



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Irena Lipowicz

Warszawa, 17. VII. 2014

I.7037.22.2014.NC

Pani

Joanna Kluzik-Rostkowska

Minister Edukacji Narodowej

al. Szucha 25

00-918 Warszawa

Szanowna Pani Minister,

W ostatnim czasie dociera do mnie coraz więcej sygnałów o zmianach w organizacji systemu oświaty. Skargi obywateli zwróciły moją uwagę na coraz częstsze przypadki przekazywania placówek podmiotom niezobowiązany do stosowania wszystkich uprawnień i gwarancji przysługujących nauczycielom zgodnie z ustawą z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2014 r. poz. 191). W mojej ocenie, obecnie skala problemu uzasadnia rozważanie rozwiązania tej kwestii w drodze zmian systemowych.

Jestem świadoma faktu, że zmiany demograficzne i ograniczone środki na oświatę, zarówno na poziomie centralnym jak i lokalnym, powodują konieczność likwidacji części szkół. Często zaś jedyną szansą na utrzymanie zbyt kosztownych, małych placówek jest przekazanie ich prowadzenia podmiotom prywatnym. Jednostka samorządu terytorialnego, w takim przypadku, może zdecydować o przekazaniu szkoły zgodnie z procedurą art. 5 ust. 5g ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 z późn. zm.). Przekazana placówka kontynuuje wtedy działalność jako szkoła publiczna. Jednostka samorządu terytorialnego może także, na zasadach przewidzianych w art. 59 ustawy o systemie oświaty, zlikwidować prowadzoną przez siebie szkołę publiczną i użyczyć lub wdzierżawić na

preferencyjnych warunkach budynek wraz z wyposażeniem podmiotowi prywatnemu. Utworzone w ten sposób placówki mogą działać jako szkoły publiczne prowadzone przez podmioty inne niż jednostka samorządu terytorialnego lub jako szkoły niepubliczne.

Oba opisane powyżej rozwiązania, o ile służą utrzymaniu przeznaczonej do likwidacji placówki i są zgodne z wolą lokalnej społeczności, niewątpliwie służą zapewnieniu dzieciom prawa do dobrej edukacji. Prowadzenie szkół nie samorządowych może być zaś opłacalne nawet w przypadku, w którym szkoła pozostaje bezpłatna. Zgodnie z prawem, podmioty inne niż jednostka samorządu terytorialnego, nie są bowiem związane częścią gwarancji wynikających z Karty Nauczyciela.

Z napływających do mnie skarg wynika jednak, że obecnie przepisy pozwalające na przekazanie prowadzenia szkoły coraz częściej stosowane są nie tylko w wyjątkowych sytuacjach, w których lokalna społeczność decyduje się na przejęcie od gminy prowadzenia niewielkiej szkoły, ale stają się podstawowym założeniem polityki oświatowej jednostek samorządu terytorialnego. Przykładem takiej praktyki może być np. gmina Hanna, pierwsza gmina w Polsce, która nie prowadzi ani jednej publicznej placówki oświatowej (na terenie gminy jedyne publiczne szkoły prowadzone są przez podmiot prywatny) czy gminy ogłaszające przetarg na prowadzenie szkoły publicznej (np. zarządzenie nr 1647/17 Prezydenta Miasta Gdańska z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie zatwierdzenia i podania do publicznej wiadomości informacji o lokalu użytkowym przeznaczonym do oddania w najem w trybie pisemnego konkursu ofert ograniczonego w drodze zbierania i wyboru ofert).

W takich przypadkach zmiana podmiotu prowadzącego szkołę nie wynika z woli lokalnej społeczności i chęci utrzymania placówki, która z punktu widzenia rachunku ekonomicznego jest zbyt kosztowna, ale z celowego unikania tych postanowień Karty Nauczyciela, które generują największe koszty.

Tymczasem zmiana podmiotów prowadzących szkoły z publicznych na prywatne, zwłaszcza jeżeli skala zjawiska miałaby być znaczna, łączy się ze zmianą modelu systemu oświaty i może prowadzić do przyjęcia modelu sprzecznego z postanowieniami Konstytucji.

Należy podkreślić, że wynikająca z Konstytucji zasada współistnienia sektora publicznego i prywatnego w oświacie zapewnia możliwość skorzystania z placówek niepublicznych, ale gwarantuje także powszechną dostępność szkół publicznych. Jedną z gwarancji ustawowych służących realizacji tej konstytucyjnej zasady jest art. 17 ust. 2 i 14a ust. 2 ustawy o systemie oświaty. Zgodnie z tymi przepisami, sieć szkół publicznych powinna pozostawać na tyle gęsta, by odległość miejsca zamieszkania dziecka od placówki, w której może ono realizować obowiązkowe przygotowanie przedszkolne i obowiązek szkolny, nie przekraczała, w zależności od klasy, 3 lub 4 kilometrów. Celem tej regulacji jest zapewnienie, że droga dziecka do szkoły obwodowej nie będzie nadmiernie czasochłonna i nie będzie stanowiła dla rodziny dziecka dużego obciążenia finansowego i organizacyjnego, a faktyczna dostępność edukacji nie będzie zależała od rodzinnej i finansowej sytuacji ucznia. Zastąpienie szkół publicznych niepublicznymi (zwłaszcza jeśli większość szkół na terenie gminy miałyby stanowić placówki niepubliczne) ogranicza powszechny dostęp do szkół. Ma to znaczenie w szczególności dla uczniów z terenów wiejskich. Ze względu na mniejszą gęstość sieci szkół, zwiększenie odległości do najbliższej placówki publicznej może być dla nich szczególnie uciążliwe. Należy także podkreślić, że szkoły niepubliczne nie muszą być bezpłatne i nie są zobowiązane do przeprowadzania rekrutacji z zachowaniem zasady powszechnej dostępności. Placówki blisko miejsca zamieszkania mogą zatem nie być dostępne dla uczniów z niezamożnych rodzin, uczniów niepełnosprawnych, ze specyficznymi trudnościami w uczeniu, zagrożonych wykluczeniem społecznym czy sprawiających problemy wychowawcze.

Szkoły niepubliczne nie mogą zatem zastąpić publicznych placówek oświatowych w zapewnieniu realizacji konstytucyjnego prawa do nauki. Niezależnie od związanych z tym kosztów, podstawą systemu oświaty musi zatem pozostać odpowiednio gęsta sieć placówek publicznych. Taki model wynika z Konstytucji i nie może być zmieniony ani ustawą, ani, tym bardziej, aktami prawa miejscowego.

Pragnę również podkreślić, że przekazywanie podmiotom prywatnym prowadzenia szkół może łączyć się z wątpliwościami co do realizacji konstytucyjnych praw i wolności nawet w sytuacji, w której szkoła po przekazaniu kontynuuje działalność jako szkoła publiczna.

Przekazanie całości lub zasadniczej części szkół publicznych osobom fizycznym lub prawnym prowadzi bowiem do sytuacji, w której politykę oświatową, jako rodzaj polityki publicznej, na terenie gminy przejmują podmioty nie pochodzące z demokratycznych wyborów, nad którymi lokalna społeczność i władze centralne nie sprawują pełnej i bezpośredniej kontroli. Problem ten może być szczególnie widoczny w sytuacji, w której większość lub wszystkie placówki na terenie jednostki są prowadzone przez jeden podmiot. W takim przypadku to on decyduje bowiem o treściach przekazywanych w szkołach (ponad lub obok podstawy programowej) oraz o kwestiach takich jak np. profile kształcenia.

Podmioty prywatne, w przeciwieństwie do jednostek samorządu terytorialnego, nie są zobowiązane do realizacji zadań oświatowych w interesie publicznym i nie gwarantują podobnej trwałości i ciągłości (osoba fizyczna lub prawna może, niekoniecznie z własnej woli, być zmuszona do zaprzestania lub zmiany profilu działalności). Przede wszystkim jednak szkoły inne niż samorządowe w większości przypadków muszą, z punktu widzenia prowadzącego je podmiotu, przynosić zysk (wyjątkiem są tzw. „szkoły społeczne”, a więc placówki z założenia o charakterze non profit). Tymczasem w interesie publicznym leży także prowadzenie szkół lub kierunków nauczania generujących koszty, a więc takich, które niezależnie od przyjętego systemu finansowania, nie mogą być dochodowe.

Należy także zauważyć, że mechanizmy zawarte w Karcie Nauczyciela, w tym przede wszystkim gwarancje płacy i warunków pracy, miały zachęcać do wyboru zawodu nauczyciela w szkole publicznej najbardziej uzdolnionych absolwentów szkół wyższych oraz zachęcać doświadczonych pedagogów do podnoszenia kwalifikacji i do pozostania w zawodzie (tak, by zawód nauczyciela był atrakcyjny dla pracowników z umiejętnościami i predyspozycjami cennymi na rynku pracy). Część uprawnień socjalnych, w tym na przykład dodatki dla nauczycieli w wiejskich szkołach, dodatkowo sprzyjały wyrównaniu szans edukacyjnych pomiędzy miastami i wsiami. Zastąpienie znaczącej części szkół samorządowych szkołami prowadzonymi przez podmioty prywatne nie tylko nie będzie spełniało tych funkcji, ale może nawet pogłębić podział pomiędzy zamożniejszymi i mniej zamożnymi jednostkami samorządowymi. Obok siebie, w systemie oświaty, funkcjonują bowiem placówki oferujące

nauczycielom bardzo różne standardy pracy i płacy. Nauczyciele, którzy będą mieli możliwość wyboru miejsca pracy, będą decydowali się na pracę w placówkach samorządowych. Praca w szkołach prowadzonych przez podmioty prywatne, między innymi ze względu na zwykle niższe wynagrodzenie, będzie mniej atrakcyjna dla osób z wykształceniem, dużym doświadczeniem i wiążących swoją przyszłość z zawodem nauczyciela. W praktyce, oznacza to zatem rezygnację z realizacji postulatu faktycznej równości w dostępie do nauki i może mieć wpływ na jakość nauczania w szkołach.

Jestem świadoma faktu, że rozwiązanie opisywanego problemu nie jest łatwe. Jednak w mojej ocenie, obecna sytuacja wymaga pilnej interwencji prawodawczej poprzedzonej refleksją na temat modelu systemu oświaty w Polsce. O problemie tym wspominałam już w 2013 r. w corocznym wystąpieniu przed Sejmem. Pragnę podkreślić, że obecnie obowiązujące przepisy regulujące kwestie przekazywania prowadzenia szkół podmiotom prywatnym zostały stworzone z myślą o wyjątkach, pojedynczych placówkach, których zadania, na przykład w przypadku upadłości czy niewywiązywania się z obowiązków, mogą natychmiast przejąć stanowiące podstawę systemu placówki samorządowe. Ustawa o systemie oświaty, w obecnym kształcie, nie została stworzona z założeniem, że to na podmiotach prywatnych ma spoczywać ciężar zapewnienia konstytucyjnej gwarancji prawa do nauki. Świadczą o tym między innymi bardzo ogólne i nieprecyzyjne przepisy regulujące kwestie umów pomiędzy jednostką samorządu terytorialnego a podmiotem prowadzącym szkołę (art. 5 ust. 5h ustawy o systemie oświaty). Niewątpliwie nie są one sformułowane w sposób właściwy dla przepisów gwarantujących realizację konstytucyjnych praw i wolności. Nie ulega także wątpliwości, że przepisy prawa oświatowego nie są sformułowane w sposób pozwalający na interpretację, zgodnie z którą gminy i powiaty mogą pełnić funkcję jedynie pośrednika w przepływie środków z budżetu centralnego do prywatnych podmiotów realizujących zadania oświatowe.

Obecnie zmiany w systemie dokonują się zatem niejako poza wolą prawodawcy, bez wyraźnych standardów służących zabezpieczeniu konstytucyjnych gwarancji. Taki stan, ze względu na wagę konstytucyjnego prawa do równego i powszechnego dostępu do nauki, należy ocenić krytycznie.

W związku z powyższym, działając na podstawie art. 13 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2001, Nr 14, poz. 147 ze zm.), zwracam się do Pani Minister z uprzejmą prośbą o pilne – ze względu na wagę problemu – zajęcie stanowiska w opisywanej sprawie.

Z poważaniem

Renata Sijak