



RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich

Irena LIPOWICZ

RPO - 690844 - I/11/NC

00-090 Warszawa Tel. centr. 0-22 551 77 00
Al. Solidarności 77 Fax 0-22 827 64 53

Warszawa, dnia

22. II. 2012.

Pani

Krystyna Szumilas

Minister Edukacji Narodowej

ul. J. Ch. Szucha 25

00-918 Warszawa

Szanowno Pani Minister,

W ostatnim czasie do Biura Rzecznika Praw Obywatelskich wpłynęły liczne wnioski rodziców, uczniów oraz nauczycieli w przeznaczonych do likwidacji placówkach oświatowych. Skarżący zwracają się z prośbą o podjęcie interwencji w sprawie oraz pomoc w walce o utrzymanie przedszkoli i szkół. Pragnę podkreślić, że podobne wnioski napływają do Rzecznika Praw Obywatelskich w każdym roku, szczególnie w okresie poprzedzającym ustawowy termin zawiadomienia rodziców o planach likwidacji. Wydaje się jednak, że obecnie skala reorganizacji sieci placówek oświatowych oraz przywoływane przez organy prowadzące przyczyny decyzji o ich likwidacji lub przekształceniu wskazują na istnienie problemu systemowego, nie tylko zaś, jak do tej pory, lokalnych trudności finansowych i demograficznych na terenie poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego.

Z doniesień prasowych wynika, że w tym roku likwidacji może ulec nawet 800 szkół, do połowy lutego do kuratorów oświaty miało wpłynąć około 400 wniosków w tej sprawie. Statystyki te niewątpliwie są zawyżone m.in. przez placówki, które ze względu na sprzeciw społeczności lokalnej uda się zachować, te, które w wyniku nieprzeprowadzenia naboru istnieją wyłącznie formalnie (nie ma w nich uczniów) czy te, które po likwidacji zostaną przejęte przez inny organ prowadzący (co oznacza, że mają szansę na dalsze funkcjonowanie). Należy jednak podkreślić, że przedstawione liczby nie obejmują

przypadków ograniczania naboru czy przeniesienia siedziby szkoły, a więc rozwiązań, które dla obywateli mogą oznaczać faktyczną likwidację.

Do Biura Rzecznika trafiają także coraz liczniejsze wnioski w sprawie likwidacji przedszkoli. W tym przypadku reorganizacja dotyczy często wszystkich lub znacznej większości placówek na terenie gminy, a więc jej skutkiem jest faktyczne pozbawienie mieszkańców dostępu do publicznych przedszkoli.

Nie ulega wątpliwości, że potrzeby społeczności lokalnych w ostatnim czasie uległy zmianie. Roczники uczniów są wyraźnie mniej liczne niż w czasach, w których ustalana została znaczna część funkcjonującej do dzisiaj sieci placówek oświatowych. Nie bez znaczenia pozostaje także zmiana gęstości zaludnienia (dotyczy to np. migracji młodych ludzi z terenów wiejskich do miasta czy z centrów na obrzeża większych miast). Pragnę podkreślić, że ze zrozumieniem odnoszę się do argumentów o konieczności dostosowania sieci placówek oświatowych do obecnych warunków. Reorganizacja zaś, z oczywistych względów, dla części przedszkoli i szkół będzie oznaczała likwidację.

Należy jednak podkreślić, że w korespondencji z Rzecznikiem organy prowadzące likwidowane placówki coraz częściej powołują się wyłącznie na konieczność przeprowadzenia cięć wydatków budżetowych. Kwota jaką samorzady dopłacają do prowadzenia szkół (przedszkola nie są objęte częścią oświatową subwencji ogólnej, a więc w całości finansowane są przez gminy) jest zaś dla nich źródłem stosunkowo prostych oszczędności.

Jednostki samorządu wskazują także, że wzrost kosztów pracy nauczycieli wymusza wyższe dopłaty do prowadzenia szkół, tymczasem, ze względu na mniejszą liczbę uczniów, subwencje z budżetu centralnego są z roku na rok coraz niższe. Szacuje się, że obecnie pensje kadry pedagogicznej pochłaniają średnio 90% wysokości części oświatowej subwencji ogólnej, w niektórych gminach zaś przekraczają 100%. Zachowanie sieci placówek oświatowych bez obniżania standardu nauki wymagałoby zatem zwiększenia dopłat do edukacji, a więc rezygnacji z inwestycji czy wykonywania innych zadań samorządu. W efekcie szkoły ulegają likwidacji nawet w gminach i powiatach, które nie zdecydowały się na ograniczenie deficytu kosztem wydatków na oświatę. Problem dotyczy bowiem każdego samorządu, który nie jest w stanie zabezpieczyć dodatkowych środków na zwiększenie dopłat. Należy zauważyć, że od 2011 r., zgodnie z art. 242 ustawy z dnia 27

sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240 z późn. zm.), jednostki samorządu terytorialnego nie mogą zaciągać kredytów na wydatki bieżące (powinny je pokrywać z bieżących dochodów i ewentualnych nadwyżek z poprzednich lat). Tymczasem, w czasie kryzysu gospodarczego znalezienie dodatkowych środków w budżecie jest dla większości jednostek niemożliwe. Problem ten dotyczy w szczególności gmin wiejskich, w których wpływ z podatków od osób fizycznych i prawnych jest niewielki. Należy zauważyć, że jednocześnie są to gminy, w których koszt nauki w przeliczeniu na ucznia jest najwyższy, a wysokość subwencji (pomimo dodatków dla gmin wiejskich) ze względu na niewielką liczbę uczniów, jest najniższa.

Likwidacja placówek oświatowych, prowadzona nie jako planowa, poparta analizami reorganizacja sieci przedszkoli i szkół na terenie gminy lub powiatu, ale jako jednorazowa decyzja wymuszona potrzebą zaoszczędzenia określonej kwoty w przyszłorocznym budżecie budzi zaś zrozumiały sprzeciw uczniów, ich rodziców oraz nauczycieli. Może mieć także negatywny wpływ na realizację konstytucyjnego prawa do nauki.

Pierwszym z problemów, na jaki w tym kontekście warto zwrócić uwagę jest kwestia kryteriów stosowanych przez jednostki samorządu terytorialnego przy wyborze placówek przeznaczonych do likwidacji. W pierwszej kolejności zamykane są te szkoły, w których koszt edukacji jednego ucznia jest najwyższy. Problem dotyczy zatem w szczególności szkół integracyjnych czy przyjmujących uczniów z orzeczeniem poradni psychologiczno - pedagogicznej o potrzebie dostosowania wymagań edukacyjnych do indywidualnych potrzeb ucznia (np. ze względu na niedostosowanie społecznie czy specyficzne trudności w uczeniu się). Zamykanie tego typu placówek może skutkować przeniesieniem niepełnosprawnych uczniów do szkół specjalnych. Ich funkcjonowanie jest niewątpliwie tańsze, ale prowadzi do izolowania osób niepełnosprawnych od reszty społeczeństwa i nie sprzyja osiągnięciu samodzielności, do której w optymalnych warunkach niepełnosprawni uczniowie byliby zdolni. Likwidowane są także szkoły uczące w systemie jednozmianowym, z niewielkimi klasami, z dużą, doświadczoną kadra pedagogiczną, gwarantujące duży wybór zajęć pozalekcyjnych, z działającymi stołówkami etc. Czynniki te, jakkolwiek należą do zwiększających koszt prowadzenia szkoły, podnoszą

standard nauki i opieki. W dłuższej perspektywie są zatem korzystne zarówno dla uczniów jak i dla państwa.

Drugim ważnym zagadnieniem, które budzi uzasadnione obawy uczniów i ich rodziców jest fakt, że liczebność kolejnych roczników będzie wyższa od obecnej (w związku z wyżym demograficznym oraz planowanym na 2014 rok ostatecznym wejściem w życie przepisów o obniżeniu wieku szkolnego). Likwidacja placówek dokonywana z uwzględnieniem wyłącznie potrzeb obecnych roczników wpłynie negatywnie na przygotowanie szkół do przyjęcia sześciolatków, zniechęci także rodziców do posyłania młodszych dzieci do szkoły w okresie przejściowym. Pragnę podkreślić, że otrzymuję także wiele skarg rodziców wskazujących na negatywne, ale odłożone w czasie konsekwencje reform przeprowadzanych wyłącznie z uwzględnieniem kryteriów ekonomicznych. Likwidowane są np. szkoły, w których obwodzie powstają nowe osiedla, a więc należy zakładać, że w najbliższym czasie nabór do placówek będzie zwiększony. Może się zatem okazać, że oszczędności, do których obecnie zmuszone są samorządy będą skutkowały zwiększeniem wydatków w niedalekiej przyszłości, a zlikwidowane szkoły i oddziały będą musiały zostać ponownie uruchomione.

W ostatnim czasie otrzymuję również coraz więcej doniesień o przypadkach, w których likwidacja (połączona z późniejszym, nieodpłatnym przekazaniem budynku wraz z infrastrukturą założonemu w tym celu stowarzyszeniu lub dotychczasowej dyrekcji placówki) wydaje się służyć przede wszystkim oszczędnościom wynikającym z pozbawienia kadry pedagogicznej części uprawnień z ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2006 r. Nr 97, poz. 674 ze zm.). Takie rozwiązanie zaś nie tylko nie sprzyja interesowi nauczycieli, ale może mieć także wpływ na jakość edukacji. Należy także zwrócić uwagę na fakt, że w wielu gminach czynnikiem zachęcającym do przekazania podmiotom prywatnym wszystkich publicznych przedszkoli może być również brzmienie art. 90 ust. 2b ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 z późn. zm.), zgodnie z którym dotacja do niepublicznych przedszkoli na terenie gminy, w której nie funkcjonuje żadne publiczne przedszkole obliczana jest na podstawie wydatków na ten cel ponoszonych przez najbliższą gminę. W praktyce może oznaczać to dodatkowe oszczędności związane z oparciem podstawy naliczania dotacji o realia innej jednostki samorządu, w której koszt opieki może być niższy.

Nie ulega wątpliwości, że przyczyny opisanego problemu są złożone i wynikają także z obiektywnych okoliczności, na które władze publiczne zarówno na poziomie samorządów, jak i na poziomie centralnym nie mają bezpośredniego wpływu. Wydaje się jednak, że waga oraz skala zjawiska mogą wskazywać, że pozostawienie problemu samorządom może w dłuższej perspektywie doprowadzić do negatywnych skutków, których odwrócenie może się okazać niemożliwe lub bardzo kosztowne.

Z tego względu, działając na podstawie art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2001 r., Nr 14, poz. 147 ze zm.) zwracam się do Pani Minister z uprzejmą prośbą o rozważenie podjęcia działań zmierzających do ograniczenia skali likwidacji placówek oświatowych w Polsce i poinformowanie mnie o zajętych w tej sprawie stanowisku.

Łeż wyrosy szcudlu

Jeno Jipou