



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Warszawa,

Adam Bodnar

VII.7037.98.2016.GZ

Pani

Anna Zalewska

Minister Edukacji Narodowej

W dniu 16 września 2016 r. skierowała Pani Minister do konsultacji społecznych dwa projekty ustaw: ustawy - Prawo oświatowe oraz ustawy - Przepisy wprowadzające ustawę - Prawo oświatowe, zwracając się jednocześnie z prośbą o przedstawienie przez Rzecznika Praw Obywatelskich uwag do projektów (nr pisma DPPI-DPPI.400.14.2016.JS). W związku z przedstawieniem tych projektów do wiadomości publicznej w Biuletynie Informacji Publicznej Rządowego Centrum Legislacji, do Rzecznika zaczęły napływać skargi indywidualne oraz wystąpienia organów samorządu terytorialnego, w tym związków gmin, w których przedstawiono zastrzeżenia i wyrażono prośbę o podjęcie tego tematu przez Rzecznika oraz o skierowanie tych wątpliwości do wiadomości Pani Minister, z prośbą o ich dogłębne rozważenie w trakcie dalszych prac nad reformą systemu oświaty.

Jako Rzecznik Praw Obywatelskich, stojąc na straży wolności i praw człowieka i obywatela określonych w Konstytucji RP oraz w innych aktach normatywnych, z uwagą i troską śledzę sytuację związaną ze zmianami w zakresie organizacji i funkcjonowania systemu oświaty, które mogą wpływać na realizację prawa do nauki, wyrażonego w art. 70 Konstytucji RP. Przedstawiony przez Panią Minister projekt ustawy *Prawo oświatowe* (numer z wykazu UA24, dalej jako: Prawo oświatowe) oraz projekt ustawy – *Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo oświatowe* (numer z wykazu UA25, dalej jako: przepisy

wprowadzające), przyjęte w dniu 8 listopada 2016 r. przez Radę Ministrów, wprowadzają istotną zmianę w ustroju szkolnym oraz związane z tym modyfikacje w organizacji i funkcjonowaniu szkół i placówek oświatowych. **Swobodne kształtowanie systemu oświaty jest elementem polityki państwa, ale każdej uzasadnionej i przeanalizowanej zmianie towarzyszyć powinno podejmowanie środków, które zapobiegą bądź zamortyzują ewentualne negatywne efekty uboczne jej towarzyszące. Z punktu widzenia ochrony praw obywatelskich jest to troska, którą kierować się powinny wszystkie organy władzy publicznej.**

W związku z powyższym, działając na podstawie art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2014 r., poz. 1648 ze zm.), uprzejmie przedstawiam Pani Minister wątpliwości, jakie pojawiły się we wnioskach kierowanych do RPO.

Propozycja wprowadzenia zmian w docelowej strukturze szkolnictwa, polegających na stworzeniu systemu 8-letniej szkoły podstawowej, 4-letniego liceum ogólnokształcącego, 5-letniego technikum, 3-letniej branżowej szkoły pierwszego stopnia, 3-letniej szkoły specjalistycznej przysposabiającej do pracy, 2-letniej branżowej szkoły drugiego stopnia oraz szkoły policealnej, budzi niepokój rodziców i uczniów, nauczycieli, a także organów samorządu terytorialnego, dotyczący potencjalnych skutków tych zmian dla poziomu edukacji. Wśród kwestii o charakterze ogólnym, podnoszonych w wystąpieniach kierowanych do RPO, wskazuje się m.in. na **brak projektów aktów wykonawczych**. Podkreśla się też, że **nieznana jest podstawa programowa**. Obywatele nie mają wiedzy co do sposobu wdrożenia tych przepisów przez jednostki samorządu terytorialnego w zakresie zadań oświatowych oraz ich wpływu na jakość realizacji obowiązku szkolnego. Planowane zmiany wywołują też **obawy uczniów i rodziców związane z reorganizacją systemu szkolnego przez jednostki samorządu terytorialnego**, które będą podejmowały działania w celu dostosowania infrastruktury sieci szkolnej do nowych przepisów w celu zagwarantowania realizacji obowiązku szkolnego i prawa do nauki.

Wiele problemów przedstawianych we wnioskach do Rzecznika dotyczy jednak kwestii szczegółowych, wśród których do najważniejszych należą te, które przedstawiam w dalszej części wystąpienia.

1. Dostosowanie sieci szkół jako zadanie gminy

Zgodnie z przepisami wprowadzającymi, organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego będą zobowiązane do podjęcia uchwały w sprawie projektu dostosowania sieci szkół podstawowych i gimnazjów do nowego ustroju szkolnego oraz przekazania jej właściwemu kuratorowi oświaty celem zaopiniowania. Organy stanowiące będą następnie zobowiązane do podjęcia uchwały w sprawie dostosowania sieci szkół podstawowych i gimnazjów na okres od dnia 1 września 2017 r. do dnia 31 sierpnia 2019 r. po uzyskaniu pozytywnej opinii kuratora w terminie do dnia 31 marca 2017 r¹. Ponieważ to głównie od działań jednostek samorządu terytorialnego będzie zależało przeprowadzenie stosownych zmian w zakresie reorganizacji systemu szkolnictwa należy podkreślić, że zaproponowany termin jest bardzo krótki, co może uniemożliwić właściwą realizację procesu. Organy administracji, zgodnie z zasadą priorytetu dobra dziecka, w pierwszej kolejności powinny wziąć pod uwagę opinie oraz oczekiwania rodziców. Dlatego też, wprowadzając powyższe zmiany, należy zadbać o zapewnienie działań wspierających wdrożenie nowych regulacji skierowanych do nauczycieli i dyrektorów szkół oraz samorządów tak, aby nie zdeorganizować systemu oświaty oraz zapewnić odpowiednie gwarancje dzieciom, których powyższa zmiana obejmie.

2. Przepelnienie szkół

Zgodnie z przedstawionym projektem, z dniem 1 września 2017 r. likwiduje się klasę I, a w latach następnych kolejne klasy dotychczasowego gimnazjum². Oznacza to, że dzieci kończące w roku szkolnym 2016/2017 klasę VI szkoły podstawowej staną się uczniami VII, a następnie VIII klasy szkoły podstawowej. W roku szkolnym 2018/2019 ostatni rocznik dzieci klas III ukończy gimnazjum.

Głównym efektem zmian w liczbie uczniów w poszczególnych typach szkół, wynikającym z wprowadzanych zmian, będzie zwiększenie się liczby dzieci w szkołach

¹ Art. 208 ust.1, art. 210 ust. 1 i art. 212 ust. 1 przepisów wprowadzających.

² Art. 129 ust. 1 przepisów wprowadzających.

podstawowych w latach szkolnych 2017/2018 i 2018/2019. Zmniejszy się ilość dzieci w gimnazjach oraz zwiększy się liczba dzieci w szkołach ponadpodstawowych (obecnie ponadgimnazjalnych) w roku szkolnym 2019/2020.

Dołączenie klas VII i VIII do dotychczasowych sześcioklasowych szkół podstawowych, przy jednoczesnym przeprowadzaniu naboru do klas I, może doprowadzić do przepełnienia budynków szkół i pogorszenia warunków nauczania. Nie bez znaczenia pozostaje fakt, iż na skutek zmian ustawowych z 2009 r. w roku szkolnym 2014/2015³ do I klasy szkoły podstawowej poszło o 150 801 więcej dzieci niż w roku 2013/2014. Oznacza to, że około 41 % dzieci więcej rozpoczęło naukę w I klasie szkoły podstawowej w 2014/2015. W roku szkolnym 2015/2016, 318 225 dzieci 6-letnich rozpoczęło naukę w I klasie szkoły podstawowej. Powyższe sprawia, iż obecnie w II i III klasach uczy się znacznie więcej dzieci z uwagi na kumulację dzieci z różnych roczników, spowodowaną powyższą reformą. W efekcie, w celu uniknięcia konieczności przeprowadzania zajęć dla uczniów w systemie zmianowym może powstać konieczność przeniesienia części dzieci do innych szkół, np. poprzez utworzenie filii⁴ lub skorzystanie z uprawnień przyznanych ustawą wprowadzającą jednostkom samorządu terytorialnego do wskazania uczniom miejsca realizacji obowiązku szkolnego w innej szkole podstawowej.

W latach szkolnych 2017/2018–2021/2022 jednostka samorządu terytorialnego prowadząca daną szkołę podstawową będzie mogła wskazać uczniom niektórych oddziałów danej klasy I-VI (jeżeli są zorganizowane co najmniej dwa oddziały klas w danej szkole) oraz uczniom oddziałów odpowiednio klas VII i VIII miejsce realizacji obowiązku szkolnego w innej publicznej szkole podstawowej prowadzonej przez tę jednostkę, położonej na terenie tej jednostki samorządu terytorialnego, niż szkoła podstawowa, w obwodzie której ci uczniowie mieszkają lub innej publicznej szkole podstawowej prowadzonej przez osobę prawną niebędącą jednostką samorządu terytorialnego lub osobę fizyczną, jeżeli zawarli porozumienie⁵.

³ W roku szkolnym 2014/2015 było 514 157 dzieci w I klasach szkoły podstawowej, z czego 193 802 dzieci 6-letnich i 320 355 dzieci 7-letnich. Dane z Systemu Informacji Oświatowej, stan na 30 września 2014 r. Dla porównania w roku szkolnym 2013/2014 było 363 356 dzieci w I klasach szkoły podstawowej, dane z Systemu Informacji Oświatowej, stan na 30 września 2013 r.

⁴ Art. 95 ust. 2 Prawa oświatowego.

⁵ Art. 207 ust. 1-3 przepisów wprowadzających

Utworzenie filii podporządkowanej organizacyjnie danej szkole w konsekwencji wiązać się będzie z obciążeniem dla dyrektora szkoły, który będzie sprawował nadzór nad uczniami i nauczycielami w szkołach niejednokrotnie oddalonych od siebie. Natomiast wskazanie przez jednostki samorządu terytorialnego realizacji obowiązku szkolnego niektórym oddziałom klas VII i VIII w innej szkole może wiązać się z trudnościami i brakiem akceptacji związanej z obawami przed zmianą kadry oraz lokalizacji realizacji obowiązku szkolnego.

3. Rekrutacja do I klas szkoły podstawowej

Od roku szkolnego 2017/2018 dzieci, które obecnie realizują roczne przygotowanie przedszkolne, rozpoczną naukę w szkołach według nowo ustalonych obwodów szkolnych.

Pierwsze postępowanie rekrutacyjne do klasy I ośmioletniej szkoły podstawowej, która powstała w wyniku przekształcenia gimnazjum w ośmioletnią szkołę podstawową, przeprowadzone będzie na rok szkolny 2019/2020. Jeżeli organ prowadzący szkołę podstawową oraz osoba prawna niebędąca jednostką samorządu terytorialnego lub osoba fizyczna prowadząca szkołę podstawową tak postanowi, można przeprowadzić postępowanie rekrutacyjne do klasy I tej szkoły odpowiednio na rok szkolny 2017/2018 lub 2018/2019⁶.

Obawy obywateli w tym zakresie dotyczą realizacji obowiązku szkolnego przez dzieci najmłodsze w wygaszanych gimnazjach, w których uczy się młodzież w wieku gimnazjalnym. Ponadto rodzice, których dzieci realizowały roczne przygotowanie przedszkolne w szkołach, które w wyniku reformy nie będą już ich szkołami obwodowymi obawiają się, że doprowadzi to rozbicia grup klasowych już utworzonych oraz przeniesienie ich dzieci do szkół nieprzystosowanych do dzieci najmłodszych.

Pragnę wskazać, że w wyniku zmiany wieku, od którego dziecko jest obowiązane rozpocząć realizację obowiązku szkolnego, doszło do likwidacji zerówek w przedszkolach w roku szkolnym 2016/2017. Duża część dzieci zobowiązana była do wzięcia udziału

⁶ art. 132 ust. 1 i 2 przepisów wprowadzających

w rekrutacji do zerówek utworzonych w szkołach podstawowych. Z uwagi na powyższe zmiany dokonane ustawą z dnia 29 grudnia 2015 r. *o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw* (Dz. U. z 2016 r., poz. 35 ze zm.) ustawodawca zapewnił dzieciom, które w latach szkolnych 2015/2016–2018/2019 realizują obowiązkowe roczne przygotowanie przedszkolne w oddziale przedszkolnym w szkole podstawowej innej niż szkoła, w obwodzie której dziecko mieszka, możliwość przyjęcia do klasy I tej szkoły podstawowej bez przeprowadzania postępowania rekrutacyjnego, na wniosek rodziców.

Z uwagi na stosowanie kryteriów rekrutacji do zerówek utworzonych w szkołach podstawowych takich jak do przedszkola, w oddziałach przedszkolnych w szkołach, rozpoczęły roczne przygotowanie przedszkolne również dzieci, które nie podlegają rejonizacji, bowiem rejonizacja nie ma zastosowania podczas rekrutacji do oddziałów przedszkolnych.

Powyższe stwarza trudną sytuację dla szkół podstawowych, które staną się szkołami ośmioklasowymi i będą zobowiązane do przyjęcia dzieci, które w obwodzie tej szkoły mieszkają oraz pozostawienia dzieci, które nie mieszkają w obwodzie bądź też z niego „wypadły” na skutek zmiany obwodów, z uwagi na konieczność dostosowania sieci szkół do nowego systemu oświaty.

4. Rekrutacja do I klas liceum ogólnokształcącego po szkole ponadpodstawowej oraz ponadgimnazjalnej

W roku szkolnym 2019/2020 w klasach I liceów ogólnokształcących, techników i branżowych szkół pierwszego stopnia edukację rozpoczną dzieci kończące klasę III gimnazjum i dzieci kończące klasę VIII szkoły podstawowej. Dzieci kończące gimnazjum będą kształciły się w 3-letnich liceach ogólnokształcących i 4-letnich technikumach, natomiast dzieci kończące VIII klasę szkoły podstawowej rozpoczną naukę w 4-letnim liceum lub 5-letnim technikum.

Powyższa zmiana rodzi obawy wśród dzieci i rodziców o równy dostępność m.in. do I klas liceów i I klas technikum dla dzieci, które ukończą III klasę gimnazjum oraz VIII

klasę szkoły podstawowej w roku szkolnym 2019/2020 oraz sposób organizacji szkoły, ponieważ szkoły ponadpodstawowe będą zobowiązane do przyjęcia dzieci z dwóch roczników, które w tej samej szkole będą uczyły się według dwóch różnych systemów.

W celu zapewnienia równego dostępu do edukacji po szkole ponadgimnazjalnej oraz ponadpodstawowej konieczne będzie zapewnienie porównywalnej liczby miejsc dla uczniów realizujących obowiązek nauki w różnych systemach oświaty.

5. Powtarzanie roku szkolnego

Uczniowie dotychczasowego gimnazjum, trzyletniego liceum ogólnokształcącego oraz czteroletniego technikum, w sytuacji nieotrzymania promocji do klasy programowo wyższej, staną się uczniami ośmioletniej szkoły podstawowej oraz czteroletniego liceum ogólnokształcącego i pięcioletniego technikum.

Uczeń klasy III dotychczasowego gimnazjum, który w roku szkolnym 2018/2019 nie ukończy tej szkoły, z dniem 1 września 2019 r. stanie się uczniem klasy VIII szkoły podstawowej. Oznacza, to że osoby, które powinny być wiekowo zgodne z nowym systemem w I klasie liceum, będą musiały powtarzać VIII klasę szkoły podstawowej. Natomiast uczeń klasy III dotychczasowego trzyletniego liceum ogólnokształcącego, który w roku szkolnym 2021/2022 nie ukończy tej szkoły, w roku szkolnym 2022/2023 stanie się uczniem klasy III czteroletniego liceum ogólnokształcącego. Z kolei uczeń klasy IV dotychczasowego czteroletniego technikum, który w roku szkolnym 2022/2023 nie ukończył tej szkoły, z dniem 1 września 2023 r. staje się uczniem klasy IV pięcioletniego technikum prowadzącego kształcenie w zawodzie, w którym kształcił się ten uczeń⁷.

W sytuacji nieotrzymania promocji do klasy programowo wyższej przez uczniów, którzy będą ostatnim rocznikiem uczącym się w systemie gimnazjalnym, zaistnieje konieczność powrotu takich uczniów z gimnazjum do podstawówki w celu zdania egzaminu ośmioklasisty i kontynuacji realizacji obowiązku nauki w szkole ponadpodstawowej w oparciu o nową podstawę programową.

⁷ Art. 130 ust. 3, art. 152 ust. 3 i art. 158 ust. 4 przepisów wprowadzających ustawę Prawo oświatowe.

Ponadto, powtarzanie klasy III gimnazjum, III liceum oraz IV technikum przez uczniów uczących się w starym systemie oświaty spowoduje 2 letnie opóźnienie w podjęciu nauki w liceum oraz 2 letnie opóźnienie w ukończeniu nauki w liceum i technikum

6. Dostępność szkół w mniejszych aglomeracjach

Zmiany struktury szkolnictwa polegające na odejściu od gimnazjów wywołują również obawę obywateli co do niekorzystnego wpływu tych zmian dla uczniów z terenów wiejskich i słabiej zurbanizowanych. Wskazuje się bowiem, że wprowadzenie gimnazjów było w największym stopniu właśnie dla tych środowisk. Natomiast na terenach miejskich, z uwagi na kumulacje dzieci z rodzin o wysokim statusie społecznym i tradycjach edukacyjnych, dochodzi często do koncentracji tych dzieci w pewnej liczbie placówek cieszących się dobrą i bardzo dobrą opinią. Proponowane zmiany mogą przyczynić się zatem niestety do pogłębienia obecnie już istniejących problemów społecznych.

Mając powyższe na względzie i uwzględniając fakt, że projekty ustaw, o których mowa w niniejszym wystąpieniu zostały już przyjęte przez Radę Ministrów, będę wdzięczny Pani Minister za wzięcie powyższych kwestii i wątpliwości pod uwagę w trakcie dalszych prac legislacyjnych nad reformą systemu oświaty. Uprzejmie proszę o poinformowanie mnie o zajętych w tej sprawie stanowisku.