przez uczniów z małych i dużych ośrodków wciąż są wyraźne. Zgodnie z opublikowanym przez Centralną Komisję Egzaminacyjną raportem „Osiągnięcia uczniów kończących szkołę

podstawową w roku 2014”, w 2014 r. uczeń szkoły wiejskiej statystycznie otrzymał na sprawdzianie po 6. klasie szkoły podstawowej 3 punkty mniej od swojego rówieśnika w szkole wielkowiejskiej.

Należy również zwrócić uwagę, że szkoły niesamorządowe, zgodnie z ustawą o systemie oświaty, nie mają obowiązku zapewniania rodzicom uczniów oraz samym uczniom prawa do udziału w decydowaniu o sprawach szkoły. Zgodnie z art. 57 ustawy, szkoły publiczne prowadzone przez podmiot prywatny mogą nie powoływać rad szkół, rad rodziców i samorządów uczniowskich. Programy wychowawcze, które w szkołach samorządowych przyjmowane są z udziałem rodziców, w szkołach niesamorządowych podejmowane są przez organ wskazany w statucie placówki (może się zatem zdarzyć, że udział rodziców nie będzie zagwarantowany). Szkoły prowadzone przez podmioty prywatne, z punktu widzenia uczniów i ich rodziców, nie zapewniają zatem takich samych praw jak szkoły prowadzone przez jednostki samorządu terytorialnego. Podobne różnice w kształcie przepisów prawa oświatowego są zrozumiałe w sytuacji, w której rodzice i uczniowie mają wybór pomiędzy szkołami prowadzonymi przez podmioty publiczne i niepubliczne. Nie ma on jednak uzasadnienia, jeżeli ustawodawca dopuszcza oparcie systemu oświaty na szkołach publicznych prowadzonych przez podmioty prywatne.

Mając powyższe na uwadze, działając na podstawie art. 13 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2014 r., poz. 1648), zwracam się do Pani Minister z uprzejmą prośbą o zajęcie stanowiska w zakresie przedstawionych powyżej problemów polskiej oświaty.

Z powrotem

