

Warszawa, dnia marca 2009 r.

Sejm
Rzeczypospolitej Polskiej

W n i o s e k

Na podstawie art. 122 ust. 5 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. odmawiam podpisania **ustawy z dnia 12 lutego 2009 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz o zmianie niektórych innych ustaw.**

Odmowę podpisania ustawy motywuję następującymi względami:

Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 16 lutego 2009 r., w trybie art. 122 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, przedstawił do podpisu ustawę z dnia 12 lutego 2009 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz o zmianie niektórych innych ustaw.

Ustawie tej zarzucam:

- niezapewnienie odpowiednich warunków dla objęcia obowiązkiem rocznego przygotowania przedszkolnego wszystkich dzieci w wieku 5 lat oraz obowiązkiem szkolnym dzieci sześciolletnich,

- nadmierną decentralizację oświatowych zadań państwa oraz nieuzasadnione zwiększenie swobody organów prowadzących szkoły i placówki oświatowe poprzez ograniczenie uprawnień organu nadzoru pedagogicznego,
- nieuzasadnioną rezygnację z zasady ustalania przez państwo programów nauczania.

Ustawa z dnia 12 lutego 2009 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz o zmianie niektórych innych ustaw istotnie modyfikuje dotychczasowy system organizacji placówek oświatowych, które zapewniać powinny wszystkim uczniom odpowiednie wykształcenie. Zgadzam się, iż docelowo obowiązkiem szkolnym powinny zostać objęte dzieci młodsze niż obecnie, jednak tak zasadnicza zmiana powinna być odpowiednio przygotowana.

Obowiązkiem ustawodawcy jest zabezpieczenie właściwych środków finansowych na przygotowanie placówek oświatowych do kształcenia najmłodszych. Obecnie w dobie kryzysu można mieć uzasadnioną obawę, iż tak daleko idące zmiany dokonywane bez właściwego zabezpieczenia będą nieudanym eksperymentem, którego negatywne skutki dotkną najmłodszych. Niedopuszczalnym jest godzenie się ustawodawcy na niebezpieczeństwo zetknięcia się dzieci rozpoczynających naukę w szkole podstawowej z systemem oświaty nieprzystosowanym do ich wymagań.

Należy zadać pytanie, czy rodzice przyszłych uczniów, tak aktywnie sprzeciwiający się ustawie, nie mają racji? Czy nie należy wziąć pod uwagę ich zastrzeżeń? Czy faktycznie obawy o dzieci rozpoczynające naukę w nieodpowiednich warunkach są bezzasadne? Pierwsze lata nauki mogą mieć kardynalne znaczenie dla przyszłej edukacji dziecka. Skutki błędów tego okresu mogą być w wielu przypadkach nieodwracalne.

Ustawa z dnia 12 lutego 2009 r. obniża o rok wiek realizacji ustawowego obowiązku przygotowania przedszkolnego i obejmuje nim od dnia 1 września

2011 r. wszystkie dzieci 5-letnie. Po upływie roku, tj. od dnia 1 września 2012 r. obowiązkiem szkolnym mają zostać objęte wszystkie dzieci 6-letnie. Nowe rozwiązania dotyczące obowiązku szkolnego pomimo odroczenia wejścia w życie o 3 lata, budziły i nadal budzą wiele emocji społecznych i protestów rodziców zaniepokojonych o warunki nauczania, wychowania i bezpieczeństwo ich 6 i 5-letnich dzieci w nowych warunkach.

Podzielam obawy podnoszone przez rodziców, co do możliwości zapewnienia właściwego przygotowania organizacyjnego i finansowego wszystkich szkół, gwarantującego realizację nowych obowiązków oświatowych i wychowawczych wobec tak małych dzieci, na koniecznym dla ich wieku poziomie. Ustawodawca nie określił bowiem minimalnych standardów wyposażenia szkół oraz dodatkowych obowiązków wychowawczych nauczycieli. Zmiany w powyższym zakresie wymagają dużych nakładów finansowych na przebudowę placówek szkolnych, kształcenie nauczycieli, czy zmianę wyposażenia klas i świetlic.

Wobec sygnalizowanych istotnych ograniczeń środków na ten cel w budżecie państwa na rok 2009, jak również biorąc pod uwagę spowodowany kryzysem stan finansowy państwa, można stwierdzić, że doposażenie szkół pod kątem zapewnienia „przedszkolnego standardu” wydaje się niewykonalne w terminie wskazanym w kwestionowanej ustawie.

Istotną wadą ustawy z dnia 12 lutego 2009 r. jest także zbyt daleko idąca decentralizacja oświatowych zadań państwa i nadmierne zwiększenie swobody organów prowadzących szkoły poprzez ograniczenie roli i kompetencji nadzoru pedagogicznego w tworzeniu, funkcjonowaniu i likwidacji szkół oraz placówek oświatowych.

Jak należy ocenić administrację rządową pozbywającą się wpływu na likwidację szkół lub placówek publicznych prowadzonych przez jednostki samorządu terytorialnego? Obecnie likwidacja takiej szkoły lub placówki

wymaga uzyskania pozytywnej opinii kuratora oświaty. Wejście w życie ustawy z dnia 12 lutego 2009 r. umożliwi likwidację szkoły jedynie po zasięgnięciu niewiążącej opinii organu sprawującego nadzór pedagogiczny. Należy zadać pytanie o odpowiedzialność państwa za kształt systemu oświaty. Czy nie powinna istnieć symetria pomiędzy konstytucyjnym obowiązkiem nauki do 18 roku życia, a obowiązkiem państwa zapewnienia właściwej i odpowiadającej potrzebom sieci szkół i placówek oświatowych?

Jestem zdecydowanie przeciwny wszystkim nowym regulacjom, których celem jest ograniczenie dotychczasowych zadań i kompetencji kuratora oświaty w sprawowaniu zewnętrznego nadzoru pedagogicznego. Zgodnie z obowiązującym aktualnie stanem prawnym (art. 31 ustawy o systemie oświaty) kurator oświaty, w imieniu wojewody, wykonuje zadania i kompetencje w zakresie oświaty określone w ustawie i przepisach odrębnych, a w szczególności realizuje politykę oświatową państwa, a także współdziała z organami jednostek samorządu terytorialnego w tworzeniu i realizowaniu odpowiednio regionalnej i lokalnej polityki oświatowej, zgodnych z polityką oświatową państwa.

Nie wyrażam zgody na tak daleko idące ograniczenie zadań i roli nadzoru pedagogicznego. Ustawodawca zdecydował między innymi o odstąpieniu lub ograniczeniu ustawowego obowiązku uzgadniania lub uzyskania pozytywnej opinii kuratora oświaty przy:

- zakładaniu i prowadzeniu publicznych placówek doskonalenia nauczycieli, zakładów kształcenia nauczycieli i bibliotek pedagogicznych,
- ustalaniu planu sieci publicznych szkół podstawowych, gimnazjów i szkół ponadgimnazjalnych,
- ustalaniu profili kształcenia ogólnozawodowego w liceach profilowanych,

- zakładaniu szkoły lub placówki publicznej przez osobę prawną inną niż jednostka samorządu terytorialnego lub osobę fizyczną na podstawie zezwolenia oraz
- likwidacji szkoły prowadzonej przez jednostkę samorządu terytorialnego.

Zniesione zostały ponadto obowiązki kuratora oświaty w sprawach dotyczących opiniowania arkuszy organizacji publicznych szkół i placówek oraz planów pracy placówek doskonalenia nauczycieli.

Znacznego ograniczenia kompetencji kuratora oświaty dokonano w regulacji dotyczącej powoływania i odwoływania dyrektora szkoły przez organ prowadzący szkołę. Aktualnie powołanie na to stanowisko osoby niebędącej nauczycielem wymaga zgody kuratora oświaty, który przy jej wyrażaniu uwzględnia, w szczególności posiadane przez tę osobę wykształcenie i przygotowanie zawodowe odpowiadające kierunkowi kształcenia w szkole lub zakresowi zadań placówki. Po zmianach, do powołania dyrektora przez organ prowadzący wymagana będzie jedynie opinia kuratora oświaty, która nie ma w istocie charakteru wiążącego. Istotne wątpliwości budzi także usunięcie w ustawie prawa kuratora oświaty do zgłoszenia umotywowanego zastrzeżenia odnośnie kandydata na stanowisko dyrektora. Kompetencja ta, obecnie posiadana przez kuratora oświaty, ma istotne znaczenie zwłaszcza wobec treści przepisu art. 36a ust. 3 ustawy, który zwalnia z wymogu przeprowadzania konkursu na stanowisko dyrektora w szkołach i placówkach publicznych prowadzonych przez osoby fizyczne lub osoby prawne niebędące jednostkami samorządu terytorialnego.

Organ prowadzący, który powierzył nauczycielowi lub osobie niebędącej nauczycielem stanowisko kierownicze w szkole lub placówce uzyskuje, zgodnie z art. 38 ust. 1 pkt 2 ustawy o systemie oświaty w brzmieniu nadawanym ustawą z dnia 12 lutego 2009 r. – w związku z art. 38a ustawy, prawo odwołania nauczyciela ze stanowiska w każdym czasie i to jedynie po zasięgnięciu

niewiążącej opinii kuratora oświaty. O deprecjacji przez ustawodawcę rangi kuratora oświaty, a więc organu odpowiedzialnego za realizację polityki oświatowej państwa, świadczy zobligowanie go do wyrażenia opinii w nieprzekraczalnym terminie 5 dni roboczych od dnia otrzymania wystąpienia organu dokonującego odwołania nauczyciela ze stanowiska kierowniczego. Niewydanie przez kuratora opinii w tym terminie będzie równoznaczne z wydaniem opinii pozytywnej.

Należy podkreślić, że w przypadku nierozstrzygnięcia konkursu na stanowisko dyrektora szkoły lub placówki organ prowadzący będzie miał prawo powierzenia tego stanowiska w zasadzie dowolnej osobie bez możliwości nie tylko wniesienia umotywowanego zastrzeżenia przez kuratora oświaty, lecz nawet bez zasięgnięcia jego opinii.

Potrzebę dokonania powyższych zmian argumentowano w dyskusji koniecznością zreformowania nadzoru pedagogicznego polegającego na jego odbiurokratyzowaniu i odmiennym ukierunkowaniu zadań, co pozwolić ma na poprawę kontroli jakości kształcenia. Do ustawy nie wprowadzono jednak nowych instrumentów takiej kontroli.

Mankamentem ustawy z dnia 12 lutego 2009 r. jest ponadto niezapewnienie nauczycielom zatrudnionym w szkołach przekazywanych przez jednostki samorządu terytorialnego do prowadzenia innym podmiotom, na podstawie umowy, zachowania statusu i ochrony przewidzianej w ustawie z dnia 26 stycznia 1982 r. – Karta Nauczyciela. Brak zgody nauczyciela na przyjęcie nowych warunków pracy i płacy, sprowadzających się zasadniczo do zmiany podstawy nawiązania stosunku pracy na rzecz umowy o pracę, spowoduje rozwiązanie stosunku pracy z nauczycielem. Powyższa regulacja może postawić nauczycieli w trudnej sytuacji, zwłaszcza w mniejszych ośrodkach.

Nie akceptuję powyższych rozwiązań, gdyż moim zdaniem nie porządkują one procesu współdziałania organów administracji rządowej i

samorządowej w kwestiach ważnych dla lokalnej oświaty oraz jednoznacznego podziału kompetencji i odpowiedzialności za realizację zadań edukacyjnych, określonych w założeniach oświatowej polityki państwa.

Istotne zastrzeżenia wzbudza zmieniany ustawą z dnia 12 lutego 2009 r. tryb realizacji podstawy programowej w szkołach. Wątpliwości wzbudza odstąpienie przez ustawodawcę od dotychczasowej zasady decydowania przez właściwego ministra o dopuszczeniu programów nauczania, a pozostawienie ministrowi jedynie kompetencji w zakresie dopuszczania podręczników do użytku szkolnego.

Reforma programowa nie powinna polegać na wyłączeniu spod nadzoru ministra programów nauczania i nadmiernemu zwiększeniu autonomii szkół w kreowaniu procesu kształcenia. W myśl przepisów przedstawionej mi ustawy dopuszczenia do użytku w danej szkole zaproponowanego przez nauczyciela programu wychowania przedszkolnego lub programu nauczania dokonywać ma dyrektor szkoły, jedynie po zasięgnięciu opinii rady pedagogicznej. Właściwy minister określi, w drodze rozporządzenia, wyłącznie szczegółowe warunki i tryb dopuszczenia programów nauczania do użytku szkolnego. Według założeń projektodawcy miało to zwiększyć odpowiedzialność nauczyciela i dyrektora danej szkoły za jakość procesu nauczania oraz efekty kształcenia. W moim przekonaniu powyższe zmiany spowodować mogą wręcz odmienny skutek.

Usunięcie z ustawy obowiązku ministra dopuszczania do użytku szkolnego jednorodnych w skali kraju programów nauczania, zatwierdzanych ponadto przez radę pedagogiczną danej szkoły i zastąpienie dotychczasowego mechanizmu regulacją uprawniającą dyrektora szkoły, który nie musi posiadać wykształcenia pedagogicznego, do dopuszczenia do użytku programu zaproponowanego przez nauczyciela, nie tylko nie stwarza dostatecznych gwarancji poprawy jakości kształcenia, lecz tej jakości zagraża.

Należy podkreślić, że ustawa z dnia 12 lutego 2009 r. nie stwarza zabezpieczeń niezbędnych do zapewnienia młodemu pokoleniu Polaków wykształcenia jednolitego i porównywalnego będącego warunkiem wspólnego korzystania z narodowego dorobku kultury i historii.

Przedstawiając powyżej motywy, które skłoniły mnie do odmowy podpisania ustawy, wyrażam przekonanie, że Wysoka Izba, dokonując powtórnej oceny przyjętych w nowelizacji rozwiązań, podzieli moje wątpliwości oraz uwzględni wskazane zastrzeżenia.

Lech Kaczyński