

Opinia Zarządu Głównego Związku Nauczycielstwa Polskiego

ZPE/022/1/DM/11

Warszawa, 3 lutego 2011 r.

Pani Katarzyna Hall

Minister Edukacji Narodowej

Warszawa

Odpowiadając na pismo nr DPN-ZF-0210-1/10 z dnia 21 grudnia 2010 r. w sprawie projektu ustawy o systemie oceniania jakości edukacji, Zarząd Główny Związku Nauczycielstwa Polskiego przedstawia poniższą opinię.

Związek Nauczycielstwa Polskiego zawsze wspierał inicjatywy, których źródłem była dbałość o wysoką jakość w oświacie, w tym o jakość w nadzorze nad edukacją. Środowisko oświatowe, którego jesteśmy reprezentantami, **dostrzega potrzebę działań rzeczywiście służących temu celowi, jednak opowiada się za zmianami przemyślanymi i gwarantującymi pełną realizację zakładanych celów.**

Projekt ustawy o systemie oceniania jakości edukacji traktujemy jako regulację, która w swej istocie wprowadza znaczące zmiany w obszarze niezwykle ważnym dla polskiej oświaty – w obszarze nadzoru pedagogicznego. Przedstawiony nam dokument zawiera propozycje wielu nowych rozwiązań organizacyjnych oraz merytorycznych. Modyfikują one w sposób zasadniczy dotychczasowy model sprawowania przez organy rządowe pieczy nad jakością działań edukacyjnych, wychowawczych i opiekuńczych przedszkoli, szkół, placówek i placówek doskonalenia nauczycieli działających na podstawie ustawy o systemie oświaty.

Radykalne zmiany w systemie nadzoru pedagogicznego, które zakłada projekt ustawy, mogą zostać zaakceptowane tylko pod warunkiem, że ich efektem będzie rzeczywiste podniesienie jakości pracy przedszkoli, szkół i placówek oraz ich organów prowadzących. One są przecież finalnymi realizatorami polityki edukacyjnej państwa i od ich właściwej pracy zależy sukces edukacyjny polskiego społeczeństwa. **Pomiar jakości edukacji, wykonany nawet przy pomocy najlepszych narzędzi, nie stanowi jeszcze pełnego nadzoru weryfikującego tę działalność i - co najważniejsze – nie zobowiązuje do jej doskonalenia.**

Przyjęte w tym zakresie rozwiązania bezwarunkowo powinny zawierać właściwy mechanizm skutecznego przełożenia efektów pomiaru jakości na pożądane z punktu widzenia jakości działania szkół i ich organów prowadzących.

W opinii ZNP, ustawa w obecnym kształcie nie realizuje powyższego postulatu. Brakuje w niej w szczególności rozwiązań składających się na mechanizm skutecznego wpływania na projakościowe decyzje organów prowadzących szkoły, jakimi są jednostki samorządu terytorialnego. Jesteśmy przekonani, że zarówno **organy tworzonego systemu oceniania jakości (ROJE), jak i pracownicy sprawujący czynności kontrolne w imieniu wojewody, powinni być ustawowo wyposażeni we właściwe środki władczego oddziaływania na organy prowadzące szkoły w celu wyegzekwowania zaleceń wynikających z przeprowadzanych w ramach nadzoru pedagogicznego postępowań.**

Zgodnie z projektem ustawy, nadzór pedagogiczny jest skierowany przede wszystkim do dyrektorów szkół i placówek. Tymczasem podmiotów odpowiedzialnych za jakość kształcenia, wychowania i opieki jest więcej. Likwidacja szkół, wydłużanie drogi ucznia do szkoły, liczba uczniów w oddziale, liczba klas, oferta zajęć pozalekcyjnych zależą nie od dyrektora szkoły, lecz od polityki oświatowej, w tym nakładów finansowych jednostek samorządu terytorialnego. Jednostki samorządu terytorialnego mają też decydujący wpływ na wybór dyrektora szkoły, a negatywna ocena pracy dyrektora i kierowanej przez niego placówki przekłada się w pewnym sensie na ocenę strategii oświatowej realizowanej przez władze samorządowe. Dlatego absolutnie niezbędnym wydaje się zwiększenie zakresu uprawnień nadzorczych Naczelnego Inspektora Jakości Edukacji wobec jednostek samorządu terytorialnego w zakresie nadzoru

pedagogicznego nad prowadzonymi przez nie placówkami. **W ustawie należy wskazać konkretne narzędzia skutecznego oddziaływania organów nadzoru na wszystkie organy prowadzące szkoły.**

Należy też bardzo szczegółowo określić kompetencje najniższych jednostek systemu nadzoru, a także ich organizacyjne usytuowanie. **Organizacja lokalnych jednostek systemu musi uwzględniać możliwość efektywnej współpracy z partnerami systemu**
- związkami zawodowymi, organizacjami społecznymi, a także wojewodą.

Związek Nauczycielstwa Polskiego **jest przeciwny nieuzasadnionemu z punktu widzenia dbałości o jakość w edukacji rozszerzaniu uprawnień organów prowadzących szkoły i placówki**, a tym samym nakładaniu na nie nowych obowiązków. Opowiadamy się przeciwko takim zmianom zapisów ustawy Karta Nauczyciela oraz ustawy o systemie oświaty, które w kompetencjach jednostek samorządu terytorialnego sytuują szereg dotychczasowych kompetencji kuratora oświaty.

Wnioskujemy o zmiany zapisów projektowanej ustawy w szczególności w zakresie następujących prerogatyw:

1) rozpatrywanie odwołań nauczycieli od oceny (art. 29 pkt 5 projektu ustawy w związku z art. 6a ust. 9 pkt 1 KN),

2) kompetencje odwoławcze od oceny dorobku zawodowego nauczycieli (art. 29 pkt 5 projektu ustawy w związku z art. 9c ust. 9 i 10 KN),

3) zgoda na zatrudnienie w szkole osoby bez kwalifikacji (art. 29 pkt 10 projektu ustawy w związku z art. 10 ust. 9 KN),

4) samodzielne (bez udziału przedstawiciela organu nadzoru) prowadzenie postępowań awansowych nauczycieli mianowanych (art. 9 pkt 7 lit. a projektu ustawy w związku z art. 9g ust. 2 pkt 2 KN),

- 5) podejmowanie decyzji o przekazaniu szkoły liczącej nie więcej niż 70 uczniów innemu podmiotowi (art. 31 pkt 2 lit. b projektu ustawy w związku z art. 5 ust. 5g ustawy o systemie oświaty),
- 6) wyrażanie zgody na zatrudnienie w szkole osób niebędących nauczycielami (art. 31 pkt 5 lit. a projektu ustawy w związku z art. 7 ust. 1a ustawy o systemie oświaty),
- 7) samodzielne (bez opinii organu nadzoru) powierzanie kierowania szkołą osobie niebędącej nauczycielem (art. 31 pkt 21 projektu ustawy w związku z art. 36 ust. 2 ustawy o systemie oświaty),
- 8) samodzielne (bez opinii organu nadzoru) odwołanie nauczyciela ze stanowiska kierowniczego w ciągu roku bez wypowiedzenia (art. 31 pkt 23 lit. b projektu ustawy w związku z art. 38 ust. 1 pkt 2 ustawy o systemie oświaty),
- 9) rozpatrywanie odwołań rodziców od orzeczeń poradni psychologiczno-pedagogicznych (art. 31 pkt 33 projektu ustawy w związku z art. 71b ust. 4 ustawy o systemie oświaty).

W naszej opinii, samorządy nie są przygotowane do zmian wynikających z projektu. Wiele samorządów w swoich strukturach administracyjnych nie zatrudnia osób mających merytoryczne przygotowanie do sprawowania nadzoru nad placówkami oświatowymi. Stąd też powierzenie samorządom zadań wykonywanych dotychczas przez organy nadzoru pedagogicznego stanowić będzie obniżenie jakości edukacji, sprzeczne z celem projektowanych zmian. W wielu organach prowadzących nie ma pracowników, którzy mogliby merytorycznie rozpatrzyć np. odwołanie nauczyciela od oceny, uwzględniając szereg przewidzianych przepisami prawa oświatowego kryteriów, w tym między innymi poprawność merytoryczną i metodyczną prowadzonych zajęć dydaktycznych, wychowawczych i opiekuńczych. Jesteśmy przeciwni, aby pracownicy organu prowadzącego mogli rozpatrywać odwołania rodziców od orzeczeń poradni psychologiczno-pedagogicznych. Nie do przyjęcia jest też scedowanie na organ prowadzący uprawnień do wydawania zgody na zatrudnienie w szkole nienauczyciela lub nauczyciela bez kwalifikacji. Znana nam praktyka wskazuje, że stanie się to podstawą do oszczędnościowej, lecz nie projakościowej polityki zatrudnienia w szkołach. Do takich wniosków skłania chociażby historia rozszerzenia uprawnień jst w zakresie zapewnienia szkołom doradców zawodowych. Scedowanie na samorząd terytorialny zadań z zakresu

wspomagania metodycznego doprowadziło do szkodliwego dla jakości zminimalizowania funkcjonującego systemu doradztwa. Szukając oszczędności, samorządy zawsze znajdują uzasadnienie na zatrudnianie w placówkach oświatowych osób niemających merytorycznego i formalnego przygotowania.

Związek jest przeciwny projektowanemu brzmieniu zapisu art. 38 ust. 1 pkt 2 ustawy o systemie oświaty. Orzecznictwo administracyjne wskazuje na liczne nadużycia organów prowadzących w tym zakresie. Projektowane zmiany ustawowe poszerzą - już obecnie szeroki - zakres swobodnej oceny stanu faktycznego i luzu decyzyjnego, jakim dysponuje organ prowadzący szkołę podejmujący decyzję o odwołaniu dyrektora szkoły w trakcie roku szkolnego bez wypowiedzenia. W opinii Związku **wzmacnianie prawnych możliwości podejmowania przez organy prowadzące takich arbitralnych decyzji dotyczących zarządzania szkołą stanowi zagrożenie dla jakości pracy szkół.**

Pozostawienie

pełnej swobody w odwołaniu nauczyciela ze stanowiska kierowniczego organom prowadzącym skutkowałoby zwiększeniem zależności dyrektora, już dzisiaj będącego swoistym zakładnikiem jst. Organ prowadzący nie powinien też bez opinii organu nadzoru decydować o likwidacji bądź przekazaniu szkoły innemu podmiotowi, gdyż decyzje takie podejmować należy zawsze w kontekście oceny ich skutków dla jakości edukacji. Pozbywając się odpowiednich kompetencji w tym zakresie, organy administracji rządowej zdejmują z siebie ciężar odpowiedzialności za rozliczne problemy wynikające między innymi z demografii. Ten ciężar zostaje przerzucony na organy samorządu terytorialnego.

Związek Nauczycielstwa Polskiego wnioskuje, aby dotychczasowe kompetencje kuratora oświaty wymienione w punktach 1-9 naszej opinii przekazane zostały w całości wojewodzie. Jednocześnie ustawa powinna określić szczegółowe wymagania kwalifikacyjne wobec pracowników wykonujących te zadania w jego imieniu, wskazując na konieczność legitymowania się przez nich stopniem awansu zawodowego co najmniej nauczyciela mianowanego.

Z aprobatą odnosimy się natomiast do zawartej w projekcie ustawy propozycji centralizacji organów nadzoru pedagogicznego. Związek Nauczycielstwa Polskiego niejednokrotnie opowiadał się za taką konstrukcją systemu oświaty, która gwarantowałaby odpowiedzialność organów państwa za polską szkołę, w tym za właściwe funkcjonowanie instytucji odpowiedzialnych za jakość edukacji. **Zaproponowany w projekcie ustawy schemat organizacyjny systemu oceniania jakości edukacji oparty jest na silniejszej niż dotychczas centralizacji struktury organów zarządzających jakością w edukacji podległych ministrowi do spraw oświaty i wychowania.**

Pewne wątpliwości środowiska oświatowego budzi nie do końca sprecyzowana od strony organizacyjnej koncepcja funkcjonowania regionalnych ośrodków jakości jako komórek realizujących zadania dotychczasowych OKE oraz pracowników nadzoru pedagogicznego. **Brak wyraźnego oddzielenia organizacyjnego realizatorów tych zadań w ramach projektowanej instytucji, w opinii ZNP, grozi niebezpiecznym, bo jednostronnym, sprofilowaniem nadzoru pedagogicznego, który będzie mierzony głównie przez pryzmat wyników egzaminów zewnętrznych.**

Zdaniem ZNP, **korekty wymagają przepisy projektowanej ustawy w zakresie naboru na stanowiska Naczelnego Inspektora Jakości Edukacji oraz dyrektorów kierujących pracą KOJE i ROJE.**

W kontekście zapisów art. 8 ust. 1 nieuzasadniony jest udział w procedurze naboru podmiotów zewnętrznych, o których mowa w ust. 2 tegoż artykułu. Jak stanowi ustawa, nabór na stanowisko Naczelnego Inspektora Jakości Edukacji przeprowadza zespół, powołany przez ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania, liczący co najmniej 3 osoby, których wiedza i doświadczenie dają rękojmię wyłonienia najlepszych kandydatów. Zlecenie przez zespół oceny wiedzy i kompetencji kierowniczych kandydata osobie niebędącej członkiem zespołu, podaje w wątpliwość rękojmię, o której mowa powyżej.

Doprecyzowania w ustawie wymaga zaprojektowany w odniesieniu do stanowisk dyrektorów kierujących pracą KOJE i ROJE tryb konkursowy wyłonienia kandydatów. **Ustawa w szczególności określać powinna skład oraz sposób powoływania komisji konkursowych.**

Szczególne wątpliwości budzi **zakres kompetencji wymaganych od kandydatów na powyższe stanowiska, wśród których nie znalazł się wymóg posiadania kwalifikacji pedagogicznych, a oczekiwany od kandydatów staż pracy, w tym staż pracy na stanowisku kierowniczym, jest w naszej opinii zbyt krótki.**

Zdaniem ZNP, w odniesieniu do kandydatów na najwyższe stanowiska kierownicze w jednostkach nadzoru pedagogicznego ustawa powinna określać wymagania znacznie wyższe. Stanowiska te powinny piastować osoby o najwyższych kwalifikacjach, z uznanym dorobkiem zawodowym w obszarze edukacji, z co najmniej 10-letnim stażem pracy oraz co najmniej 5-letnim doświadczeniem na stanowisku kierowniczym wymagającym kwalifikacji z zakresu nadzoru pedagogicznego.

Szczególnie istotne z punktu widzenia praw pracowniczych jest, w opinii Związku Nauczycielstwa Polskiego, doprecyzowanie zapisów ustawowych dotyczących planowanych przekształceń stosunków pracy pracowników zatrudnionych w jednostkach, których likwidację lub przekształcenie zakłada projektowana ustawa. W ustawie nie określono w sposób jednoznaczny, jaki będzie tryb przekształceń organizacyjnych instytucji przewidziany w art.

37-51 projektu ustawy. W związku z powyższym nie wiadomo, na podstawie których przepisów prawa pracy pracownicy likwidowanych instytucji staną się pracownikami tych nowych. Projekt nie przewiduje, na jakich stanowiskach oraz na jakich warunkach zostaną zatrudnieni z dniem 1 września 2011 r. pracownicy KOJE i ROJE. Przepis dający ministrowi właściwemu do spraw oświaty i wychowania delegację do wydania rozporządzenia w tej sprawie wchodzi w życie dopiero z dniem 1 września 2011 r. **W ustawie należy doprecyzować zapisy gwarantujące pracownikom nowych jednostek stabilne zatrudnienie oraz porównywalne do dotychczasowych warunki pracy.**

W projekcie ustawy mowa jest o 7 regionalnych ośrodkach jakości edukacji w kraju (Gdańsk, Jaworzno, Kraków, Łódź, Łomża, Poznań, Wrocław). W uzasadnieniu do projektu wspomina się o kolejnych ok. 30 komórkach organizacyjnych działających pod nadzorem ROJE, nie przekłada się to jednak na zapisy ustawy. Jedynie dość enigmatycznie w zapisie art. 12 ust. 4 i 6 jest mowa o tym, że minister właściwy ds. oświaty i wychowania, na wniosek Naczelnego Inspektora Jakości Edukacji, może tworzyć inne ROJE, oraz, że w celu usprawnienia wykonywania zadań z zakresu nadzoru pedagogicznego, minister może w statucie ROJE uwzględnić funkcjonowanie komórek organizacyjnych ROJE w terenie. Zdaniem Związku Nauczycielstwa Polskiego, **określona w ustawie o systemie oceniania jakości struktura zarządzania jakością w edukacji powinna być czytelna, przejrzysta, wydolna statystycznie i zadaniowo.**

Wątpliwości budzi wydolność organizacyjna projektowanych struktur w kontekście danych statystycznych i zadania związanego chociażby z opracowywaniem i przekazywaniem Dyrektorowi KOJE rocznych sprawozdań ze sprawowanego nadzoru pedagogicznego nad szkołami i rocznych sprawozdań z monitorowania działalności szkół i placówek na obszarze działania ROJE. W roku szkolnym 2009/2010 działało w systemie oświaty 32 056 szkół, do których uczęszczało 5 621 167 uczniów. W środowisku oświatowym formułowanych jest wiele obaw, czy zaplanowana liczba jednostek nadzoru zdoła skutecznie wypełniać powierzone jej zadania.

Wnioskujemy, by zamiast 7 regionalnych ośrodków jakości, w każdym mieście wojewódzkim funkcjonował regionalny ośrodek jakości edukacji. Ponadto należy zapisać w projekcie ustawy, gdzie powstaną dodatkowe komórki organizacyjne i jakie konkretne zadania będą wykonywały. Pracownicy podejmujący decyzję o przejściu do ROJE powinni wiedzieć, gdzie będą znajdowały się siedziby tych komórek organizacyjnych, będą to przecież ich miejsca pracy.

Związek Nauczycielstwa Polskiego zgłasza sprzeciw wobec zmian wprowadzanych w projekcie ustawy o systemie oceniania jakości edukacji do ustawy Karta Nauczyciela, uchylających pkt 1 w ust. 2 art. 1 KN. Przepis ten powinien otrzymać nowe brzmienie, zgodnie z którym nauczyciele mianowani i dyplomowani zatrudnieni w nowo tworzonych jednostkach będą podlegali KN.

Projekt ustawy przewiduje uchylenie art. 91a ust. 1 pkt 1 Karty Nauczyciela, co oznacza pozbawienie pracowników zatrudnionych dotąd w kuratoriach oświaty na stanowiskach wymagających kwalifikacji pedagogicznych (wizytatorów), uprawnień do przejścia na emeryturę bez względu na wiek (art. 88 KN) – dotyczy tych wizytatorów, którzy nabyli to prawo do końca 2008 r. **Pracując w ROJE nie będą oni mogli skorzystać z prawa do przejścia na wcześniejszą emeryturę, ponieważ ustawa nie przewiduje przepisów przejściowych gwarantujących zachowanie praw nabytych.**

W opinii ZNP, rozważenia wymaga decyzja o skupieniu w projektowanym systemie całego nadzoru pedagogicznego nad szkołami podlegającymi systemowi egzaminów zewnętrznych, także tych prowadzonych przez ministrów innych niż Minister Edukacji Narodowej, przynajmniej w zakresie kształcenia, którego efekty podlegają weryfikacji na tych egzaminach. W przeciwnym przypadku resorty będą zmuszone zbudować analogiczne do tych podległych MEN struktury nadzoru, co w konsekwencji przyczyni się do ich nadmiernej rozbudowy. W dalszym ciągu więc prowadzenie przez państwo spójnej polityki jakości edukacji będzie poważnie utrudnione. Taki stan rzeczy nie będzie, wbrew deklarowanemu celowi, przyczyniał się do zbudowania „centralnego” i „jednolitego” systemu nadzoru pedagogicznego jako elementu systemu oceniania jakości edukacji. Naszym zdaniem, nie ma **merytorycznego powodu istnienia osobnego nadzoru pedagogicznego wobec szkół, dla których organem prowadzącym są ministerstwa**, bo ich konstytucyjne zadania są przecież inaczej określone. Ministerstwa prowadzące szkoły powinny mieć znaczny wpływ np. na programy kształcenia zawodowego, na doskonalenie nauczycieli przedmiotów zawodowych, przygotowanie uczniów tych szkół do egzaminów specjalistycznych, ale ocena jakości kształcenia ogólnego i zawodowego sprawdzanego na egzaminach zewnętrznych, powinna być niezależna od nich.

Doprecyzowania ustawowego wymagają też, naszym zdaniem, przepisy określające i rozdzielające zadania tworzonych instytucji odpowiedzialnych za ocenianie jakości edukacji. **Przepisy te wskazują zadania poszczególnych jednostek w sposób zbyt ogólny i nie do końca konsekwentny.**

Przykładem mogą być zadania dla ROJE określone w art. 12 ust. 7 pkt 1 i 2, w których odróżnia się sprawowanie nadzoru pedagogicznego od koordynowania i organizowania pracy inspektorów jakości edukacji, co jest sprzeczne z zapisami art. 17 ust. 1 projektowanej ustawy. Uściślenia wymaga np. pkt 4 ust. 7 art. 12, w którym mowa jest o wykonywanych przez ROJE pracach przygotowawczych do sprawdzianu i egzaminów bez bliżej sprecyzowanego zakresu tych prac. Brak jest również informacji dotyczących dotychczasowych kompetencji kuratora wynikających z szeregu przepisów wykonawczych do ustawy o systemie oświaty, odnoszących się m.in. do legalizacji i nostryfikacji świadectw, przeprowadzania egzaminów dojrzałości, wojewódzkich konkursów przedmiotowych, ustalania terminów rekrutacji do gimnazjów i szkół ponadgimnazjalnych, stypendiów Ministra Edukacji Narodowej, opiniowania wniosków o

nagrody Ministra Edukacji Narodowej, medali KEN.

Projektowana ustawa powinna w sposób enumeratywny wymieniać wszystkie kompetencje w tym zakresie przejmowane przez wojewodę.

Wbrew deklaracjom projektodawców, zadania nadzoru pedagogicznego są bardzo rozproszone pomiędzy wiele instytucji (ROJE, urzędy wojewódzkie, samorządy), co – wobec braku precyzyjnych zapisów ustawowych – w praktyce spowodować może chaos informacyjny, trudności w przepływie informacji, powielanie dokumentów.

Szanowna Pani Minister,

Związek Nauczycielstwa Polskiego jest przekonany, że zgłoszone przez nas poprawki i rozwiązania do projektu pozwolą osiągnąć zakładany cel ustawy, tj. zbudowanie jednolitego, nowoczesnego i efektywnego systemu jakości edukacji.

Jednak wobec wycofania przez Ministerstwo Edukacji Narodowej powyższego projektu, Związek Nauczycielstwa Polskiego wnioskuje o powołanie **zespołu ekspertów, który opracuje projekt spójny z ustawą o systemie oświaty, uwzględniający zgłoszone przez nas uwagi oraz zgodny z potrzebami i oczekiwaniami szkoły i nauczyciela.**

Sławomir Broniarz /-/

Prezes ZNP