

L.dz. KSOiW/178w/2025

Szanowna Pani

Barbara Nowacka

Minister Edukacji Narodowej

Opinia Krajowej Sekcji Oświaty i Wychowania NSZZ „Solidarność”

dot. projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo oświatowe

oraz niektórych innych ustaw (UD 244)

Wstęp

W ocenie Krajowej Sekcji Oświaty i Wychowania NSZZ „Solidarność” przedmiotowy projekt ustawy ma absolutnie fundamentalne znaczenie dla funkcjonowania systemu oświaty w najbliższej dekadzie. Bulwersujący jest fakt, że procedowany jest on bez wcześniejszej konsultacji ze związkami zawodowymi w ramach prac zespołu ds. pragmatyki zawodowej nauczycieli przy Ministerstwie Edukacji Narodowej. Prawodawca w uzasadnieniu projektu podkreśla, że analizowany akt prawny jest owocem rekomendacji Instytutu Badań Edukacyjnych oraz bliżej nieokreślonego środowiska "rodziców". W tym miejscu warto podkreślić, że w skutek ostatnich zmian przepisów prawa resort edukacji pełni jednocześnie rolę podmiotu nadzorującego instytut badawczy oraz zleceniodawcy IBE określonych zadań. W konsekwencji dochodzi do klasycznego konfliktu interesu pomiędzy Ministerstwem Edukacji a Instytutem. Tym samym za uzasadniony należy uznać pogląd, zgodnie z którym przedmiotowy projekt ustawy jest wdrażany bez adekwatnych dla jego znaczenia konsultacji społecznych.

I. Optymalizacja kosztów funkcjonowania zespołów szkół

Węzłowymi zagadnieniami poruszonymi w ustawie są zmiany w zasadach tworzenia zespołów publicznych szkół i placówek (zmiany w art. 91 ustawy – Prawo oświatowe). Łączenie szkół lub placówek w zespoły ma głównie uzasadnienie ekonomiczne. Chodzi przede wszystkim o obniżenie kosztów ogólnego zarządu (administrowania) poszczególnymi szkołami (placówkami) wchodzącymi w skład zespołu, które działają wówczas pod kierownictwem jednego dyrektora oraz ze wspólną administracją i obsługą. Ponadto w grę wchodzić mogą także racje merytoryczne – łatwiejsze staje się zapewnienie możliwości korzystania z bazy dydaktycznej, a także zatrudnianie kadry pedagogicznej, którą łatwiej jest przenosić między jednostkami lub polecać uzupełnianie wymiaru zajęć w jednej szkole (placówce) zajęciami w innej.

Organ prowadzący może skorzystać z tej możliwości. Ustawa jednak nie nakazuje tworzenia zespołów. Inicjatywa w tej sprawie należy wyłącznie do organu prowadzącego. Uchwałę w sprawie utworzenia zespołu szkół, dla których organem prowadzącym jest j.s.t., podejmuje jej organ stanowiący (art. 29 ust. 1 pkt 1). W obecnym stanie prawnym zrezygnowano z dotychczasowego wymagania pozytywnej opinii kuratora oświaty w niektórych przypadkach; opinie takie nie muszą zatem być uzyskiwane.

Jedną z rekomendacji IBE jest optymalizacja kosztów poprzez współdzielenie zasobów – tworzenie rozwiązań organizacyjnych pozwalających na dzielenie się kadrą specjalistyczną, infrastrukturą i materiałami edukacyjnymi, np. (...) tworzenie zespołów szkół podstawowych. W projekcie, w ramach uelastyczniania rozwiązań organizacyjnych związanych z tworzeniem zespołów szkół i placówek, zaproponowano zmiany w art. 91 ustawy – Prawo oświatowe. W projektowanym przepisie art. 91 ust. 3a zaproponowano, aby organ prowadzący mógł połączyć w zespół prowadzone przez siebie szkoły podstawowe dla dzieci i młodzieży. Takie samo rozwiązanie zaproponowano w stosunku do szkół artystycznych tego samego typu. W konsekwencji zmianie ulegnie przepis art. 91 ust. 9, tak aby zespół zawierający więcej niż jedną szkołę podstawową lub więcej niż jedną szkołę artystyczną tego samego typu powstawał, tak jak i inne zespoły, z dniem 1 września danego roku.

II. Uelastycznienie przepisów dotyczących klas łączonych

Kolejna istotna kwestia zawarta w projekcie ustawy odnosi się do organizacji nauczania w klasach łączonych (art. 96 ustawy Prawo oświatowe). Chodzi tu, ogólnie rzecz biorąc, o sytuację, gdy uczniowie realizujący podstawę programową na różnych poziomach zaawansowania odbywają zajęcia jednocześnie i z jednym nauczycielem. Jest to możliwe wyłącznie w szkołach podstawowych. Przepisy, których konstrukcja wydaje się na tyle klarowna, że nie wymagają długiego omówienia, stawiają w tym zakresie następujące warunki prawne:

- 1) jeśli chodzi o zajęcia edukacyjne w szkołach podstawowych z pominięciem oddziałów przedszkolnych: szkoła, w której funkcjonują klasy łączone, powinna działać w „szczególnie trudnych warunkach demograficznych lub geograficznych” (ust. 4); ten zwrot niedookreślony wskazuje, po pierwsze, na wyjątkowość sytuacji („szczególnie”), po drugie zaś, na przesłankę trudności organizacyjnych wywołanych przez czynniki demograficzne (np. bardzo mała liczba dzieci na danym terenie) lub geograficzne (np. ukształtowanie terenu uniemożliwiające organizację lub znacznie ograniczające możliwości organizacji nauczania w szkołach zbiorczych, tak iż organ prowadzący musi utrzymywać sieć szkół z bardzo małymi oddziałami szkolnymi; brak wystarczających kadr wynikający z braku na danym obszarze nauczycieli specjalności odpowiedniej do rodzaju zajęć). Do zastosowania przepisu wystarczy, iż wystąpi tylko jeden taki czynnik, jakkolwiek mogą wystąpić oba równocześnie (dlatego użyto spójnika „lub”). Ocena potrzeby nauczania w tzw. klasach łączonych opiera się wyłącznie na kryteriach ustawowych i powinna abstrahować od jakichkolwiek racji natury naukowej¹²³. Należy również zwrócić uwagę, że przepis ust. 4 dopuszcza klasy łączone jedynie w zakresie danego etapu edukacyjnego, tzn. z uwzględnieniem, że szkoła podstawowa jest podzielona na dwa takie etapy: edukacji wczesnoszkolnej oraz tzw. przedmiotowej. Łączenie klas jest więc możliwe tylko w granicach danego etapu edukacyjnego wyznaczonego podstawą programową kształcenia ogólnego dla szkół podstawowych (np. w klasach II i III lub

w klasach V i VI, ale już nie w klasach III i IV, ponieważ te należą prawnie do dwóch różnych etapów edukacyjnych);

- 2) jeśli chodzi o zajęcia edukacyjne z udziałem uczniów oddziału przedszkolnego (ust. 5): przesłanki ust. 4, związane ze szczególnie trudnymi warunkami demograficznymi lub geograficznymi, zostały uzupełnione o szereg dalszych zastrzeżeń. W szczególności zajęcia mogą być łączone tylko z klasą I, gdyż jest to klasa najbardziej zbliżona pod względem rozwojowym. Poza tym wykluczono łączenie więcej niż połowy zajęć w ramach określonych bloków przedmiotowych lub przedmiotów, co ma na celu umożliwienie nauczycielom normalnej realizacji z uczniami obowiązującej ich podstawy programowej.

Projekt zakłada **uelastycznienie przepisów dotyczących organizowania nauczania na pierwszym etapie edukacyjnym w klasach łączonych**, w szczególnie trudnych warunkach demograficznych. Zmianę w art. 96 ustawy – Prawo oświatowe, polegającą na dodaniu ust. 4a, który dopuszcza w szkole podstawowej, w której organizuje się nauczanie w klasach łączonych przewiduje nową możliwość łączenia obowiązkowych zajęć edukacyjnych. W tym jednak przypadku propozycja dotyczy sytuacji, w której w szkole podstawowej łącznie do klas I, II lub III uczęszcza nie więcej niż 12 uczniów. Przy tej liczbie uczniów możliwe będzie łączenie wszystkich obowiązkowych zajęć edukacyjnych prowadzonych w klasach I, II lub III.

III. Skrócenie procesu uzyskiwania ostatecznej opinii w ramach procedury likwidacji szkół

Współuczestnictwo organu sprawującego nadzór pedagogiczny w procesie likwidacji publicznego przedszkola, szkoły, placówki (dalej zwanych szkołą) powadzonej przez jednostkę samorządu terytorialnego było przewidziane od początku wprowadzania ustrojowych ustaw samorządowych i regulacji dotyczących systemu oświaty. Projektodawca przewiduje doprecyzowanie przepisów regulujących procedurę likwidacji i przekształcania publicznej szkoły, w tym odbiurokratyzowanie powiadamiania o zamiarze likwidacji rodziców i uczniów. Wejście w życie projektowanych regulacji art. 89b ust. 5 ustawy – Prawo oświatowe będzie oznaczać, że na wydane przez kuratora oświaty opinie o zamiarze likwidacji lub przekształcenia samorządowych przedszkoli, szkół lub placówek **nie będzie już przysługiwało zażalenie do ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania**. Taka zmiana spowoduje w ocenie prawodawcy nie tylko skrócenie procesu uzyskiwania ostatecznej opinii w ww. sprawach, ale także odciążenie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie.

IV. Podsumowanie

Celem analizowanej regulacji jest przeciwdziałanie skutkom społecznym niżu demograficznego. Prawodawca zamierza osiągnąć ten cel poprzez optymalizację kosztów funkcjonowania zespołów szkół, uelastycznienie przepisów dotyczących klas łączonych oraz skrócenie procesu decyzyjnego w przedmiocie likwidacji szkół. Prawodawca podkreśla w nim, że projekt ustawy jest odpowiedzią na głos rodziców oraz rekomendacji Instytutu Badań Edukacyjnych. Wiele uwagi w uzasadnieniu projektu ustawy poświęca się kwestii odciążenia Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie w zakresie rozpatrywania zażaleń w przedmiocie zamiaru likwidacji lub przekształcenia samorządowych przedszkoli, szkół lub placówek.

Brakuje niestety oceny sytuacji pracowników oświaty w kontekście zbliżającego się kryzysu demograficznego, czy też **propozycji konkretnych rozwiązań prawnych w przedmiocie warunków zatrudnienia nauczycieli**, w szczególności warunków pracy, płacy i przekwalifikowania.

W imieniu Prezydium
KSOiW NSZZ „Solidarność”


dr Waldemar Jakubowski
Przewodniczący