



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Adam Bodnar

Warszawa, 27/05/2019

VII.7037.14.2019.AT

Pani
Anna Zalewska

Minister Edukacji Narodowej

Wielce Szanowna Pani Minister,

Z uwagi napływające skargi oraz niepokojące informacje prasowe zwróciłem się w ostatnim czasie z prośbą o przedstawienie informacji do kilkudziesięciu polskich miast w zakresie stanu przygotowań do przyjęcia dwukrotnie większej niż w latach poprzednich liczby uczniów do liceów, techników i szkół branżowych. Zwróciłem się również z pytaniem, jakie działania, w ocenie władz samorządowych, są w przyszłości konieczne do podjęcia przez władze państwowe w pierwszej kolejności.

Z odpowiedzi urzędów miast wynika, że wszystkie duże miasta zapewniły odpowiednią liczbę miejsc w szkołach średnich w roku szkolnym 2019/2020. Tuż po wejściu w życie ustaw: *Prawo oświatowe* (Dz.U. z 2018 r. poz. 996 ze zm.) oraz *Przepisy wprowadzające ustawę - Prawo oświatowe* (Dz. U. z 2017 r. poz. 60 ze zm.) rozpoczęto przygotowania, mając świadomość, że tzw. „kumulacja roczników” będzie stanowić duże wyzwanie dla samorządów. Przygotowania polegały m.in. na analizie zasobów lokalowych i kadrowych, spotkaniach z dyrektorami szkół w celu omówienia możliwych trudności i wspólnego wypracowania rozwiązań, przeprowadzeniu ankiet wśród kandydatów do klas pierwszych szkół ponadpodstawowych i ponadgimnazjalnych oraz ich rodziców dla zbadania preferencji młodzieży odnośnie wyboru szkoły. Przyjęto uchwały w celu przekształcenia szkół zgodnie z obowiązującym prawem oświatowym, przy uwzględnieniu lokalnych uwarunkowań, w tym wymogów rynku pracy. W przypadku szczególnie

popularnych szkół wydano zgody na dodanie drugiej lokalizacji prowadzenia zajęć. Wiele działań zrealizowano w ramach projektów edukacyjnych finansowanych ze środków Unii Europejskiej, nakierowanych głównie na rozwój szkolnictwa zawodowego. Na przykład w Opolu rozbudowano bazę do kształcenia praktycznego w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Opolskiego „Wsparcie kształcenia zawodowego w kluczowych dla regionu branżach”. Ponadto rady miast podjęły uchwały umożliwiające kandydatom w procesie rekrutacyjnym składanie podania o przyjęcie do większej niż dotychczas liczby szkół (np. w Poznaniu do 9 szkół, w Kielcach do dowolnej liczby szkół). Ostateczne decyzje dotyczące liczby oddziałów, które powstaną z dniem 1 września 2019 roku, podjęte zostaną w sierpniu 2019 r. po zakończeniu procesu rekrutacji.

Wśród problemów dotyczących samorządy w pierwszej kolejności wymieniana jest konieczność ponoszenia rosnących kosztów edukacji. Obecny system finansowania oświaty, oparty o podział części oświatowej subwencji ogólnej, nie zabezpiecza w sposób należyty prawidłowego wykonywania przez samorządy zadań oświatowych. Pomimo zapewnień, że planowana zmiana ustroju szkolnego nie obciąży jednostek samorządu terytorialnego, zostały one zmuszone do zrealizowania wielu inwestycji, takich jak budowa lub modernizacja pracowni, podział istniejących pomieszczeń celem pozyskania dodatkowych sal dydaktycznych, dostosowanie łazienek i zakup wyposażenia. Duże wydatki wiązały się także z potrzebą stworzenia nowych miejsc noclegowych dla uczniów zamieszkałych w okolicznych gminach, gdyż istniejące wcześniej miejsca w bursach szkolnych nie byłyby w stanie zaspokoić potrzeb w nadchodzących latach.

Dyrektorzy szkół spodziewają się zwiększenia średniej liczby uczniów w oddziałach oraz wydłużenia godzin nauki w niektórych szkołach (np. w Białymstoku do godz. 19.00). Żadne miasto nie zgłosiło natomiast konieczności zorganizowania nauki w soboty. Wydłużenie czasu pracy szkół spowodowane jest przede wszystkim niewystarczającymi zasobami pracowni przedmiotowych, pracowni zawodowych oraz bazy sportowej. Rozważa się natomiast możliwość szerszego udostępnienia miejskich obiektów sportowych na potrzeby zajęć szkolnych. **Z uwagi na naukę na dwie zmiany konieczna może być rezygnacja z zajęć dodatkowych, takich jak kółka zainteresowań lub zajęcia wyrównawcze.**

W celu zapewnienia miejsca dla wszystkich uczniów samorzady proponowały przede wszystkim wykorzystanie potencjału placówek, które dotychczas ze względu na mniejsze zainteresowanie młodzieży nie dokonywały pełnego naboru. Możliwości lokalowe szkół branżowych i technicznych pozwalają na zwiększenie liczby oddziałów i mogą one stanowić alternatywę dla liceów ogólnokształcących. Wydawane są poradniki dla absolwentów szkół podstawowych i gimnazjów z prezentacją szkół technicznych i branżowych. Podczas targów szkół i konferencji dyrektorzy szkół i pracodawcy przybliżają uczniom kulisy współpracy przedsiębiorstw ze szkołami i możliwości przyszłego zatrudnienia absolwentów szkół technicznych i zawodowych, a także informują o możliwości dalszego kształcenia na szczeblu uczelni wyższych. Jednak pomimo wysiłków promocyjnych kształcenia technicznego i zawodowego w ubiegłych latach nie znajdowała się odpowiednia liczba chętnych. W roku 2019/2020 samorzady spodziewają się większej popularności tego typu szkół.

Poważnym problemem, z którym będą musieli zmierzyć się dyrektorzy placówek, będzie zapewnienie obsady kadrowej, szczególnie w zakresie przedmiotów zawodowych, matematycznych, przyrodniczych i języków obcych. Ewentualne braki kadrowe w roku szkolnym 2019/2020 będą widoczne dopiero w czasie przygotowywania arkuszy organizacyjnych. Jednakże już w chwili obecnej w dużych miastach zgłaszany jest problem wakatów i brak zainteresowania studentów specjalizacją nauczycielską (np. z danych Urzędu Miasta St. Warszawy wynika, że w stolicy brakuje 1590 nauczycieli¹). W związku z wygaszeniem gimnazjów część nauczycieli zdecydowała się odejść na emeryturę lub też zmieniła zawód. Wielu nauczycieli praktycznej nauki zawodu pracuje obecnie w wymiarze 1,5 etatu do 2,0 etatu. **Brak kadry powoduje konieczność zatrudniania osób bez przygotowania pedagogicznego lub bez pełnych kwalifikacji** (za zgodą kuratora oświaty), a także nauczycieli, którzy od lat przebywają na emeryturze, co może wpłynąć negatywnie na jakość kształcenia. Dostrzegając problem braków kadrowych, niektóre gminy przystąpiły do opracowania procedur pozyskiwania nauczycieli, szczególnie praktycznej nauki zawodu. Na przykład w Radomiu wdrożono w szkołach branżowych kształcenie dualne. Uczniowie odbywają zajęcia praktyczne bezpośrednio u pracodawcy

¹ <https://serwisy.gazetaprawna.pl/edukacja/artykuly/1303414,brakuje-nauczycieli-w-szkolach.html>

- w firmach z Radomia i okolic. W Rzeszowie zwiększono pulę środków na dodatki motywacyjne nauczycieli przedmiotów zawodowych.

Istnieją poważne obawy, że zwiększona liczba uczniów może negatywnie wpłynąć nie tylko na sytuację młodzieży, ale także doprowadzić do pogorszenia się warunków pracy kadry pedagogicznej. Konieczność pracy w powiększonych oddziałach, wydłużone godziny pracy, utrudniony dostęp do pracowni przedmiotowych, potrzeba przenoszenia się do innych budynków lub łączenie pracy w kilku szkołach może doprowadzić do obniżenia się poziomu nauczania oraz w efekcie do mniejszej satysfakcji z pracy. W klasach pierwszych uczyć się będą uczniowie urodzeni w latach 2003, 2004 i 2005, według różnych programów nauczania. Samorządy zauważają, że władze państwowe nie przedstawiły żadnego programu wsparcia dla nauczycieli, którzy pracując w nowych, nierzadko gorszych warunkach, będą prawdopodobnie doświadczać większego obciążenia obowiązkami i wyższego poziomu stresu.

Samorządy spodziewają się także problemów organizacyjnych wynikających z braku przepisów wykonawczych koniecznych do przygotowania arkuszy organizacyjnych. Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej w sprawie ramowych planów nauczania dla publicznych szkół zostało skierowane do podpisu ministra dopiero 3 kwietnia 2019 r., nie zapewniając szkołom wystarczająco dużo czasu do dobrego przygotowania się do nadchodzącego roku szkolnego. Brak wszystkich przepisów wykonawczych uniemożliwia planowanie zatrudnienia nowych nauczycieli oraz sporządzenie arkusza organizacyjnego na rok szkolny 2019/2020 w odpowiednim terminie.

Wśród najważniejszych rekomendacji, zgłoszonych przez władze samorządowe w sprawie działań koniecznych do podjęcia przez władze państwa, czołowe miejsce zajmuje kwestia zwiększenia środków na finansowanie oświaty. Od kilku lat udział dochodów własnych miast w finansowaniu subwencionowanych zadań oświatowych systematycznie wzrasta. Wobec braku doprecyzowania w przepisach prawa pojęcia środków niezbędnych do realizacji zadań oświatowych jednostek samorządu terytorialnego, problem stanowi egzekwowanie przez samorządy prawa do dochodów odpowiednich do przypadających im zadań. Samorządy nie mają również wpływu na treść ustaw określających wysokość oraz strukturę wynagrodzeń nauczycieli. Zdaniem organów

samorządów terytorialnych to przede wszystkim organy państwa powinny ponosić odpowiedzialność za właściwe zabezpieczenie funduszy na sfinansowanie kosztów reformy i dalszego funkcjonowania szkół.

Dla uzyskania wysokiej jakości edukacji niezbędne jest zapewnienie profesjonalnie przygotowanej kadry pedagogicznej. Zachętą do podjęcia pracy w szkołach powinno być odpowiednio ustalone minimalne wynagrodzenie zasadnicze dla nauczycieli, zwiększenie motywacji do podnoszenia kwalifikacji oraz satysfakcjonujące warunki pracy. Zmiany w tym zakresie mogłyby w pewnym stopniu zapobiec odpływowi kadry nauczycielskiej ze szkół, a w przypadku techników i szkół branżowych umożliwiłyby pozyskiwanie nauczycieli przedmiotów zawodowych, związanych zwłaszcza z rozwojem nowoczesnych technologii. Potrzebne jest także zwiększenie środków finansowych na doskonalenie nauczycieli, pedagogów i psychologów z uwagi na coraz szersze spektrum problemów dotyczących współcześnie dzieci i młodzież.

W odpowiedziach udzielonych Rzecznikowi Praw Obywatelskich pojawiła się również kwestia organizowania kształcenia osób dorosłych w szkołach niepublicznych. Niepokój budzą niskie efekty kształcenia, objawiające się niewielkim odsetkiem absolwentów oraz zdanych egzaminów zewnętrznych. Wśród pozostałych rekomendacji wymienić można większą stabilność i przewidywalność prawa oświatowego, ułatwienie organom prowadzącym organizację lekcji religii poza szkołą oraz dokonanie analizy podstaw programowych w celu zmniejszenia obciążenia uczniów i zapewnienia większej niezależności i swobody pracy nauczycielom. W przypadku szkół branżowych istotna wydaje się konieczność doprecyzowania w przepisach prawa oświatowego warunków rekrutacji na kwalifikacyjne kursy zawodowe realizowane na zlecenie pracodawców, oczekujących na pracowników dedykowanych ich przedsiębiorstwu tuż po zakończeniu kształcenia.

Podsumowując, należy podkreślić wielkie zaangażowanie samorządów w przygotowania do tegorocznej rekrutacji do szkół średnich. Dokładają one starań, aby przebiegła ona w spokojnej atmosferze i aby potrzeby i zainteresowania uczniów zostały w pełni uwzględnione. **Jednakże w porównaniu do jakości kształcenia i warunków, jakie istniały w szkołach wcześniej, może okazać się, iż mimo prób złagodzenia**

negatywnych skutków reformy oświaty komfort nauki będzie mniejszy. Statystycznie oferta dla absolwentów szkół podstawowych i gimnazjów będzie porównywalna do oferty z lat ubiegłych, jednak nie pod względem jakościowym. W niektórych liceach ogólnokształcących profile nauk ścisłych i profile innowacyjne zostaną zredukowane do podstawowych w celu zapewnienia porównywalnej oferty dla dwóch roczników uczniów. Część nawet bardzo zdolnych uczniów nie znajdzie miejsca w wymarzonych szkołach, a ci, którym się to uda, będą uczyć się w gorszych warunkach w porównaniu do lat ubiegłych. Dostosowanie się do zmian w systemie oświaty okazało się także dużym obciążeniem finansowym dla samorządów. Podkreślano, że nakłady na przekształcenie istniejących szkół – często doskonale funkcjonujących - mogły być przeznaczone na ważniejsze cele, np. na rozwiązania systemowe wspierające rozwój dzieci i odpowiadające na wyzwania związane ze zmieniającymi się realiami życia.

Z uwagi na powyższe, działając na podstawie art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2018 r. poz. 2179 ze zm.), czuję się zobowiązany do przedstawienia Pani Minister głosów podmiotów, które w sposób bezpośredni zetknęły się z efektami zmian w systemie oświaty i w związku z tym posiadają najlepszą wiedzę na ten temat.

Jednocześnie wyrażam nadzieję, że oceny i rekomendacje przedstawione przez władze samorządowe będą stanowić cenne źródło informacji oraz zachętę do podjęcia działań w celu lepszego zagwarantowania realizacji prawa do nauki wyrażonego w art. 70 Konstytucji RP.

Uprzejmie proszę o poinformowanie mnie o zajętym w tej sprawie stanowisku.

Łączę wyrazy szacunku,

Adam Bodnar