

Uwagi, wątpliwości i zastrzeżenia dotyczące uzasadnienia
do Ustawy – Prawo Oświatowe.

1. Uchwalenie nowej ustawy o systemie oświaty jest konieczne. Istniejąca obecnie ustawa była wielokrotnie nowelizowana i występują w niej trwałe niespójności. Stanu takiego nie zmieniło publikowanie kolejnych tekstów jednolitych (ostatni w 2015 r).
Odnosząc powyższe do przedstawionego projektu ustawy należy wskazać:
 - a) Rozproszono zawite przepisy dotychczasowej ustawy na trzy ustawy, bez dokonania wyraźnej zmiany jakościowej tych przepisów.
Poza zmianą ustroju szkolnego pozostałe przepisy mają naturę rozwiązań formalnych, bez zmiany jakości zapisu norm prawnych, utrwalając występujące wadliwe rozwiązania (normy ogólne są niekiedy pomieszane z normami instrukcyjnymi).
 - b) Nie wskazano w uzasadnieniu co jest podstawą formalnego wyodrębnienia ustawy prawo oświatowe, w znacznym zakresie kopiującej przepisy obecnej ustawy, w tym na przykład rozdziału traktującego o szkolnictwie zawodowym, mającym wymiar oddzielnej regulacji.
 - c) Zapowiedź dodatkowych ustaw o finansowaniu oświaty i o ocenianiu potwierdza, że zmianie podlega w zasadzie jedynie ustrój szkolny. Podzielenie jednej ustawy na kilka nie zmienia podstawowych problemów prawa oświatowego a może pogłębić występujące procesy destrukcyjne w zakresie zarządzania szkołami.
Ponadto nowe ustawy będą bezspornie związane z koniecznością modyfikacji obecnego projektu „Prawo oświatowe”.
 - d) W każdym procesie, a w szczególności w procesie oświatowym, ważne są szczegóły. W wielu przypadkach ich niewłaściwa interpretacja prowadzi do zjawisk patologicznych. Dlatego każdy z obszarów regulacyjnych powinien być poddany wnikliwej analizie, aby usunąć możliwości interpretacji niezgodnej z intencją ustawodawcy (np. przekazanie szkół podmiotom niepublicznym, 5 godzin zajęć dydaktycznych w przedszkolu itp., itd.).

2. Zapowiedź dodatkowych ustaw o finansowaniu oświaty i o ocenianiu jest interesująca, ale w uzasadnieniu ustawy Prawo Oświatowe należało przedstawić założenia tych ustaw, bo mogą one mieć istotny wpływ na zapisy regulujące realizację zadań oświatowych. Ponadto brak wzmianki o SIO może sugerować, że zmiany w tej ustawie nie leżą w zainteresowaniu MEN.
Tymczasem ustawa ta wymaga nowelizacji, co najmniej w takim zakresie, w jakim wyniki SIO powinny mieć wpływ na zapisy prawa oświatowego.
Jest symptomatyczne, że w uzasadnieniu do nowej ustawy Prawo Oświatowe nie ma żadnej wzmianki o powoływaniu się, w przypadku chociażby części nowych regulacji, na dane SIO.

3. Zmiana ustroju szkolnego.

Wprowadzenie reformy oświatowej przez rząd J. Buzka miało szereg mankamentów, do których należy zaliczyć przede wszystkim:

1) Niedostateczne wsparcie finansowe całej operacji. Marszałkowie województw uzyskali środki na najpotrzebniejsze inwestycje w postaci znacznej rezerwy celowej, ale ich przeznaczanie na inwestycje oświatowe było dobrowolne i dopiero w dwa lata później dopisano w opisie przeznaczenia tej dotacji określenie: „w tym na inwestycje oświatowe”.

2) Znaczne niedoszacowanie kosztów wprowadzenia nowych zasad wynagradzania nauczycieli.

Po powszechnych protestach samorządów dodano w 2000 roku 600 mln zł na sfinansowanie wynagrodzeń nauczycieli, co stanowiło 50 % ówczesnych żądań jst. Podwyżki wynagrodzeń nauczycieli (znaczne) zneutralizowały ewentualny sprzeciw środowiska wobec zmian strukturalnych.

3) Nakaz rozdziału nowej szkoły – gimnazjum od szkoły podstawowej, wynikający z przekonania, że tylko w ten sposób można zapobiec ocenie, że reforma polega na zastąpieniu tabliczki z napisem "klasa VII" tabliczką „klasa I”.

4) Nieprzygotowanie nauczycieli do sprostania problemom wynikającym z zebrania w nowe zespoły klasowe uczniów z kilku szkół, w trudnym wychowawczo wieku dojrzewania.

Były jednak poważne argumenty za wprowadzeniem trójstopniowego systemu edukacji, obowiązującego w większości krajów europejskich.

Wprowadzenie tego systemu w Polsce znacznie złagodziło problemy wynikające z przepływu osób z Polski do krajów europejskich i odwrotnie.

Drugim argumentem, decydującym o poparciu dla tej koncepcji większości sejmowej, w tym również posłów związanych z PiS, było założenie, że w ten sposób nastąpi złagodzenie różnic między efektami edukacji realizowanej w dużych ośrodkach miejskich i ośrodkach wiejskich. Znaczenie pierwszego z powyższych argumentów znacznie wzrosło po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej i po zniesieniu barier w przemieszczaniu się osób praktycznie w całej Europie Zachodniej.

Jeśli chodzi o argument drugi, to analizy wyników egzaminów gimnazjalnych w woj. pomorskim wskazują na znaczny postęp w osiąganiu dobrych wyników przez gimnazjalistów w wielu gminach wiejskich.

W kilkunastu gminach uczniowie kończący gimnazjum uzyskują wyniki porównywalne z wynikami w dużych aglomeracjach miejskich. W okresie ostatnich pięciu lat średni wynik egzaminu gimnazjalnego w kraju wyniósł 57,76 %. W woj. pomorskim wynik wyższy uzyskano w 16 gminach. Trzy z nich to miasta będące powiatami grodzkimi, trzy to miasta powiatów ziemskich, dwa miasta duże a druga połowa, to osiem gmin wiejskich, w tym również gmin o niskich dochodach własnych w przeliczeniu na mieszkańca. Można zatem zaryzykować stwierdzenie, że cel reformy sprzed lat został w znacznym stopniu zrealizowany. Uwiarygodnienie tej oceny wymaga przeprowadzenia rzetelnego badania w skali kraju. W ogóle w oświacie wszelkie zmiany powinny być poprzedzone badaniami i powinny wynikać z pogłębionej analizy,

a nie tylko z poglądów, nawet „wielu osób”.

W zasadzie nie został określony cel wprowadzenia zmian strukturalnych. Niekiedy podaje się, że należy przywrócić rangę matury, czyli wysokiego poziomu wykształcenia ogólnego średniego. Nie jest to możliwe, tak jak nie jest możliwym powrót do czasów gdy „nie matura a chęć szczerą” umożliwiała uzyskanie wojskowego stopnia oficerskiego. Podobnie obecnie wykształcenie średnie nie daje żadnych uprawnień zawodowych. Już od dawna progiem do pełnienia zawodów prestiżowych jest co najmniej wykształcenie wyższe zawodowe/licencjackie.

W zawodach, gdzie podmiotem działania jest człowiek, spełnienie wymogu wykształcenia wyższego jest warunkiem koniecznym. Po maturze można praktycznie wykonywać funkcje pomocnicze i to na ogół w administracji. Na to, aby być kasjerką w placówkach handlowych trzeba uzupełnić kwalifikacje.

Przyrównujemy czasami wiedzę uzyskaną w liceum w wyniku nauki 20 – 30 lat temu do obecnych kwalifikacji maturzystów. To są inne pakiety wiedzy i umiejętności. Rewolucyjne zmiany w tym zakresie przyniosło najpierw upowszechnienie dostępu do telewizji, a od niedawna również do Internetu. Ocena przydatności obu tych zasobów jest niełatwa i praktycznie w zakresie międzypokoleniowym trudno nawet o możliwość uzyskania trafności porównań. Poza tym aby dookreślić podstawę programową w liceum nie trzeba zmieniać struktury organizacyjnej systemu szkolnego.

4. Uwagi dotyczące niektórych zapisów z uzasadnienia projektu ustawy.

1) Preferowany był model polegający na połączeniu gimnazjum z liceum.

Jest prawdą, że pogląd o takim łączeniu został sformułowany, ale wynika to z trudności oderwania się w ocenach od wielkich miast, w tym od Warszawy czy Gdańska.

Takich gmin, które są jednocześnie powiatami, czyli są organem prowadzącym i liceów i gimnazjów, jest w kraju niespełna 50 na niemal 2,5 tysiąca gmin ogółem. Ponadto warto sprawdzić, ile takich zespołów powstało, a ile gimnazjów funkcjonuje samodzielnie lub w zespołach ze szkołą podstawową w tychże 50 miastach.

2) Niejasny jest stosunek do zespołów szkół.

Z części zapisów wynika, że ocena łączenia szkół podstawowych z gimnazjum jest pejoratywna, z innych, że jest wiele powodów, dla których zespoły takich szkół można ocenić pozytywnie.

Na przykład: uczniowie dłużej przebywają w tych samych zespołach klasowych, uczniowie gimnazjów działających w zespołach osiągają lepsze wyniki niż uczniowie z gimnazjów działających samodzielnie, występuje jeden mniej próg psychologiczny wynikający ze zmiany szkoły i niekiedy związany z selekcją dostępu do gimnazjów lepszych i gorszych (dotyczy to tylko dużych miast, czyli jest w zasadzie marginesem), itp.

Napisano w uzasadnieniu, że powodem łączenia szkół w Zespół był (jest) niż demograficzny. Jest to tylko częściowo prawdziwy argument. Zasadniczym powodem tworzenia zespołów szkół są problemy wynikające ze sprawności i efektywności zarządzania. W zespole szkół można racjonalniej wykorzystać bazę materialną szkoły, w tym także kadrę nauczycielską.

W mieście Gdańsku są 42 szkoły gimnazjalne. Z tego 10 szkół jest samodzielnych, 10 działa

w zespołach gimnazjum - liceum a 22 to zespół gimnazjum - szkoła podstawowa. Należy dodać, że „zespół szkół” nie jest szkołą (można odnieść wrażenie, że tak niekiedy jest w projekcie ustawy przedstawiany), jest to jedynie formuła organizacyjna dla szkół. Warto spojrzeć na „zespół szkół” przez pryzmat szkół wielozawodowych a nie tylko zespół SP + G. Szkoda, że zaniechano utworzenia szkół powszechnych na poziomie klas I – III (IV?), w których jest nauczanie zintegrowane i można przyjąć zasadę, że realizacja nauczania odbywałaby się w mniejszych zespołach klasowych i jak najbliżej miejsca zamieszkania ucznia.

3) Negatywnie oceniany jest fakt, że program kształcenia w pierwszej klasie liceum powiela program z trzeciej klasy gimnazjum.

Użycie w uzasadnieniu do projektu ustawy powyższego argumentu jest nieporozumieniem. Pogląd taki nie wynika ze znajomości podstaw programowych w cyklu kształcenia a raczej z oceny części nauczycieli liceum, odnoszących się do porównań ,czego uczyli kiedyś a czego uczą obecnie. Chociaż z części przedmiotów powtórzenia- może na nieco wyższym poziomie- występują. Z matematyki program kształcenia został zredukowany nadmiernie. Tego, czego uczyliśmy w klasie pierwszej liceum, czyli powinniśmy uczyć w klasie trzeciej gimnazjum, teraz uczymy dopiero w klasie drugiej liceum.

Ponadto ustalenie, czy podstawy programowe powinny uwzględniać powtórzenia (program spiralny) czy nie, to problem niełatwy do rozstrzygnięcia. Inaczej będziemy planować w matematyce a inaczej przy nauczaniu historii. Należy też pamiętać, że spora część danego rocznika uczniów kończy edukację ogólną na poziomie gimnazjum. Stąd na przykład w poprzednim okresie kształcenia „Pan Tadeusz” był lekturą obowiązkową w klasie ósmej szkoły podstawowej i potem w liceum a nie w zasadniczej szkole zawodowej. Ale zmiana tego stanu nie wymaga reformy strukturalnej ,tylko poprawy podstaw programowych obowiązujących na poszczególnych etapach kształcenia.

Z tym problemem wiąże się ocena przydatności kształcenia w liceum dla potrzeb studiów wyższych.

Egzamin maturalny odbywał się w maju ze względu na fakt, że w miesiąc później maturzyści przystępowali do egzaminu wstępnego na studia. Wraz z wprowadzeniem zasady, że egzamin maturalny stanowi uprawnienie do podjęcia studiów jest zasadnym, aby przesunąć jego termin o miesiąc i wydłużyć o ten okres edukację na poziomie średnim.

4) Liceum źle przygotowuje absolwentów do studiowania w ocenie rektorów.

O negatywnie ocenianych zmianach w programach kształcenia napisano powyżej. Ale jest też druga strona medalu.

W poprzednim okresie edukację na studiach kontynuowało ok. 20 % populacji, obecnie niemal 50 %. Uczelnie przyjmują wszystkich chętnych, bo z liczbą studiujących związane są środki, jakie otrzymują z budżetu państwa. Tymczasem kryteria naboru na studia powinny uwzględniać zmiany programowe, które ukształtowano tak, aby procent zdających pozytywnie był stosunkowo wysoki. Dla przykładu można podać, że na studia politechniczne odpowiednie przygotowanie mają tylko maturzyści kończący klasę o profilu matematyczno-fizycznym.

Wprowadzenie obowiązku zdawania matury z matematyki na poziomie podstawowym spowodowało znaczne obniżenie wymogów programowych z tego przedmiotu.

Rektorom wyższych uczelni technicznych warto uświadomić, że w programie nauczania z matematyki podstawowej zrezygnowano z pojęcia funkcji trygonometrycznych kąta dowolnego. Oznacza to, że wykłady przeprowadzane na podstawie notatek sprzed lat są dla znacznej części studentów niezrozumiałe.

5) System kształcenia zawodowego nie przygotowuje absolwentów zgodnie z oczekiwaniami przedsiębiorców.

Jest oczywistym, że wraz z rozwojem technologii należy zmieniać programy kształcenia zawodowego. Ale warto też odpowiedzieć na dwa pytania:

a) Czy system kształcenia zawodowego na Ukrainie i Białorusi jest na tyle lepszy od polskiego, że zatrudnianie osób z tych krajów odbywa się w skali porównywalnej z liczbą absolwentów polskich szkół zawodowych?

b) Pani Premier Wielkiej Brytanii podczas wizyty w Polsce stwierdziła, że rząd i społeczeństwo wysoko ocenia wkład emigrantów z Polski w rozwój gospodarczy Królestwa.

W większości są to absolwenci polskich szkół, w tym również ci, którzy nie przystępują w Polsce do egzaminów zawodowych.

Pytanie zatem brzmi: z czego wynika fakt, że polski system edukacji dobrze przygotowuje na potrzeby wielu krajów UE, a na potrzeby polskich przedsiębiorców przygotowuje źle?

Wydaje się, że głównym motywem odpowiedzi na oba pytania jest problem oczekiwań finansowych kandydatów do pracy w Polsce. Dodać należy, że przywrócenie ścieżki uzupełnienia edukacji technicznej dla absolwentów szkół zawodowych (branżowych stopnia pierwszego) należy uznać za zasadne.

6) Zmiany w przekazaniu przez jst w drodze umowy szkół publicznych do prowadzenia innym podmiotom.

Zapis, że samorząd nie może przekazać ostatniej szkoły jest niefortunny. Może inspirować masowe działania na rzecz likwidacji szkół, szczególnie w dużych miastach. Tymczasem przekazywanie szkół przez samorządy podmiotom niepublicznym powinno być wyjątkiem, realizowanym na specjalnych zasadach. Na przykład tylko w przypadku realizacji zadań edukacyjnych na zasadzie non profit, z prawem kontroli finansów tych jednostek przez jst z zapewnieniem ich pełnej jawności, tylko za zgodą kuratora i bardzo małych szkół przeznaczonych do likwidacji i bronionych przez lokalne środowiska.

Art. 166 Konstytucji RP:

1. Zadania publiczne służące zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej są wykonywane przez jednostkę samorządu terytorialnego jako zadania własne.

Zadania edukacyjne, tym się różnią od wszystkich innych zadań publicznych, że są oparte na przymusie – obywatel musi je realizować! Stąd prawo do realizacji tego zadania w szkole lub przedszkolu, którego organem prowadzącym jest samorząd terytorialny i którego działalność podlega publicznej kontroli. Stąd też obowiązek jest, aby odległość do szkoły publicznej dla każdego ucznia była zgodna z regułami określonymi w prawie oświatowym.

W wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 czerwca 2010 roku zawarto wykładnię Marszałka Sejmu dotyczącą realizacji zadań edukacyjnych przez samorząd terytorialny:

„...zakładanie i prowadzenie publicznych placówek oświatowych może być realizowane wyłącznie (podkreślenie fp) przez własne jednostki organizacyjne gminy, które muszą być jednostkami publicznymi, i nie może być wykonywane w inny sposób, np. przez powierzenie ich realizacji innym podmiotom.”

Gmina, która pozbyła się realizacji tego zadania w całości powinna ulec likwidacji, jako niewydolna w realizowaniu swoich obowiązków wobec obywateli.

7) Zmiana nazw placówek specjalnych, tak aby ułatwić ich identyfikację.

Wprowadzenie obecnego nazewnictwa w tym zakresie służyło właśnie temu, aby nazwy tych placówek nie nastawiały negatywnie do ich uczniów i wychowanków. Uzasadnienie zmiany nazwy tych szkół dziwi o tyle, że dokładnie odwrotnie potraktowano nazwę „szkoła zasadnicza” zmieniając ją na „szkoła branżowa I stopnia”.

8) Problem doradztwa zawodowego.

Nie jest łatwe rozstrzygnięcie, czy doradztwo zawodowe powinien w szkole realizować nauczyciel, czy pracownik urzędu pracy. Przede wszystkim jednak należy określić, na jakim szczeblu nauczania uczeń i jego rodzice powinni mieć możliwość kontaktu z doradztwem zawodowym.

9) Oddziały międzynarodowe i dwujęzyczne.

W uzasadnieniu do projektu ustawy napisano, że brak jest uzasadnienia dla tworzenia w szkołach artystycznych oddziałów międzynarodowych.

Wydaje się, że:

- jest akurat odwrotnie, bo kształcenie w zawodach artystycznych niemal z zasady opiera się na dorobku w tym zakresie nie tylko Polaków ale w szerokim zakresie tego słowa „obywateli świata”;
- decyzja w tej sprawie winna należeć do lokalnych środowisk, czyli być uprawnieniem organu stanowiącego gminy lub powiatu.

10) Obniżenie wymiaru godzin z wychowania fizycznego dla 16 – latków.

4 godziny w-f realizowane w trzeciej klasie gimnazjów zostaną zastąpione trzema godzinami w pierwszej klasie liceum.

11) Obowiązek szkolny do 18 roku życia.

Wydaje się, że propozycja, aby kontynuować naukę nieraz przez jeden tydzień lub cztery miesiące do ukończenia osiemnastu lat nie jest trafna. Można przyjąć, że byłaby prawnie do przyjęcia interpretacja, że uczeń ma obowiązek nauki do czasu pozytywnego ukończenia nauki (lub szkoły), jeśli nastąpiło to w roku, w którym kończy 18 lat.

Bardziej złożony jest problem realizacji konstytucyjnego obowiązku nauki do 18 roku życia, jeśli obywatel Polski przebywa za granicą lub ma podwójne obywatelstwo.

12) Najbliższa szkoła.

Określenie „najbliższa” może być różnie interpretowane. Poza tym wskazana szkoła musi spełniać warunki niezbędne do realizacji nauki przez ucznia. Dotyczy to nie tylko uczniów o specjalnych potrzebach edukacyjnych. Wydaje się celowym wpisanie pewnej dowolności w tym zakresie, z upoważnieniem dla władz gminy do podejmowania decyzji w porozumieniu z rodzicami lub opiekunami prawnymi ucznia.

13) Szkoły „rządowe”.

W uzasadnieniu do ustawy szkoły, dla których organem prowadzącym są ministerstwa, są wymieniane w sposób niespójny. Trudno dopatrzeć się wymienienia np. szkół leśnych.

14) Program wychowawczo – profilaktyczny szkoły.

Projekt ustawy zakłada, że program w tym zakresie uchwała rada rodziców po zasięgnięciu opinii rady pedagogicznej.

Programy uchwalane przez rodziców mogą być w sprzeczności z opiniami dotyczącymi zasad wychowywania zarówno nauczycieli, jak i dyrektora szkoły, organu prowadzącego i Ministra Edukacji. Poza tym ostateczna decyzja dotycząca działań szkoły w każdej dziedzinie musi należeć do tego, kto ponosi odpowiedzialność za realizację tych działań.

15) Ramowy statut bez nagród.

Ustawa określa, co powinien zawierać ramowy statut, wymieniając między innymi kary stosowane wobec uczniów a pomijając nagrody.

16) Liczba uczniów w klasach I – III.

W tej sprawie jest również stanowisko Trybunału Konstytucyjnego wskazujące, że ustalanie liczby uczniów na oddział jest wyłącznym uprawnieniem samorządu. Jeśli liczba uczniów na

jakimkolwiek szczeblu kształcenia będzie ustalana na poziomie rządu, to rząd powinien ponosić również koszty, które mogą z tego nakazu wynikać.

Wydaje się, że byłoby zasadnym, aby racjonalności w tym zakresie przestrzegał Kurator, opiniując projekty organizacyjne z zastosowaniem pewnych rygorów ale jako wytycznych a nie bezwzględnych nakazów.

17) Szkoły i placówki oświatowe niepubliczne.

Obecne regulacje prawne, w tym przede wszystkim zasady finansowania oświaty niepublicznej, wymagają rzetelnej oceny i działań, które zminimalizują patologie występujące w tej dziedzinie. Realizacja zadań oświatowych stała się obecnie intratnym biznesem i to realizowanym praktycznie poza jakąkolwiek kontrolą.

Jest oczywistym, że rodzice mogą wpłacać dowolne kwoty na edukację ich dzieci, ale wspieranie tej formy edukacji przez środki publiczne musi podlegać pewnym rygorom i kontroli ich wykorzystania na cele edukacyjne.

18) Wykształcenie nauczycieli.

Wykonywanie zawodu nauczyciela, tak jak lekarza, wymaga wysokich kwalifikacji, w tym jako podstawy wykształcenia wyższego i przygotowania pedagogicznego.

Ewentualne odstępstwa od tej zasady muszą mieć charakter wyjątkowy. Wpisanie takiej możliwości do regulacji prawnych obowiązujących w oświacie miało w zasadzie umożliwić prowadzenie z uczniami zajęć praktycznych, wynikających z lokalnych tradycji, takich jak koronkarstwo w regionie Koniakowa, czy haft kaszubski na Pomorzu Gdańskim. Podobny charakter ma regulacja dotycząca kwalifikacji niezbędnych do pełnienia funkcji dyrektora szkoły, dopuszczająca do objęcia tego stanowiska przez wybitnych fachowców w dziedzinie, w której kształci szkoła. Dotyczy to praktycznie wyłącznie szkół zawodowych, w tym przede wszystkim szkół artystycznych.

19) Ocena z religii na świadectwie.

Pomijając problem świeckości państwa i związanego z tym problemem świeckiego charakteru nauczania i wychowania, należy zwrócić uwagę na rolę oceny na państwowym dokumencie, jakim jest świadectwo szkolne.

Ocena jest poświadczeniem, w jakim stopniu uczeń opanował podstawę programową z danego przedmiotu. A zatem jej umieszczenie na świadectwie może nastąpić tylko wtedy, gdy jest określona podstawa programowa i możliwość kontroli jej realizacji przez nadzór pedagogiczny. Można przyjąć, że głównym celem religii w szkole jest wsparcie działań szkoły w zakresie wychowania, ale to oznaczałoby, że nie może być rozbieżności między oceną z religii a oceną ze sprawowania.

W Gdańsku w jednym z gimnazjów uczniowie zachowali się nagannie wobec koleżanki, która po

tym zdarzeniu popełniła samobójstwo. Karę ponieśli: dyrektor szkoły, nauczycielka przedmiotu, na lekcji którego doszło do incydentu, wychowawczyni klasy a pominięto uczestnika procesu wychowawczego, jakim jest nauczyciel religii.

Gdańsk, 14.10.2016

Opracował: Franciszek Potulski