



Pasieka
Derlikowski
Brzozowska
i Partnerzy

Adwokaci i Radcowie
Spółka partnerska

Siedziba główna:
ul. Grzybowska 4/117
00-131 Warszawa
tel: 22 622 54 80/81, fax: wew. 203
kancelaria@pdbllegal.pl
www.pdbllegal.pl

Oddział:
ul. Józefa Brodowicza 2/2
31-518 Kraków
tel/fax: 12 431 08 50
kancelaria_krakow@pdbllegal.pl
www.pdbllegal.pl

Opinia prawna dotycząca reformy systemu oświaty (zagadnienia dotyczące obniżania wieku szkolnego)

"Oświata w Rzeczypospolitej Polskiej stanowi wspólne dobro całego społeczeństwa"

W 2014 r. – według przygotowanego projektu zmiany ustawy zmieniającej ustawę o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz o zmianie niektórych innych ustaw - szkoły przyjmą do I klas, podwójną liczbę dzieci 6-letnich i 7-letnich. Dzieci na różnym poziomie rozwoju emocjonalnego, psychicznego, fizycznego. Z uwagi na fakt, że przygotowywana reforma będzie swoistą rewolucją w zakresie polskiej edukacji, wskazać należy w tym miejscu rozwiązania, które wywołują zastrzeżenia zarówno merytoryczne jak i legislacyjne.

Zastrzeżenia do projektu ministerialnego to przede wszystkim wątpliwości w zakresie realizowania prawa do nauki, prawa do zrównoważonego rozwoju dzieci, ustalania podstawy programowej, w której wiele pojęć jest nieostrych oraz zasad wprowadzania w życie reformy.

I. Kumulacja roczników jako naruszenie prawa do nauki i prawa do zrównoważonego rozwoju dziecka

W 2014 r. do pierwszej klasy trafią dzieci z tzw. wyżu demograficznego (sześciolatki) z dziećmi siedmioletnimi. Bez wątpienia będzie to miało wpływ na proces ich edukacji, poprzez pogorszenie kształcenia tak dużej grupy dzieci. W ramach Unii Europejskiej brak jest jednolitego systemu polityki oświatowej i edukacyjnej. Przepisy prawne mają tutaj wymiar niejako indywidualny, ale w poszczególnych państwach UE uwzględniane są międzynarodowe normy prawne mówiące o „prawie do nauki”, które zawarte są m.in. w takich dokumentach jak Konwencja Europejska o Ochronie Praw Człowieka czy Konwencja o Prawach Dziecka

Międzynarodowe akty prawne uznają prawo do nauki za jedno z podstawowych praw, które przysługuje każdemu człowiekowi. Art. 26 Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka stanowi, iż „każdy ma prawo do nauki...”.

Prawo do nauki to nie tylko umożliwienie dostępu do nauki, ale również zapewnienie nauki na odpowiednio wysokim poziomie (oczywiście dostosowanym do poziomu rozwoju dziecka). Protokół nr 1 do Konwencji Europejskiej o Ochronie Praw Człowieka w art. 2 stanowi iż *"nikt nie może być pozbawiony prawa do nauki"*. Należy uznać, że zarówno marna jakość edukacji, jak również przygotowanie takiej podstawy programowej, której nie będzie w stanie sprostać sześciolatnie dziecko może naruszyć akty prawa międzynarodowego w kontekście prawa do nauki. Uszczegółowieniem a zarazem rozwinięciem tej regulacji jest art. 28 Konwencji o Prawach Dziecka, zobowiązujący Państwa – strony – do uznania prawa dziecka do nauki na zasadzie równych szans.

Podobnie – polska Konstytucja – przewiduje prawo do nauki, jako jedno z uprawnień uregulowanych w Rozdziale II „Wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela”. Zgodnie z



Pasieka
Derlikowski
Brzozowska
i Partnerzy

Adwokaci i Radcowie
Spółka partnerska

Siedziba główna:
ul. Grzybowska 4/117
00-131 Warszawa
tel: 22 622 54 80/81, fax: wew. 203
kancelaria@pdbllegal.pl
www.pdbllegal.pl

Oddział:
ul. Józefa Brodowicza 2/2
31-518 Kraków
tel/fax: 12 431 08 50
kancelaria_krakow@pdbllegal.pl
www.pdbllegal.pl

art. 70 ust. 1 Konstytucji każdy ma prawo do nauki, przy czym – zgodnie z ust. 4 art. 70 Konstytucji „*władze publiczne zapewniają obywatelom powszechny i równy dostęp do wykształcenia*”.

W tym miejscu wskazać należy, że kumulacja roczników może doprowadzić zarówno do obniżenia poziomu edukacji, jak również do wprowadzenia zadań niemożliwych do spełnienia przez sześciolatków.

Obecna podstawa jest mocno zróżnicowana. Z jednej strony podstawa programowa wymaga by na zakończenie I klasy 6-latek znał wszystkie litery alfabetu, czytał i rozumiał proste, krótkie teksty, a także pisał proste, krótkie zdania (tzn. przepisywał teksty, pisał z pamięci, dbał o estetykę i poprawność graficzną) i przy tym wszystkim przestrzegał zasad kaligrafii (tak część I pkt 1.2 b,c,d Załącznika nr 2 do Rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 23 grudnia 2008 w sprawie podstawy programowej wychowania przedszkolnego oraz kształcenia ogólnego w poszczególnych typach szkół z r. Dz.U. z 2009 Nr 4, poz. 17).

Przy czym ta sama podstawa programowa zubaża dzieci pomijając pewne aspekty ich rozwoju. Z programu dla I klasy wyłączona została geometria, a także wprowadzono bardzo zubożoną wersję zajęć muzycznych (zdaniem metodyków dziecko w wieku przedszkolnym wie więcej, niż zakłada obecna podstawa programowa).

Może to w efekcie doprowadzić do naruszenia prawa do nauki.

Kumulacja roczników z tzw. wyżu demograficznego w 2014 r. może prowadzić również do naruszenia prawa do zrównoważonego rozwoju dziecka. Prawo takie – choć nie skodyfikowane wprost – wynika choćby z regulacji art. 23 kodeksu cywilnego (Dz. U. z 1964 r., Nr 16, poz 93) jako jedno z dóbr osobistych dziecka. Jest to bowiem prawo do prawidłowego rozwoju psycho-fizycznego dziecka i przeciwdziałania wszelkim zagrożeniom dla jego psychiki. Rozwój psycho-fizyczny należy przy tym postrzegać jako dostosowywanie edukacji do możliwości dziecka sześciolatka. Kumulacja roczników w 2014 r. może spowodować, że po pierwsze - w jednej klasie mogą się spotkać dzieci, u których różnica wieku będzie wynosiła 2 lata, po drugie sześciolatków nie będą w stanie wykonać wszystkich poleceń czy zadań tak jak ich siedmioletni koledzy. Może to doprowadzić do nieformalnego podziału klasy na dwie części i wywołać u sześciolatków poczucie „bycia gorszymi” w stosunku do ich siedmioletnich kolegów z klasy.

II. Brak jednoznacznych przepisów dotyczących budżetowania projektowanej reformy

Art. 2 ust. 2 projektu ustawy zmieniającej ustawę o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz o zmianie niektórych innych ustaw wprowadza enigmatyczne wyjaśnienie dotyczące budżetu niezbędnego dla przeprowadzenia reformy. Zgodnie z tym artykułem całość kosztów wprowadzenia reformy (koszty organizacyjne, koszty przygotowania szkół do przyjęcia sześciolatków, koszty administracyjne itp.) będzie ponosić gmina. Zważywszy, że w latach 2009 – 2011 nie wszystkie gminy dały radę przygotować placówki do przyjęcia skumulowanego rocznika, istnieje obawa, że w krótszym okresie tj. 2012-2014 również nie uda się tego zrobić, bez dodatkowego harmonogramu pomocy finansowej dla gmin. Należy więc wprowadzić



Pasieka
Derlikowski
Brzozowska
i Partnerzy

Adwokaci i Radcowie
Spółka partnerska

Siedziba główna:
ul. Grzybowska 4/117
00-131 Warszawa
tel: 22 622 54 80/81, fax: wew. 203
kancelaria@pdbllegal.pl
www.pdbllegal.pl

Oddział:
ul. Józefa Brodowicza 2/2
31-518 Kraków
tel/fax: 12 431 08 50
kancelaria_krakow@pdbllegal.pl
www.pdbllegal.pl

szczególne zapisy dotyczące finansowania reformy tj. udzielania pomocy, dotacji, subwencji itp. z budżetu państwa dla gmin w celu przygotowania placówek do przeprowadzenia reformy edukacji.

Finansowanie powinno obejmować zarówno przygotowanie lokalowe, jak również przygotowanie kadry w aspekcie pracy z dziećmi sześć- i siedmioletnimi.

Zarówno ustawa jak i akty wykonawcze nie wskazują nauczycielom, w jaki sposób pracować z dziećmi na różnym poziomie rozwoju (6-cio i 7 latkowie). Z uwagi na obniżenie wieku szkolnego koniecznym wydaje się również przygotowanie nauczycieli w zakresie zmiany metodyki pracy.

III. Brak jednoznacznych przepisów dotyczących warunków lokalowych oraz przepisów dotyczących higienicznych i bezpiecznych warunków nauki

Prawo do higienicznych i bezpiecznych warunków nauki polega na takim zorganizowaniu lekcji (w tym również zajęć pozalekcyjnych, przerw międzylekcyjnych czy posiłków dla najmłodszych), by dzieciom nie groziło w szkole żadne niebezpieczeństwo i by najwłaściwiej realizować cele edukacyjne (w dostosowaniu do poziomu rozwoju dzieci).

Ten aspekt uregulowany jest zarówno w ustawie – o systemie oświaty (art. 1 pkt 10, art. 5 ust. 7) jak i w wydanym na podstawie art. 95a. ww. ustawy Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 31 grudnia 2002 r. w sprawie bezpieczeństwa i higieny w publicznych i niepublicznych szkołach i placówkach (Dz. U. z 2003 r., Nr 6, poz. 69)

Zgodnie z art. 33 ust. 2 pkt 7 ustawy o systemie oświaty nadzorowi pedagogicznemu podlega w szczególności zapewnienie uczniom bezpiecznych i higienicznych warunków nauki, wychowania i opieki. Organ prowadzący szkołę lub placówkę sprawuje nadzór nad jej działalnością w zakresie między innymi przestrzegania obowiązujących przepisów dotyczących bezpieczeństwa i higieny pracy pracowników i uczniów (art. 34 a. ust. 2 pkt 2 ww. ustawy).

Aspekt fizyczny prawa do bezpiecznych i higienicznych warunków nauki to również możliwość pozostawienia w szkole części swoich podręczników i przyborów szkolnych. Zgodnie z Załącznikiem nr 2 przytoczonego już Rozporządzenia Ministerstwa Edukacji Narodowej z dnia z 23 grudnia 2008 r - uczniowi klasy I powinno się zapewnić powyższą możliwość.

W przepisach ustawy – System oświaty, jak również w proponowanym przez Ministerstwo projekcie ustawy zmieniającej ustawę o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz o zmianie niektórych innych ustaw, brak jednak uregulowań dotyczących zagospodarowania czasu pobytu sześciolatniego dziecka w szkole (czas zabawy, czas pobytu na świeżym powietrzu, czas zajęć dydaktycznych, czas posiłków itp.).

Brak również w przepisach ustawy jasno określonych obowiązków szkoły w zakresie przygotowania lokalowego, organizacyjnego oraz kwestii związanych z obowiązkowym żywieniem sześciolatnich dzieci.



W przepisach wykonawczych znajdują się co prawda zalecenia i obowiązki, które szkoła powinna wykonać, ale brak jakichkolwiek sankcji za ich nieprzestrzeżenie. Do zaleceń ustawodawca zaliczył m.in.

1. możliwość pozostawienia w szkole części swoich podręczników i przyborów szkolnych. – tak załącznik nr 2 do w/w Rozporządzenia, dział „zalecenia i sposób realizacji” – pkt 3,
2. możliwość korzystania ze szkolnej pracowni komputerowej. Zaleca się, aby podczas zajęć uczeń miał do swojej dyspozycji osobny komputer z dostępem do Internetu, j/w, pkt 11,
3. wskazanie by edukacja odbywała się w zespołach rówieśniczych liczących nie więcej niż 26 osób, j/w, pkt 4,

W związku z tym, że są to zalecenia należy zauważyć poniższe wątpliwości

Ad. 1 pozostawienie w szkole części podręczników wydaje się zaleceniem nierealnym chyba, że dzieci zostaną wyposażone w dwa komplety podręczników

Ad 2. Nie prowadzone są badania ile szkół ma własną pracownię komputerową dostosowaną do wieku dziecka (niskie krzesła, nisko umieszczone monitory itp.). Z drugiej strony powstaje pytanie o bezpieczeństwo dzieci podczas surfowania w sieci – w jaki sposób chronić dzieci przed nieuprawnionymi treściami z Internetu.

Ad 3. Niestety jest to tylko zalecenie a nie obowiązek szkoły. Już dziś widać, że przepis ten nie jest przestrzegany (w wielu miastach są łączone klasy dla sześciu i siedmiolatków).

Obowiązki szkoły to w szczególności podział sal lekcyjnych –na dwie części: edukacyjną (wyposażonej w tablicę, stoliki itp.) i rekreacyjną (odpowiednio do tego przystosowanej). Zalecane jest wyposażenie sal w pomoce dydaktyczne i przedmioty potrzebne do zajęć (np. liczmany), sprzęt audiowizualny, komputery z dostępem do Internetu, gry i zabawki dydaktyczne, kącki tematyczne (np. przyrody), bibliotekę itp. (tak Załącznik 2, „zalecenia i sposób realizacji” pkt 3)

Kolejnym problemem – w kontekście bezpieczeństwa i higienicznych warunków nauki – jest zagadnienie dotyczące opieki w tzw. świetlicy a także obowiązku prowadzenia stołówki i obowiązku żywienia dzieci sześciolatków.

Przestrzeżenie tych zaleceń i obowiązków będzie można ocenić w realiach budżetu danej szkoły. Powstaje jednak wątpliwość by – przy niedostatecznym budżecie – będzie można wykonać obowiązek podziału Sali lekcyjnej na dwie części. Wydaje się, że wobec niedofinansowania placówek zalecenia sformułowane w Rozporządzeniu w ogóle nie będą brane pod uwagę.

IV. Niejasne przepisy w aktach wykonawczych do ustawy

Na marginesie rozważań na temat projektu ministerstwa należy wskazać, że w aktach wykonawczych – w szczególności w podstawie programowej pojawiły się niejasne i nieprecyzyjne pojęcia. Warto wskazać, że np. w zakresie podstawy programowej z zakresu języka polskiego pojawia się m.in. wskazanie, iż „w zakresie umiejętności czytania i pisania (uczeń I klasy – 6 lat) czyta i rozumie proste, krótkie teksty, pisze proste, krótkie zdania (...)pisze z pamięci (...) w miarę swoich możliwości czyta lektury wskazane przez nauczyciela (...)przestrzega zasad kaligrafii (...) korzysta z pakietów edukacyjnych (Załącznik nr 2 do Rozporządzenia Ministerstwa Edukacji Narodowej z dn. 23 grudnia 2008 r., Rozdział I – „klasa I szkoły podstawowej”, pkt 2).



Pasięka
Derlikowski
Brzozowska
i Partnerzy

Adwokaci i Radcowie
Spółka partnerska

Siedziba główna:
ul. Grzybowska 4/117
00-131 Warszawa
tel: 22 622 54 80/81, fax: wew. 203
kancelaria@pdblegal.pl
www.pdblegal.pl

Oddział:
ul. Józefa Brodowicza 2/2
31-518 Kraków
tel/fax: 12 431 08 50
kancelaria_krakow@pdblegal.pl
www.pdblegal.pl

Nie wyjaśniono co oznaczają proste i krótkie zdania, ani jak poznać, które zdanie jest proste i krótkie (jaki miernik należy przyjąć?). Nie wyjaśniono również czy pisanie z pamięci, o którym mowa w przepisie, jest działaniem twórczym czy odtwórczym i czy pisanie z pamięci ma dotyczyć zdań prostych i krótkich czy zdań złożonych. Nie określono również zakresu „pisanie z pamięci”. Twórcy podstawy programowej wprowadzili również zapis, iż uczeń pierwszej klasy przestrzega zasad kaligrafii. Brak jednak przedmiotu takiego jak kaligrafia, stąd nie wiadomo co znaczy to pojęcie (czy uznajemy słownikową definicję jako naukę ładnego pisania – czy też wprowadzono to pojęcie jako szersze pojęcie „ładnego pisania”).

Niejasny jest również zapis iż „*w miarę swoich możliwości uczeń pierwszej klasy czyta lektury wskazane przez nauczyciela*”. Nie jest jasne jak nauczyciel powinien oceniać możliwości 6-letniego ucznia – czy należy przyjąć jakąś skalę, jak nauczyciel powinien badać owe możliwości, czy nauczyciel przejdzie niezbędne szkolenia w tym zakresie.

Rozporządzenie wprowadza również pojęcie „pakiet edukacyjny” nie definiując tej kategorii, co również może powodować wątpliwości interpretacyjne.

PODSUMOWANIE

1. Projekt ministerialny zmiany ustawy i tym samym obniżenia wieku, w którym dziecko objęte jest obowiązkiem szkolnym, może spowodować naruszenie szeregu przepisów (tak w aspekcie międzynarodowym, unijnym jak i krajowym)
2. Należy zastanowić się, czy sześćioletnie dziecko jest emocjonalnie dojrzałe do nauki w pierwszej klasie (przy tak opracowanej podstawie programowej i przy tak przygotowanej reformie, gdzie brak jest szczegółowego zakresu budżetowania wprowadzenia zmian w poszczególnych placówkach). Koniecznym wydaje się prowadzenie badań w tym zakresie.
3. Wydaje się, że zostawienie w tym kształcie zapisów ustawy oraz aktów wykonawczych spowoduje pogorszenie jakości nauczania, oraz naruszenie prawa do bezpiecznych i higienicznych warunków nauki.
4. Należy uznać, że przygotowanie całej reformy, która wprowadza rewolucyjne zmiany w zakresie edukacji, powinno być odłożone w czasie, lepiej przygotowane – tak pod względem merytorycznym (akty wykonawcze, ustawa), jak również pod względem finansowo – organizacyjnym.

Adwokat Monika Brzozowska – kancelaria Pasięka, Derlikowski, Brzozowska i Partnerzy, autorka tekstu projektu obywatelskiego o zmianie ustawy System oświaty.