



KNO-4101-012-00/2014
Nr ewid. 176/2015/P/14/025/KNO

Informacja o wynikach kontroli

DOSTĘPNOŚĆ PODRĘCZNIKÓW SZKOLNYCH

DEPARTAMENT NAUKI, OŚWIATY
I DZIEDZICTWA NARODOWEGO

MISJA

Najwyższej Izby Kontroli jest dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej

WIZJA

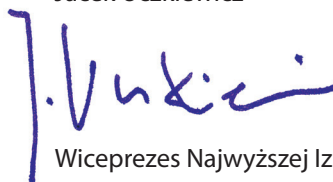
Najwyższej Izby Kontroli jest cieszący się powszechnym autorytetem najwyższy organ kontroli państwowej, którego raporty będą oczekiwanym i poszukiwanym źródłem informacji dla organów władzy i społeczeństwa

Dyrektor Departamentu Nauki,
Oświaty i Dziedzictwa Narodowego:
Piotr Prokopczyk



Akceptuję:

Jacek Uczkiewicz



Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli

Zatwierdzam:

Krzysztof Kwiatkowski



Prezes Najwyższej Izby Kontroli

Dnia 7. XII. 2015 r.

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
02-056 Warszawa
T/F +48 22 444 50 00

www.nik.gov.pl

1. ZAŁOŻENIA KONTROLI	6
2. PODSUMOWANIE WYNIKÓW KONTROLI	9
2.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności	9
2.2. Uwagi końcowe i wnioski	13
3. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI	16
3.1. System dopuszczania do użytku podręczników szkolnych	16
3.2. Dostępność podręczników szkolnych dla uczniów	19
3.3. Wybór podręczników szkolnych przez nauczycieli przed wprowadzeniem bezpłatnego dostępu do materiałów edukacyjnych dla uczniów w 2014 r.	26
3.4. Wprowadzenie bezpłatnego dostępu dla uczniów do podręczników szkolnych	29
3.5. Wyposażenie szkół w bezpłatny podręcznik do edukacji wczesnoszkolnej „Nasz Elementarz” oraz inne materiały edukacyjne	35
3.6. Opinie nauczycieli nauczania wczesnoszkolnego i rodziców uczniów klas pierwszych na temat podręcznika „Nasz elementarz”	38
3.7. Wpływ podręcznika „Nasz elementarz” na proces kształcenia i metody pracy nauczycieli	43
3.8. Przygotowanie bezpłatnych podręczników dla klasy drugiej szkoły podstawowej	46
3.9. Stan realizacji projektu „E-podręczniki do kształcenia ogólnego”	47
4. INFORMACJE DODATKOWE	52
4.1. Przygotowanie kontroli	52
4.2. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli	52
5. ZAŁĄCZNIKI	55

Wykaz stosowanych pojęć i skrótowców

CUW	Centrum Usług Wspólnych w Warszawie – instytucja gospodarki budżetowej, powstała z przekształcenia w drodze sukcesji generalnej Centrum Obsługi Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, na podstawie ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych ¹ oraz rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 21 września 2010 r. w sprawie sposobu i trybu przekształcenia gospodarstw pomocniczych państwowych jednostek budżetowych w instytucje gospodarki budżetowej ² .
Cyfrowa szkoła	pełna nazwa: <i>Rządowy program rozwijania kompetencji uczniów i nauczycieli w zakresie stosowania technologii informacyjno-komunikacyjnych</i> – Cyfrowa szkoła. Program ustanowiony na podstawie uchwały nr 40/2012 Rady Ministrów z dnia 3 kwietnia 2012 r.
e-podręczniki	multimedialne, elektroniczne zasoby edukacyjne przygotowywane pod nadzorem ośrodka rozwoju Edukacji w ramach projektu systemowego <i>E-podręczniki do kształcenia ogólnego</i> , współfinansowanego z środków Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki (Działanie 3.3 <i>Poprawa jakości kształcenia</i> , Poddziałanie 3.3.3 <i>Modernizacja treści i metod kształcenia</i> – projekty systemowe). Działania te są kontynuacją Rządowego programu rozwijania kompetencji uczniów i nauczycieli w zakresie stosowania technologii informacyjno-komunikacyjnych – Cyfrowa szkoła.
KN	ustawa z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2014 r., poz. 191 ze zm.).
materiał ćwiczeniowy	materiał przeznaczony dla uczniów służący utrwalaniu przez nich wiadomości i umiejętności.
materiał edukacyjny	materiał zastępujący lub uzupełniający podręcznik, umożliwiający realizację programu nauczania, mający postać papierową lub elektroniczną.
MEN	Ministerstwo Edukacji Narodowej
nadzór pedagogiczny	planowe lub doraźne działania prowadzone przez organy nadzoru pedagogicznego (minister właściwy ds. oświaty i wychowania, kurator oświaty, dyrektor szkoły) polegające na wykonywaniu czynności określonych w art. 33 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty ³ . Nadzór pedagogiczny polega na: 1) ocenianiu stanu i warunków działalności dydaktycznej, wychowawczej i opiekuńczej szkół, placówek i nauczycieli; 2) analizowaniu i ocenianiu efektów działalności dydaktycznej, wychowawczej i opiekuńczej oraz innej działalności statutowej szkół; 3) udzielaniu pomocy szkołom i nauczycielom w wykonywaniu ich zadań dydaktycznych, wychowawczych i opiekuńczych; 4) inspirowaniu nauczycieli do innowacji pedagogicznych, metodycznych i organizacyjnych. Formami nadzoru pedagogicznego są: ewaluacja, kontrola, wspomaganie.
oddział	podstawowa jednostka organizacyjna szkoły skupiająca uczniów pobierających naukę w tej samej klasie.

¹ Dz. U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.

² Dz. U. Nr 181, poz. 1217.

³ Dz. U. z 2004 r., poz. 2572 ze zm., dalej: u.s.o., ustawa o systemie oświaty.

ORE	Ośrodek Rozwoju Edukacji w Warszawie – publiczna placówka doskonalenia nauczycieli o zasięgu ogólnokrajowym, powstała na podstawie zarządzenia nr 19 Ministra Edukacji Narodowej z dnia 10 grudnia 2009 r. w sprawie połączenia Centralnego Ośrodka Doskonalenia Nauczycieli w Warszawie i Centrum Metodycznego Pomocy Psychologiczno-Pedagogicznej w Warszawie w Ośrodek Rozwoju Edukacji w Warszawie ⁴ , której celem jest podejmowanie i realizacja działań na rzecz podnoszenia jakości edukacji zgodnie z polityką oświatową państwa w obszarze kształcenia ogólnego i wychowania oraz zgodnie z wprowadzanymi zmianami w systemie oświaty, a organem prowadzącym jest Minister Edukacji Narodowej.
podręcznik szkolny	książka przeznaczona do nauki dla ucznia, w której zawarty jest materiał nauczania jako zbiór podstawowych wiadomości z zakresu jakiejś dziedziny, przedstawionych w sposób jasny i przejrzysty za pomocą tekstów, ilustracji i schematów. Obecnie obowiązująca ustawa o systemie oświaty nie zawiera definicji podręcznika, określone są jedynie podstawowe warunki dopuszczania do użytku szkolnego podręczników, tj. wymóg uzyskania pozytywnych opinii rzeczoznawców. Szczegółowe warunki i tryb dopuszczania do użytku szkolnego podręczników określa rozporządzenie ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania ⁵ . W Polsce podręcznik szkolny zatwierdzany jest przez Ministra Edukacji Narodowej.
podstawa programowa	to dla danego etapu edukacyjnego określone w stosownym rozporządzeniu ⁶ cele kształcenia, zestaw treści nauczania i umiejętności, które muszą być ujęte w programach nauczania. Zawiera szczegółowy opis wymagań, określa czego uczeń o przeciętnych uzdolnieniach ma się nauczyć z różnych przedmiotów na każdym etapie edukacyjnym, jakie nabyć umiejętności oraz co będzie oceniane i jakie są wymagania egzaminacyjne.
program nauczania	to dokument opisujący, w jaki sposób zostaną zrealizowane treści nauczania wskazane w podstawie programowej kształcenia ogólnego (kształcenia w zawodzie). Program nauczania przedmiotu musi uwzględniać potrzeby i możliwości uczniów, dla których jest przeznaczony.
ustawa podręcznikowa	ustawa z dnia 30 maja 2014 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2014 r., poz. 811, ze zm.), która zapewniła ona uczniom objętym obowiązkiem szkolnym (uczniom szkół podstawowych i gimnazjów) dostęp do bezpłatnych podręczników oraz innych materiałów edukacyjnych i ćwiczeniowych. Ustawa ta jest zwana również „dużą ustawą podręcznikową” w odróżnieniu od „małej ustawy podręcznikowej” – ustawy z dnia 21 lutego 2014 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty (Dz. U. z 2014 r., poz. 290), która umożliwiła ministrowi właściwemu do spraw oświaty i wychowania zlecenie opracowania i wydania podręcznika lub jego części. Przepisy te weszły w życie z dniem 22 marca 2014 r.

⁴ Dz. Urz. MEN z 2010 r. Nr 1, poz. 5.

⁵ Mowa tutaj o rozporządzeniu Ministra Edukacji Narodowej z dnia 21 czerwca 2012 r. w sprawie dopuszczania do użytku w szkole programów wychowania przedszkolnego i programów nauczania oraz dopuszczania do użytku szkolnego podręczników (Dz. U. z 2012 r., poz. 752) – obowiązywało w okresie od dnia 18 lipca 2012 r. do 8 lipca 2014 r. Z dniem 9 lipca 2014 r. weszła w życie nowa regulacja prawna – rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 8 lipca 2014 r. w sprawie dopuszczania do użytku szkolnego podręczników (Dz. U. z 2014 r., poz. 909).

⁶ Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 27 sierpnia 2012 r. w sprawie podstawy programowej wychowania przedszkolnego oraz kształcenia ogólnego w poszczególnych typach szkół (Dz. U. z 2012 r., poz. 977 ze zm.).

Temat kontroli

Kontrola planowa – *Dostępność podręczników szkolnych* (P/14/025) została przeprowadzona z inicjatywy własnej Najwyższej Izby Kontroli w okresie od 30 grudnia 2014 r. do 15 czerwca 2015 r. Kontrola była realizowana w obszarze przyjętego przez Izbę na 2014 r. priorytetu dodatkowego – *Poprawa skuteczności systemu edukacyjnego*. Jakość kształcenia szkolnego uznawana jest przez Najwyższą Izbę Kontroli jako czynnik długoterminowy, wpływający na rozwój państwa i poziom życia obywateli.

Cel i zakres kontroli

Celem kontroli była ocena systemu zapewniania uczniom dostępu do podręczników szkolnych. Ocena dotyczyła w szczególności:

- 1) działań Ministra Edukacji Narodowej w obszarze zapewnienia właściwych podręczników dla każdego etapu i typu kształcenia ogólnego, zawodowego i specjalnego;
- 2) realizacji zadań przez Ośrodek Rozwoju Edukacji w obszarze przygotowania podręczników szkolnych, książek pomocniczych dla uczniów niewidomych i słabowidzących oraz e-podręczników do kształcenia ogólnego;
- 3) realizacji zadań przez Centrum Usług Wspólnych w obszarze działań podejmowanych na rzecz wydania i dystrybucji podręcznika *Nasz Elementarz*;
- 4) działań dyrektorów szkół w obszarze wyboru podręczników szkolnych, z wykorzystaniem wyników kontroli przeprowadzonych przez kuratorów oświaty.

Kontrolę przeprowadzono w Ministerstwie Edukacji Narodowej, Ośrodku Rozwoju Edukacji w Warszawie oraz Centrum Usług Wspólnych w Warszawie na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁷, z uwzględnieniem kryteriów: legalności, rzetelności, celowości i gospodarności. Okres objęty kontrolą obejmował lata 2012–2015 (do czasu zakończenia czynności kontrolnych).

Badaniem objęto również 6.796 publicznych szkół podstawowych z terenu całego kraju oraz 11.397 rodziców i 12.394 nauczycieli – wychowawców uczniów klas pierwszych. W roku szkolnym 2014/2015 w badanych szkołach kształciło się łącznie 316,7 tys. uczniów klas pierwszych. Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 1 ustawy o NIK, zwróciła się do dyrektorów publicznych szkół podstawowych o przekazanie informacji dotyczących wyboru i zaopatrzenia uczniów w podręczniki na rok szkolny 2014/2015. Natomiast w ankietach skierowanych do rodziców i nauczycieli zamieszczono pytania dotyczące ich opinii na temat jakości podręcznika do nauczania zintegrowanego w klasie pierwszej „Nasz Elementarz”, wydanego przez Ministra Edukacji Narodowej oraz jego wpływu na proces kształcenia⁸. Badanie prawie 7 tys. szkół publicznych oraz nauczycieli i rodziców było badaniem ankietowym/kwestionariuszowym. Przeprowadzone zostało w dniach od 20 kwietnia do 19 maja 2015 r.

⁷ Dz. U. z 2015 r., poz. 1096., zwana dalej *ustawą o NIK*.

⁸ Szerzej w rozdziale 1.4. Metodyka badania publicznych szkół podstawowych oraz nauczycieli i rodziców.

Uzasadnienie podjęcia kontroli

Zapoczątkowana w 1999 r. reforma oświaty umożliwiła istnienie wielu podręczników do poszczególnych przedmiotów nauczania oraz wprowadziła administracyjny tryb dopuszczania ich do użytku szkolnego. Efektem tej zmiany była szeroka i zróżnicowana oferta podręczników szkolnych pod względem formy oraz treści nauczania. Podręczniki szkolne stały się segmentem rynku wydawniczego o najwyższej wartości, co nie pozostało bez wpływu na ich cenę. Znaczny koszt zakupu podręczników zmniejszał jednak ich dostępność dla uczniów pochodzących z mniej zamożnych rodzin oraz rodzin wielodzietnych. Ze względu na łączenie przez wydawców podręczników z materiałami ćwiczeniowymi, wymagającymi uzupełniania w egzemplarzu podręcznika, ograniczona była możliwość korzystania z używanych podręczników. Sytuacja taka miała miejsce w szczególności w przypadku podręczników do kształcenia zintegrowanego w klasach I–III szkoły podstawowej oraz podręczników do nauki języków obcych nowożytnych. W mniejszym stopniu dotyczyła podręczników do pozostałych przedmiotów. Kontrole przeprowadzone na zlecenie Ministra Edukacji Narodowej przez kuratorów oświaty w szkołach oraz analiza rynku podręczników szkolnych wskazały na następujące kwestie:

- podręczniki klas I–III były dostępne najczęściej w formie pakietów;
- występowały trudności z zakupem pojedynczych zeszytów ćwiczeń;
- elementy pakietu były jednorazowe (podręcznik miał naklejki lub elementy ćwiczeń do wypełnienia);
- do pakietów dodawano kody dostępu do aplikacji w Internecie (ćwiczenia dodatkowe, gry edukacyjne, prace domowe zadawane przez nauczyciela) – aktywne przez określony czas (np. 14 miesięcy);
- wiele miejsca zajmowały w podręcznikach różnego rodzaju grafiki;
- zmiany w kolejnych wydaniach podręczników obejmowały rozkład treści na stronach, kolejność rozdziałów, dodanie grafiki, co powodowało konieczność zakupu aktualnego wydania;
- w podręcznikach były zamieszczane odesłania do płatnych materiałów dodatkowych;
- pakiety były rozbudowywane o kolejne dodatki, które mogły powodować wzrost ceny;
- obudowa dydaktyczna podręcznika (programy, scenariusze lekcji, sprawdziany, przewodniki metodyczne) i udostępnianie jej nauczycielom wpływały na cenę podręcznika.

Wspomniane wyżej kontrole przeprowadzone przez kuratorów oświaty wykazały, że niektórzy wydawcy oraz podmioty dokonujące obrotu podręcznikami stosują praktyki marketingowe polegające na oferowaniu szkołom korzyści materialnych (np. sprzętu komputerowego) w zamian za wybór określonego podręcznika. Najwyższa Izba Kontroli odnotowała również sygnały o stosowaniu tzw. sprzedaży wiązanej, polegającej na sprzedaży podręczników w zestawie z innymi materiałami (np. ćwiczeniami) niepodlegającymi dopuszczeniu do użytku szkolnego.

Pomimo szerokiej oferty podręczników do kształcenia ogólnego nadal brakuje tytułów dla uczniów szkół o profilu kształcenia zawodowego oraz uczniów z niepełnosprawnościami. Przeprowadzona przez NIK w 2012 r. kontrola kształcenia uczniów z niepełnosprawnościami o specjalnych potrzebach edukacyjnych wykazała, że w 17 skontrolowanych szkołach (42,5%) nauczyciele zgłaszali problem braku podręczników specjalistycznych. Dotyczyło to przede wszystkim kształcenia uczniów z niepełnosprawnością polegającą na upośledzeniu umysłowym w stopniu lekkim, co może wynikać

z trudności w adoptowaniu podręczników dla szkół ogólnodostępnych. Nauczyciele wskazywali również na braki podręczników dostosowanych do nowej podstawy programowej (np. dla szkół przysposabiających do pracy) oraz wznowień określonych tytułów z lat ubiegłych. Oferta nowo opracowanych tytułów podręczników przeznaczonych do kształcenia specjalnego była niewielka⁹. Mając na uwadze, że wymienione wyżej czynniki i potencjalne nieprawidłowości mogą istotnie zmniejszyć dostępność podręczników szkolnych dla uczniów, Najwyższa Izba Kontroli podjęła działania kontrolne, których celem była ocena funkcjonowania rozwiązań prawnych i organizacyjnych obowiązujących w tym obszarze.

⁹ Informacja o wynikach kontroli – *Kształcenie uczniów z niepełnosprawnościami o specjalnych potrzebach edukacyjnych*, str. 34, Nr ewid. 173/2012/P/12/057/KNO.

2.1 Ogólna ocena kontrolowanej działalności

W latach 2012–2015¹⁰ działania Ministra Edukacji Narodowej pozytywnie wpłynęły na zwiększenie dostępności dla uczniów podręczników szkolnych do kształcenia ogólnego. W dalszym ciągu jednak nieadekwatna do potrzeb jest liczba dopuszczonych do użytku szkolnego podręczników do kształcenia zawodowego oraz podręczników dla dzieci o specjalnych potrzebach edukacyjnych, szczególnie z dysfunkcją wzroku.

Działania Ośrodka Rozwoju Edukacji związane z przygotowaniem podręczników szkolnych i książek pomocniczych dla dzieci niewidomych i słabowidzących nie były w pełni prawidłowe z powodu nierzetelnego systemu zbierania od dyrektorów szkół i placówek oświatowych zapotrzebowań na te materiały. System ten dopuszczał możliwość wielokrotnego ewidencjonowania tych samych pozycji.

W 2014 r. Minister Edukacji Narodowej podjął sprawne działania, aby wdrożyć w życie przepisy tzw. „ustawy podręcznikowej”. Ich rezultatem było zapewnienie od 1 września 2014 r. uczniom objętym obowiązkiem szkolnym dostępu do bezpłatnych podręczników oraz innych materiałów edukacyjnych. Wyniki badania kwestionariuszowego przeprowadzonego przez NIK w 6.796 publicznych szkołach podstawowych na terenie całego kraju potwierdziły, że prawie wszyscy uczniowie klas pierwszych bezpłatnie otrzymali wydany przez Ministra Edukacji Narodowej podręcznik „Nasz Elementarz” (99,8%). Niewielki odsetek uczniów (ok. 0,2%), zamiast „Naszego Elementarza”, otrzymał podręcznik innego wydawcy z zakresu edukacji wczesnoszkolnej lub inne materiały edukacyjne. Jego koszty pokrył wydawca lub dystrybutor podręczników, w niektórych przypadkach – gmina¹¹. Uczniowie otrzymali również zakupiony ze środków dotacji celowej podręcznik do nauki języka obcego nowożytnego (99,6%). Wszyscy uczniowie klas pierwszych zostali wyposażeni w ćwiczenia (90%) lub ich kopie (10%). Co dziesiąty nauczyciel przyznał, że wśród rodziców organizowano składki na zakup dodatkowych materiałów edukacyjnych lub papieru do ich kopiowania.

Recenzenci współpracujący z autorami podręcznika „Nasz Elementarz” nie otrzymali jego koncepcji merytorycznej zawierającej rozkład treści nauczania w poszczególnych częściach¹². Fakt ten utrudniał niektórym z nich rzetelną ocenę poprawności merytorycznej projektu podręcznika, a w szczególności zweryfikowanie jego jakości. Ankietowani przez NIK nauczyciele wychowawcy klas pierwszych dobrze ocenili strukturę i kolorystykę podręcznika „Nasz Elementarz”. Natomiast za przeciętną uznali jego treść merytoryczną (średnio 3,17 w pięciostopniowej skali) – szczególnie połączenie matematycznych i polonistycznych treści nauczania oraz możliwość ich doboru do potrzeb edukacyjnych uczniów.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia realizację zadań przez Centrum Usług Wspólnych polegających na wydaniu i dystrybucji podręcznika „Nasz Elementarz”.

¹⁰ Do czasu zakończenia czynności kontrolnych w MEN – 8 maja 2015 r.

¹¹ W 13 szkołach podstawowych koszty podręcznika do edukacji wczesnoszkolnej pokrył wydawca lub dystrybutor podręczników, a w dwóch – gmina.

¹² Podręcznik wydany przez Ministra Edukacji Narodowej nie podlegał rygorom procedury dopuszczania do użytku szkolnego określonym w przepisach prawa, które nakładają na wydawcę konieczność przedłożenia koncepcji serii podręczników do edukacji wczesnoszkolnej. Zgodnie z art. 22c ust. 2 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 ze zm.) podręcznik lub jego część opracowane w wyniku zlecenia ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania oraz zaakceptowane przez niego są dopuszczone do użytku szkolnego z mocy prawa.

W latach 2012–2015 Minister Edukacji Narodowej przeprowadzał analizy dostępności podręczników szkolnych do kształcenia ogólnego, specjalnego i zawodowego przeznaczonych dla uczniów na różnych etapach edukacji, w tym dla uczniów o specjalnych potrzebach edukacyjnych oraz pochodzących z mniej zamożnych rodzin. Wynikiem tych analiz były działania na rzecz zwiększenia dostępności podręczników szkolnych. W Rządowym programie pomocy uczniom *Wyprawka szkolna*¹³ zmieniono podstawę obliczania dochodu uprawniającego do skorzystania z programu, podniesiono kwoty dofinansowania do podręczników dla wszystkich grup uczniów i włączono kolejne grupy uprawnionych do otrzymania pomocy (np. uczniów słabowidzących, niesłyszących, z niepełnosprawnością ruchową i upośledzeniem umysłowym w stopniu umiarkowanym i znacznym). Rozszerzono również zakres podręczników, które mogą być finansowane ze środków programu. Zmiany wprowadzone w programie w latach 2012–2013 spowodowały zwiększenie liczby jego beneficjentów. [str.19, 24]

Niewystarczająca jest liczba tytułów podręczników i książek pomocniczych do kształcenia uczniów ze specjalnymi potrzebami edukacyjnymi (w tym uczniów z dysfunkcją wzroku), opracowanych zgodnie z treściami podstawy programowej z 2008 r.¹⁴ Wykaz podręczników dopuszczonych do użytku szkolnego przeznaczonych do kształcenia specjalnego, opracowanych zgodnie z treściami tej podstawy, obejmuje siedem tytułów do szkoły podstawowej i 21 tytułów do gimnazjum. Jest to niewielka liczba w stosunku do liczby tytułów podręczników opracowanych zgodnie z treściami poprzedniej podstawy programowej z 2002 r.¹⁵ (62 tytuły do szkoły podstawowej i 71 – do gimnazjum). NIK zauważa również, że liczba adaptacji podręczników i książek dla dzieci niewidomych i słabowidzących nie zaspokajała potrzeb zgłaszanych przez dyrektorów szkół i placówek oświatowych ze względu na wysokość środków zaplanowanych na ten cel przez Ministra Edukacji Narodowej. W latach 2012–2014 adaptowano głównie uzupełnienia wcześniej rozpoczętych serii wydawniczych podręczników oraz podręczniki opracowane na podstawie podstawy programowej z 2008 r. [str. 21]

Wykaz podręczników dopuszczonych do użytku przez Ministra nie zawierał propozycji podręczników do nauki 114 zawodów, w których kształciło się 88,2 tys. uczniów (np. optyk, operator maszyn i urządzeń metalurgicznych, technik dźwięku). W latach 2012–2014 Minister Edukacji Narodowej udzielił ośmiu wydawcom dotacji przedmiotowych do podręczników szkolnych przeznaczonych do kształcenia zawodowego w łącznej wysokości 1.317,6 tys. zł. Przy wykorzystaniu środków z dotacji z budżetu państwa wydanych zostało 55 tytułów podręczników do kształcenia zawodowego. Dla 12 zawodów (spośród 200 ujętych w wykazie Ministra) nie wskazano żadnego rzeczoznawcy, tj. osoby wpisanej na prowadzoną przez ministra właściwego do spraw oświaty

¹³ W okresie objętym kontrolą Rządowy program pomocy uczniom „Wyprawka szkolna”, został wprowadzony, na podstawie art. 90u ust. 1 pkt 1 ustawy o systemie oświaty, uchwałami Rady Ministrów stanowiąc załącznik odpowiednio do uchwały z 2012 r., 2013 r. i uchwały z 2014 r. Warunki dofinansowania zakupu podręczników określono w rozporządzeniu 2012 r., rozporządzeniu 2013 r. oraz w rozporządzeniu 2014 r. w sprawie szczegółowych warunków udzielania pomocy finansowej uczniom na zakup podręczników i materiałów dydaktycznych – odpowiednio: z dnia 14 czerwca 2012 r. (Dz. U. z 2012 r., poz. 706), z dnia 12 lipca 2013 r. (Dz. U. z 2013 r., poz. 818) oraz z dnia 29 lipca 2014 r. (Dz. U. z 2014 r., poz. 1024).

¹⁴ Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 23 grudnia 2008 r. w sprawie podstawy programowej wychowania przedszkolnego oraz kształcenia ogólnego w poszczególnych typach szkół (Dz. U. z 2009 r. Nr 4, poz. 17). Rozporządzenie uchylono z dniem 1 września 2012 r. Od tej daty obowiązuje rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 27 sierpnia 2012 r. o tej samej nazwie (Dz. U. z 2012 r., poz. 977 ze zm.).

¹⁵ Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 26 lutego 2002 r. w sprawie podstawy programowej wychowania przedszkolnego oraz kształcenia ogólnego w poszczególnych typach szkół (Dz. U. Nr 51, poz. 458 ze zm.). Rozporządzenie uchylono z dniem 30 stycznia 2009 r.

i wychowania listę rzeczoznawców do spraw podręczników do kształcenia w zawodach, przy jednoczesnym braku dopuszczonych do użytku szkolnego podręczników do nauki tych zawodów. Dotyczy to między innymi takich zawodów jak: operator maszyn i urządzeń do przetwórstwa tworzyw sztucznych oraz technik sterylizacji medycznej, realizacji dźwięku, przetwórstwa mleczarskiego i transportu drogowego¹⁶. Umożliwienie nauczycielom stosowania podręczników dopuszczonych do użytku szkolnego przez Ministra Edukacji Narodowej jest uzasadnione, zdaniem NIK, znaczną liczbą uczniów kształcących się w wyżej wymienionych zawodach. [str. 20]

W latach 2012–2014 zgłaszano corocznie zapotrzebowanie na adaptację średnio 2.630 podręczników i książek pomocniczych (np. ćwiczeń, zbiorów zadań, atlasów) dla uczniów niewidomych i słabowidzących. Do czasu zakończenia kontroli NIK w ORE¹⁷, Ośrodek nie posiadał wiedzy na temat liczby tytułów powtarzających się. Analiza wykonana w trakcie kontroli wykazała, że zgłoszone potrzeby obejmowały 562 tytuły w 2012 r., 554 w 2013 r. i 604 w 2014 r. Liczba adaptacji podręczników szkolnych i książek pomocniczych wykonanych w latach 2012–2014 była znacznie niższa od wskazanych potrzeb. Zaadaptowano łącznie 362 pozycje dla wszystkich etapów edukacji (167 dla uczniów niewidomych i 195 dla uczniów słabowidzących), co stanowiło 21% zgłoszonego w tym okresie zapotrzebowania (1.720 pozycji). Ich liczba zmniejszyła się z 176 w 2012 r., poprzez 100 w 2013 r. do 86 pozycji w 2014 r. Ośrodek zlecił również wydanie 696 egzemplarzy podręczników w systemie Braille’a dla uczniów niewidomych oraz 8.292 książek w druku powiększonym dla uczniów słabowidzących – łącznie 8.988 sztuk o wartości 5.017,8 tys. zł. [str. 21]

W 2014 r. Minister Edukacji Narodowej zainicjował działania legislacyjne, które doprowadziły do uchwalenia tzw. „ustawy podręcznikowej”. Zapewniła ona uczniom objętym obowiązkiem szkolnym dostęp do bezpłatnych podręczników oraz innych materiałów edukacyjnych. Udzielenie zamówienia na opracowanie tekstu autorskiego wybranych części podręcznika „Nasz Elementarz” w zakresie edukacji polonistycznej, matematycznej i społecznej nastąpiło trzy dni przed wejściem w życie przepisu art. 22c ust. 1 ustawy o systemie oświaty (22 marca 2014 r.) upoważniającego Ministra do podejmowania takich działań¹⁸, tj. 18 marca 2014 r. Recenzenci, współpracujący z autorami podręcznika, nie otrzymali jego koncepcji merytorycznej zawierającej rozkład treści nauczania w poszczególnych częściach. Z tego powodu niektórzy z nich wskazywali na trudności w określeniu kluczowych celów i treści nauczania (mapy treści), poruszanych problemów społecznych i zakresu ich rozszerzania w kolejnych częściach podręcznika. Należy jednak podkreślić, że podręcznik wydany przez Ministra Edukacji Narodowej nie podlegał rygorom procedury dopuszczania do użytku szkolnego określonym w przepisach prawa, które nakładają na wydawcę konieczność przedłożenia koncepcji serii podręczników do edukacji wczesnoszkolnej, gdyż zgodnie z art. 22c ust. 2 ustawy o systemie oświaty został dopuszczony do użytku szkolnego z mocy prawa. NIK ocenia natomiast pozytywnie poddanie przez Ministra propozycji treści podręcznika „Nasz Elementarz” konsultacjom społecznym. [str. 32].

Z informacji uzyskanych od 6.796 dyrektorów publicznych szkół podstawowych z terenu całego kraju, w których w roku szkolnym 2014/2015 kształciło się 316,7 tys. uczniów klas pierwszych, wynika że podręcznik „Nasz Elementarz” otrzymało 99,8% uczniów (z 99,5% szkół). Według

¹⁶ Wśród tych zawodów są także: tancerz, plastyk i aktor cyrkowy, które należą do zawodów Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego, który również dopuszcza podręczniki przeznaczone do kształcenia w tych zawodach.

¹⁷ 24 kwietnia 2015 r.

¹⁸ Przepisy te weszły w życie z dniem 22 marca 2014 r.

deklaracji i opinii uzyskanych od 12.394 nauczycieli nauczania zintegrowanego z terenu całego kraju, będących wychowawcami klas pierwszych¹⁹ ponad 97% z nich wykorzystuje podręcznik wydany przez MEN, a 8% – podręcznik innego wydawnictwa (niezależnie od tego czy zaznaczyli, że korzystają z podręcznika MEN). Bezpłatne obdarowanie podręcznikami do nauczania zintegrowanego przez wydawców lub dystrybutorów podręczników potwierdziło 9% szkół, a 7% szkół przyznało, że wykorzystuje je wymiennie z „Naszym Elementarzem”. [str. 35]

Druk podręcznika wykonało Centrum Usług Wspólnych w Warszawie, które otrzymało zlecenie dotyczące wydania czterech części podręcznika „Nasz Elementarz” na podstawie umowy podpisanej w dniu 24 marca 2014 r. z Kancelarią Prezesa Rady Ministrów – będącą jednocześnie stroną porozumienia zawartego z Ministrem Edukacji Narodowej w dniu 17 marca 2014 r. Centrum wydrukowało 2.544 tys. egzemplarzy podręcznika. Łączny koszt zaopatrzenia uczniów klas pierwszych szkół podstawowych w podręczniki oraz materiały ćwiczeniowe w roku szkolnym 2014/2015 wyniósł 52.078,6 tys. zł. [str. 33, 34].

Wyniki badania przeprowadzonego w roku szkolnym 2013/2014 przez kuratorów oświaty w 1.271 szkołach podstawowych i 741 gimnazjach oraz badania kwestionariuszowego NIK zrealizowanego w maju 2015 r. w 6.796 publicznych szkołach podstawowych potwierdziły znaczne zmniejszenie ryzyka przyjmowania przez szkoły w drodze darowizny lub w innej formie od wydawców podręczników lub podmiotów dokonujących obrotu podręcznikami sprzętu komputerowego oraz innych urządzeń lub pomocy dydaktycznych w związku z dokonaniem wyboru określonego podręcznika, co NIK ocenia pozytywnie. Zapytani przez NIK dyrektorzy szkół wskazali, że kluczową przesłanką, którą kierują się nauczyciele dokonując wyboru podręczników jest jego dostosowanie do potrzeb i możliwości uczniów (92%). NIK zauważa jednak, że nowe rozwiązania prawne związane z zakupem przez szkoły od wydawców podręczników materiałów edukacyjnych i ćwiczeniowych dotowanych z budżetu państwa zwiększają ryzyko wystąpienia zjawisk korupcyjnych, które wymaga stałego monitorowania. [str. 26]

Obecny stan zaawansowania opracowania i wdrożenia do praktyki szkolnej multimedialnych e-podręczników, w ramach kontynuacji rządowego programu – „Cyfrowa szkoła”, stwarza ryzyko nieudostępnienia tych materiałów uczniom i nauczycielom w założonym terminie (do dnia 15 listopada 2015 r.). Ośrodek Rozwoju Edukacji podjął działania w zakresie opracowania i wdrożenia do praktyki szkolnej multimedialnych podręczników (*e-podręczniki*) w ramach projektu systemowego *E-podręczniki do kształcenia ogólnego*, współfinansowanego z środków Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki (Działanie 3.3 *Poprawa jakości kształcenia*, Poddziałanie 3.3.3 *Modernizacja treści i metod kształcenia* – projekty systemowe). Działania te były kontynuacją *Rządowego programu rozwijania kompetencji uczniów i nauczycieli w zakresie stosowania technologii informacyjno-komunikacyjnych – Cyfrowa szkoła*. Realizacja tego przedsięwzięcia miała początkowo zakończyć się w dniu 30 czerwca 2015 r., następnie termin ten dwukrotnie przesunięto i ostatecznie ustalono na dzień 15 listopada 2015 r. Przyczyną opóźnienia był niezadawalający stan zaawansowania zadań realizowanych przez partnerów projektu. Zdaniem NIK, dotrzymanie nowego terminu jest również zagrożone, ponieważ w okresie prowadzenia kontroli (stan na 13 lutego 2015 r.) nie osiągnięto głównego celu projektu, jakim jest udostępnienie uczniom podręczników w wersji multimedialnej, zaś wskaźniki mierzące stopień osiągnięcia celu głównego projektu miały zerową wartość. Oznacza to, że nie udostępniono żadnego z planowanych 18 bezpłatnych e-podręczników

¹⁹ Dotyczy 49% wszystkich takich oddziałów w roku szkolnym 2014/2015.

i uzupełniających zasobów edukacyjnych. Nie uruchomiono również platformy edukacyjnej do ich udostępniania uczniom i nauczycielom. Wartości zerowe odnotowano również w przypadku wskaźników dotyczących stopnia upowszechnienia informacji na temat korzyści i możliwości wykorzystania *e-podręczników* wśród dyrektorów, nauczycieli oraz uczniów z 26 tys. szkół²⁰. [str. 47]

2.2 Uwagi końcowe i wnioski

1. Wprowadzenie do szkół bezpłatnych podręczników dla uczniów klas I–III nauczania wczesnoszkolnego, wydanych przez Ministra Edukacji Narodowej, może mieć istotny wpływ na proces kształcenia najmłodszych dzieci i metody pracy stosowane przez nauczycieli. Uczestnicy panelu ekspertów zorganizowanego przez Najwyższą Izbę Kontroli²¹ wskazali, że wpływ ten może mieć zarówno pozytywny, jak i negatywny charakter. Analiza funkcjonowania rynku książki szkolnej przed zmianami przepisów oświatowych w 2014 r. wskazała, że kupując pakiet podręczników szkolnych rodzic pokrywał również część kosztów tzw. obudowy dydaktycznej (materiałów dla nauczycieli, testów sprawdzających, kart pracy, scenariuszy lekcji i przewodników metodycznych). Materiały te znacznie ułatwiały nauczycielom realizację podstawy programowej. W nowym systemie zaopatrzenia uczniów w podręczniki szkolne oraz inne materiały edukacyjne i ćwiczeniowe wysokość środków przeznaczona na ten cel najprawdopodobniej nie pozwoli na pokrycie kosztów takiej „obudowy”. Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że spadek dostępności dodatkowych materiałów dydaktycznych dla nauczycieli – spowodowany nagłą zmianą systemu – stwarza ryzyko okresowego obniżenia się jakości procesu dydaktycznego.

Ponad trzy czwarte (78%) nauczycieli nauczania wczesnoszkolnego, którzy uczestniczyli w badaniu ankietowym NIK, przyznało, że wprowadzenie „Naszego Elementarza” spowodowało konieczność zmiany sposobu ich pracy. Co trzeci z nich ocenił tę zmianę jako istotną (33%). Warto zwrócić uwagę, że trzy czwarte ankietowanych posiadało ponad 15 letni staż pracy w szkole. Nauczyciele ci dotychczas korzystali z bardzo szerokiej i zróżnicowanej oferty podręczników szkolnych oraz innych materiałów edukacyjnych dostępnych na rynku wydawniczym. Prawie 40% ankietowanych nauczycieli wyraziło opinię, że podręcznik wydany przez Ministra Edukacji Narodowej ma pozytywny wpływ na proces kształcenia w szkołach i stosowane przez nich metody pracy dydaktycznej. Natomiast połowa ankietowanych (51%) wskazała, że jest on neutralny.

Znaczny odsetek nauczycieli, których zdaniem podręcznik nie oddziałuje ani pozytywnie ani negatywnie na proces kształcenia może być związany ze stosunkowo krótkim (niespełna rocznym) okresem jego stosowania. Może również wskazywać, że nauczyciele ci wykorzystują w procesie nauczania także wiele innych metod pracy, a praca z podręcznikiem jest tylko jedną z nich. Tylko 6,9% nauczycieli określiło ten wpływ jako negatywny. Warto również zwrócić uwagę,

²⁰ Wskaźnik ten zaplanowano na poziomie 115.297 osób.

²¹ Panel ekspertów odbył się w dniu 5 listopada 2014 r. w siedzibie Najwyższej Izby Kontroli w Warszawie. Do udziału w nim zostali zaproszeni przedstawiciele instytucji naukowych i doskonalenia nauczycieli, administracji rządowej i samorządowej, wydawców podręczników oraz organizacji pozarządowych i związków zawodowych. Uczestnikami panelu byli: Joanna Berdżik – Podsekretarz stanu w Ministerstwie Edukacji Narodowej, Danuta Maciejko – Główny Specjalista w Departamencie Kształcenia Zawodowego i Ustawicznego w MEN, Małgorzata Szybalska – Dyrektor Departamentu Jakości Edukacji w MEN, Joanna Wrona – Dyrektor Departamentu Zwiększania Szans Edukacyjnych w MEN, Grzegorz Pochopień – Dyrektor Departamentu Analiz i Prognoz w MEN, Stanisław Faber – Śląski Kurator Oświaty, Marek Piotrowski – Wicedyrektor Ośrodka Rozwoju Edukacji w Warszawie, Mateusz Górski – Prezes Fundacji „Europejska Inicjatywa Obywatelska – Polska bez korupcji”, Jarosław Matuszewski – Przewodniczący sekcji wydawców edukacyjnych Polskiej Izby Książki, Jerzy Garlicki – Prezes Zarządu oraz Dyrektor Generalny Wydawnictw Szkolnych i Pedagogicznych, Ewa Halska – Prezes Ogólnopolskiego Stowarzyszenia Kadry Kierowniczej Oświaty, Marek Olszewski – Wiceprzewodniczący Związku Gmin Wiejskich RP.

że nowe rozwiązania dotyczące podręcznika wydawanego przez państwo ograniczyły prawo nauczycieli do swobody wyboru podręczników określone w art. 22aa i 22ab ust. 1 pkt 1 ustawy o systemie oświaty oraz w art. 12 ust. 2 ustawy Karta Nauczyciela.

2. Ocena bezpłatnego podręcznika do edukacji wczesnoszkolnej „Nasz elementarz”, wyrażona przez ankietowanych nauczycieli, wahała się między dostateczną a dobrą w pięciostopniowej skali (1–5). Najwyżej ocenili oni jego czteroczęściową strukturę (4,29), zastosowaną w nim kolorystykę (4,21) oraz grafikę (4,01), a najniżej – połączenie matematycznych i polonistycznych treści nauczania w jednym podręczniku (3,16), możliwości różnicowania aktywności i treści podejmowanych przez dzieci (3,17) oraz możliwości doboru treści nauczania do potrzeb edukacyjnych uczniów (3,18).

Wśród zalet podręcznika nauczyciele najczęściej wymieniali: przykłady interesujących doświadczeń przyrodniczych i prac plastyczno-technicznych (598 odpowiedzi), bezpłatne udostępnienie (591) oraz odpowiednią wielkość czcionki, interesujące zdjęcia, obrazki i ilustracje (516). Część nauczycieli pozytywnie oceniła tematykę dotyczącą tolerancji, niepełnosprawności, integracji oraz bezpieczeństwa (302).

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że znacznie więcej odpowiedzi było jednak skoncentrowanych wokół negatywnych elementów „Naszego elementarza”. Badani nauczyciele najczęściej zwracali uwagę na: złą jakość jego wykonania i niską trwałość (2.166 odpowiedzi), nieodpowiednie tempo i kolejność wprowadzania liter, głosek, dwuznaków oraz podziału na sylaby (1.900), małą ilość treści matematycznych (1.163), a także na trudne, obszerne teksty do czytania, brak tekstów literackich i wierszy (1.063). Natomiast rodzice uczniów klas pierwszych, objęci badaniem ankietowym (11.397), w pytaniu otwartym dotyczącym innych (poza wcześniej ocenianymi) elementów podręcznika, na które chcieliby zwrócić uwagę do jego negatywnych cech zaliczyli: niedostosowany do różnicowanych umiejętności uczniów poziom matematyki (518 odpowiedzi), niedostosowanie treści do wieku, w tym dzieci sześciolletnich (505) oraz nieodpowiednie tempo i kolejność wprowadzania liter, głosek, dwuznaków; podziału na sylaby (388).

Mając na uwadze niepełną dostępność podręczników szkolnych dla uczniów kształcących się w szkołach o profilu zawodowym oraz uczniów o specjalnych potrzebach edukacyjnych, a także istotne zmiany w systemie oświaty mające doprowadzić do udostępnienia uczniom bezpłatnych podręczników oraz innych materiałów edukacyjnych, Najwyższa Izba Kontroli wnosi do:

Ministra Edukacji Narodowej o:

- 1) podjęcie działań, których efektem będzie zwiększenie dostępności dla uczniów podręczników przeznaczonych do kształcenia specjalnego i zawodowego;**
- 2) przeprowadzenie – po zakończeniu I etapu edukacyjnego (klasy I–III) w szkołach podstawowych – oceny wpływu podręcznika „Nasz elementarz” oraz dotowanych materiałów edukacyjnych i ćwiczeniowych na jakość procesu kształcenia i metody pracy nauczycieli;**
- 3) przeprowadzenie – po zakończeniu II etapu edukacyjnego (klasy IV–VI) w szkołach podstawowych – oceny wpływu podręcznika „Nasz elementarz” oraz dotowanych materiałów edukacyjnych i ćwiczeniowych na efekty kształcenia;**

- 4) zwiększenia nadzoru nad realizacją przez Ośrodek Rozwoju Edukacji i jego partnerów zadań związanych z opracowaniem i wdrożeniem do praktyki szkolnej multimedialnych podręczników (e-podręczniki) w ramach kontynuacji Rządowego programu rozwijania kompetencji uczniów i nauczycieli w zakresie stosowania technologii informacyjno-komunikacyjnych – „Cyfrowa szkoła” w celu terminowego przygotowania i udostępnienia e-podręczników do kształcenia ogólnego.

Dyrektora Ośrodka Rozwoju Edukacji o:

- 1) wprowadzenie systemu umożliwiającego zbieranie rzetelnych informacji na temat potrzeb związanych z adaptacją podręczników szkolnych i książek pomocniczych dla uczniów niewidomych i słabowidzących;
- 2) podjęcie, we współpracy z Ministrem Edukacji Narodowej, działań mających na celu rozszerzenie oferty materiałów edukacyjnych dostosowanych do potrzeb uczniów z dysfunkcją wzroku;
- 3) zapewnienie terminowego przygotowania i udostępnienia e-podręczników do kształcenia ogólnego.

3.1 System dopuszczania do użytku podręczników szkolnych

W badanym okresie dopuszczanie do użytku podręczników szkolnych odbywało się na podstawie przepisów ustawy o systemie oświaty, ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego²² i rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 8 lipca 2014 r. w sprawie dopuszczania do użytku szkolnego podręczników²³. Przed 9 lipca 2014 r., obowiązywało rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 21 czerwca 2012 r. w sprawie dopuszczania do użytku w szkole programów wychowania przedszkolnego i programów nauczania oraz dopuszczania do użytku szkolnego podręczników²⁴, a jeszcze wcześniej – rozporządzenie MEN z dnia 8 czerwca 2009 r. pod tym samym tytułem²⁵.

W rozporządzeniu z 2012 r., w stosunku do wcześniejszego rozporządzenia z 2009 r., ograniczono możliwość składania wniosku o dopuszczenie do użytku szkolnego kolejnych wydań podręcznika, zmienionych w części stanowiącej nie więcej niż 20%. Postanowiono również, że kolejne wydania nie mogą się pojawić wcześniej, niż po upływie 3 lat od dnia dopuszczenia pierwotnej wersji podręcznika do użytku szkolnego (§ 12 ust. 6) i odstąpiono od dopuszczania dodatkowych materiałów przeznaczonych dla ucznia dołączanych do podręczników (zeszytów ćwiczeń, kart pracy, itp.). Przepisy te miały na celu ograniczenie częstotliwości zmian wydań podręczników, a w konsekwencji – ułatwienie nauczycielom i rodzicom wykorzystania i zakupu podręczników używanych.

Procedura dopuszczania do użytku szkolnego podręczników

Ministerstwo zaktualizowało w lipcu 2014 r. stosowaną procedurę postępowania z wnioskami o dopuszczenie do użytku podręczników szkolnych oraz wytyczne w sprawie wyboru rzeczoznawców do opiniowania podręczników do kształcenia ogólnego i tabelę wysokości honorariów rzeczoznawców. W wytycznych wskazano m.in., że: do opiniowania podręczników wchodzących w skład serii wskazywani są (w miarę możliwości) ci sami rzeczoznawcy; przy wyborze rzeczoznawców do opiniowania danego podręcznika w zależności od zawartości treści nauczania i etapu edukacyjnego uwzględnia się (dodatkowo) tytuł naukowy rzeczoznawcy; do sporządzenia dodatkowej opinii o podręczniku (z uwagi na jej rozstrzygający charakter) wyznaczani są rzeczoznawcy posiadający co najmniej stopień naukowy; przy wyborze rzeczoznawcy do opiniowania podręcznika bierze się pod uwagę uczestnictwo rzeczoznawcy w seminariach organizowanych przez MEN.

Elementem kluczowym każdego postępowania o dopuszczenie podręcznika do użytku szkolnego jest uzyskanie trzech (dla większości podręczników)²⁶ pozytywnych opinii, w tym dwóch opinii merytoryczno-dydaktycznych i jednej językowej, sporządzonych przez rzeczoznawców wpisanych odpowiednio na prowadzoną przez Ministra Edukacji Narodowej listę rzeczoznawców do spraw podręczników do kształcenia ogólnego lub podręczników do kształcenia w zawodach, w tym podręczników do kształcenia specjalnego. Rzeczoznawcy powinni wydać opinię o podręczniku w ciągu 30 dni. Rzeczoznawca w wydanej opinii stwierdza, czy podręcznik spełnia określone

²² Dz. U. z 2013 r., poz. 267 ze zm., zwane dalej: KPA.

²³ Dz. U. z 2014 r., poz. 909.

²⁴ Dz. U. z 2012 r., poz. 752, zwane dalej: *rozporządzeniem z 2012 r.*

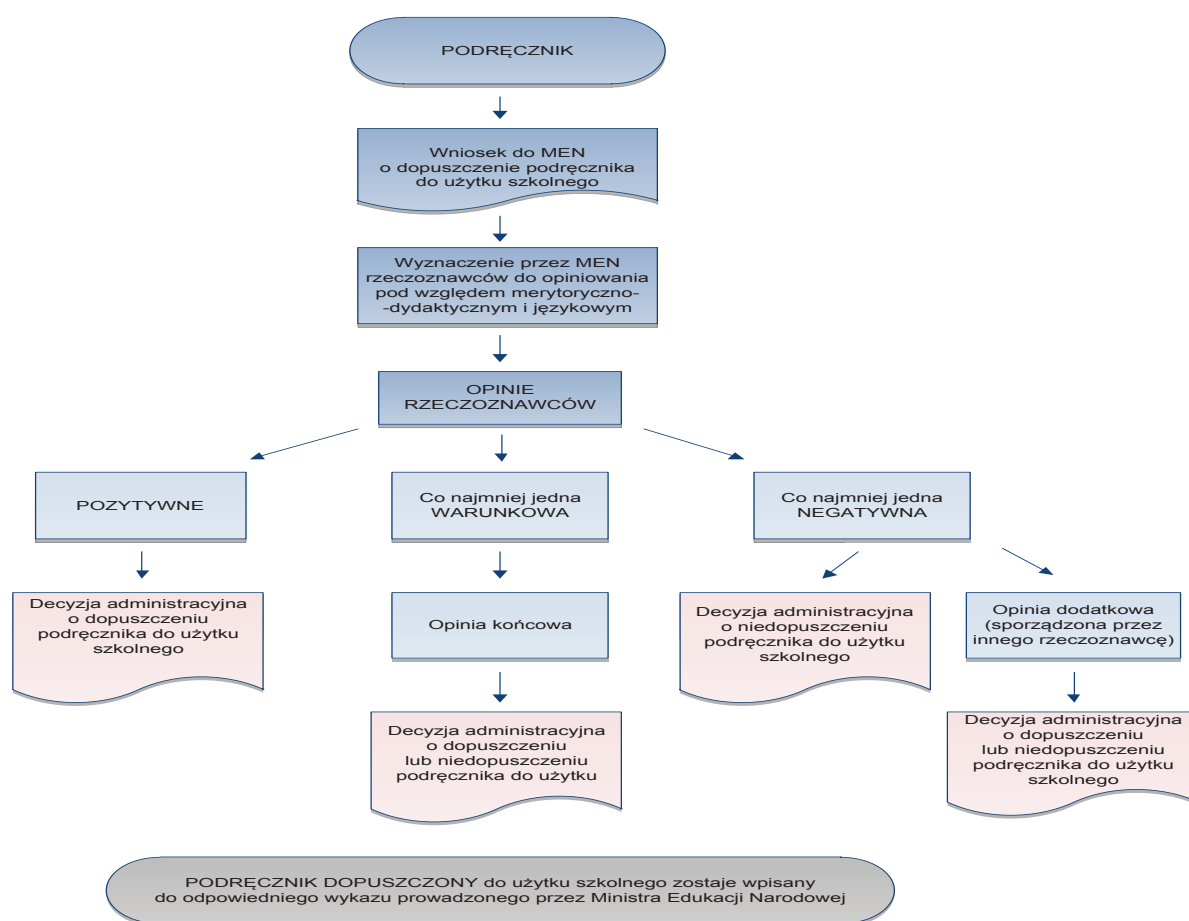
²⁵ Dz. U. z 2009 r. Nr 89, poz. 730, zwane dalej: *rozporządzeniem z 2009 r.*

²⁶ Liczba opinii może być inna w niektórych przypadkach np. dla podręcznika przyroda dla klas IV–VI wymaga się czterech opinii merytoryczno-dydaktycznych, po jednej z zakresu biologii, geografii, fizyki i chemii.

(w ustawie o systemie oświaty i rozporządzeniu) warunki i kończy ją stwierdzeniem o pozytywnym, warunkowym lub negatywnym zaopiniowaniu. W przypadku opinii tzw. warunkowej rzeczoznawca opiniuje podręcznik pozytywnie pod warunkiem dokonania wskazanych przez niego poprawek. Po przedstawieniu mu poprawionego egzemplarza podręcznika, sporządza opinię końcową, stwierdzającą dokonanie wszystkich przez niego wskazanych poprawek. Jeżeli któraś z opinii zakończona jest stwierdzeniem o negatywnym zaopiniowaniu podręcznika, Minister Edukacji Narodowej zwracał się o opinię dodatkową do innego, właściwego ze względu na rodzaj podręcznika, rzeczoznawcy. Opinia dodatkowa jest opinią rozstrzygającą. Rozpatrywanie składanych do MEN wniosków o dopuszczenie podręcznika do użytku szkolnego kończy się wydaniem decyzji administracyjnej o dopuszczeniu podręcznika do użytku szkolnego, bądź o odmowie dopuszczenia podręcznika do użytku szkolnego.

Schemat nr 1

Proces dopuszczania podręcznika do użytku szkolnego



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie przepisów rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 8 lipca 2014 r. w sprawie dopuszczania do użytku szkolnego podręczników (Dz. U. z 2014 r. poz. 909).

Dopuszczanie podręczników do użytku szkolnego w latach 2012–2014

W latach 2012–2014 do Ministerstwa wpłynęły 1.224 wnioski o dopuszczenie podręczników do użytku szkolnego (średnio 408 rocznie). Uwzględniając postępowania umorzone na wniosek strony, która wnioskowała o umorzenie postępowania (43 szt.) oraz wnioski z 2011 r. (6 szt.), rozpatrzeniu podlegało 1.187 wniosków, w tym: 328 z 2012 r., 388 z 2013 r. oraz 465 z 2014 r.

Do użytku szkolnego dopuszczono 931 podręczników. Wydano 12 decyzji administracyjnych o odmowie dopuszczenia podręcznika do użytku szkolnego. Według stanu na dzień 31 grudnia 2014 r. do rozstrzygnięcia w 2015 r. pozostały 244 wnioski z 2014 r., z których 212 było w toku załatwiania (zawierano umowy na wykonanie opinii z rzeczoznawcami i trwała procedura opiniowania przez rzeczoznawców). Nie rozpoczęto procedury wobec 32 wniosków o dopuszczenie podręczników do użytku szkolnego.

W okresie objętym kontrolą w 42 postępowaniach o dopuszczenie podręcznika do użytku szkolnego, na skutek negatywnej opinii rzeczoznawcy, Minister zwracał się do rzeczoznawców o sporządzenie dodatkowej opinii podręcznika²⁷. W 26 przypadkach uzyskana dodatkowa opinia była pozytywna, a tym samym przesądzająca o dopuszczeniu podręcznika.

W wyniku badania prawidłowości przebiegu 12 procedur dopuszczania do użytku szkolnego podręczników, w tym 10 wybranych losowo z jednoczesnym uwzględnieniem różnych rodzajów podręczników i różnych okresów ich dopuszczania (wg dwukrotnie zmieniających się przepisów prawa w tym zakresie) oraz dwóch celowo wskazanych, ze względu na złożone skargi dotyczące prowadzonych postępowań ustalono, że w analizowanych postępowaniach dochowano wymogów przewidzianych przepisami prawa dotyczącymi prowadzenia postępowania o dopuszczenie podręcznika do użytku szkolnego.

Stwierdzono przypadki zwłoki w załatwianiu wniosków o dopuszczenie do użytku podręczników szkolnych: np. w Departamencie Kształcenia Zawodowego i Ustawicznego decyzja o dopuszczeniu podręcznika do użytku szkolnego została wydana po upływie 28 dni od uzyskania ostatniej opinii rzeczoznawcy²⁸; w Departamencie Jakości Edukacji wydanie postanowienia o odmowie wszczęcia postępowania trwało 48 dni²⁹, w tym samym Departamencie niewymagająca uzyskania opinii rzeczoznawców procedura wpisu podręcznika do wykazu z mocy prawa na podstawie art. 16 ust. 3 ustawy z dnia 30 maja 2014 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw trwała 78 dni, mimo że zgodnie z art. 12 KPA organy administracji publicznej powinny załatwiać sprawy bez zbędnej zwłoki.

Prowadzenie list rzeczoznawców

Rzeczoznawcami są osoby posiadające co najmniej wykształcenie wyższe magisterskie, doświadczenie i osiągnięcia w pracy naukowej lub dydaktycznej, kompetencje w dziedzinie technologii informacyjno-komunikacyjnych oraz rekomendację jednej z instytucji, o których mowa w odpowiednio w § 11 ust. 2 lub 3 rozporządzenia MEN w sprawie dopuszczania do użytku szkolnego podręczników. Listy rzeczoznawców do spraw podręczników do kształcenia ogólnego, kształcenia specjalnego oraz do kształcenia zawodowego dostępne są na stronie internetowej MEN.

²⁷ Zgodnie z przepisami każdego z trzech rozporządzeń MEN regulujących dopuszczenie podręcznika do użytku szkolnego w okresie objętym kontrolą (do 8 lipca 2014 r. § 15 ust. 1, a następnie § 10 ust. 1), minister właściwy do spraw oświaty i wychowania mógł zwrócić się do rzeczoznawcy właściwego ze względu na rodzaj podręcznika o sporządzenie dodatkowej opinii, w szczególności, gdy w stosunku do podręcznika wydano: 1) opinie dotyczące tego samego zakresu zakończone różnymi stwierdzeniami, 2) negatywną opinię – w przypadku gdy warunkiem dopuszczenia do użytku szkolnego jest uzyskanie jednej opinii w danym zakresie.

²⁸ Dotyczy podręcznika dla szkolnictwa zawodowego – wydanego przez Wydawnictwo Komunikacji i Łączności Spółkę z o.o. z Warszawy pt. „Bezpieczeństwo pracy w przedsiębiorstwie samochodowym” autorstwa Dariusza Stępniewskiego, który wpisano do wykazu podręczników dopuszczonych do użytku szkolnego pod nr 24/2014 w dniu 30 czerwca 2014 r.

²⁹ Dotyczy podręcznika do kształcenia ogólnego – wydanego przez Cambridge University Press z Warszawy pt. „English in Mind 3” autorstwa: Herberta Puchty, Jeffa Stranksa, Richarda Cartera, Petera Lewi-Jonesa, Milady Krajewskiej, Anity Lewickiej i Anki Kowalskiej.

Lista rzeczoznawców do spraw podręczników do kształcenia ogólnego prowadzona przez Ministra Edukacji Narodowej liczyła, według stanu na dzień 10 lutego 2015 r., 820 osób sklasyfikowanych w 40 specjalnościach. W latach 201–2014 lista została powiększona o 27 nowych rzeczoznawców. Jednocześnie w tym samym czasie z listy zostało skreślonych pięciu rzeczoznawców na ich wniosek. Lista rzeczoznawców do spraw podręczników (w tym podręczników pomocniczych) przeznaczonych do kształcenia specjalnego w ostatnich trzech latach nie zmieniła się i liczyła ośmiu rzeczoznawców. Na listę rzeczoznawców do spraw podręczników do kształcenia zawodowego w ww. okresie dopisano dziewięciu rzeczoznawców i nikogo z tej listy nie skreślono. W 2012 r. zweryfikowano wpisy na liście rzeczoznawców uwzględniając zmiany klasyfikacji zawodów szkolnictwa zawodowego. Lista, według stanu na dzień 10 lutego 2015 r., liczyła 3.533 rzeczoznawców.

Dla 12 zawodów (spośród 200 ujętych w wykazie Ministra³⁰) nie wskazano żadnego rzeczoznawcy, przy jednoczesnym braku dopuszczonych do użytku szkolnego podręczników do nauki tych zawodów. Dotyczy to między innymi takich zawodów jak: operator maszyn i urządzeń do przetwórstwa tworzyw sztucznych oraz technik sterylizacji medycznej, realizacji dźwięku, przetwórstwa mleczarskiego i transportu drogowego³¹.

3.2 Dostępność podręczników szkolnych dla uczniów

W latach 201–2015³² Minister Edukacji Narodowej prowadził analizy dostępności podręczników szkolnych dla uczniów na różnych etapach edukacji, w tym dla uczniów o specjalnych potrzebach edukacyjnych, uczniów z rodzin znajdujących się w trudnej sytuacji ekonomicznej oraz członków mniejszości narodowych i etnicznych. Minister zlecał kuratorom oświaty przeprowadzenie kontroli dotyczących realizacji prawa nauczycieli do swobody wyboru podręczników. Monitorował również rynek podręczników szkolnych w zakresie cen pakietów podręcznikowych oferowanych przez różnych wydawców. W związku z pracami nad projektem ustawy o zmianie ustawy o systemie oświaty w zakresie podręczników szkolnych, w drugiej połowie 2013 r. prowadzone były analizy dotyczące przeglądu podręczników dopuszczonych do użytku szkolnego do pierwszego i drugiego etapu edukacyjnego, również w zakresie ich przydatności do wieloletniego użytku.

Dostępność podręczników do kształcenia ogólnego

W obszarze kształcenia ogólnego w Ministerstwie prowadzone są wykazy podręczników:

- a) do kształcenia ogólnego;
- b) do kształcenia ogólnego, opracowanych na zlecenie ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania;
- c) przeznaczonych do kształcenia ogólnego, dostosowanych do wieloletniego użytku;
- d) do kształcenia ogólnego dla mniejszości narodowych i etnicznych oraz społeczności posługujących się językiem regionalnym.

Wykazy te zawierają od kilku do kilkudziesięciu podręczników do nauki większości przedmiotów i rodzajów prowadzonych zajęć na każdym etapie kształcenia. Na I etapie edukacyjnym największą liczbę pozycji dopuszczonych do użytku szkolnego stanowią podręczniki do edukacji

³⁰ Według stanu na dzień 10 lutego 2015 r.

³¹ Wśród tych zawodów są także: tancerz, plastyk i aktor cyrkowy, które należą do zawodów Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego, który również dopuszcza podręczniki przeznaczone do kształcenia w tych zawodach.

³² Do dnia zakończenia kontroli, tj. 8 maja 2015 r.

wczesnoszkolnej (42), na II etapie jest to język angielski (25 pozycji), na III i IV etapie edukacyjnym jest to również język angielski (po 43 pozycje). Braki dotyczą głównie podręczników do rzadziej nauczanych języków obcych i innych przedmiotów: na poziomie I etapu edukacji (język hiszpański, język rosyjski, język włoski), na poziomie II etapu edukacji (język włoski, etyka), na III etapie edukacji (etyka), a na IV etapie edukacji (historia muzyki i historia sztuki).

Minister sprawował nadzór nad funkcjonowaniem edukacyjnego portalu internetowego wiedzy dla nauczycieli „Scholaris”³³ (www.scholaris.pl). Materiały udostępnione na tym portalu w 2013 r. zawierały ponad 26 tys. zasobów elektronicznych pokrywających ok. 75% nowej podstawy programowej kształcenia ogólnego, w tym podręczniki do języków mniejszości narodowych i języka regionalnego (białoruski, litewski, kaszubski) dotyczą 75% treści podstawy. W sierpniu 2015 r. portal zawierał prawie 28 tys. interaktywnych materiałów, pomocnych w realizacji treści ze wszystkich przedmiotów lekcyjnych, na różnych poziomach edukacyjnych. Są to scenariusze lekcji, ćwiczenia, teksty, animacje, slajdy, symulacje, gry dydaktyczne, filmy etc. Oferuje zasoby dostosowane do różnych potrzeb dzieci i młodzieży, w tym także zasoby pomocne w edukacji przedszkolaków. Są to głównie pakiety interaktywne wspomagające nauczyciela w realizacji procesu dydaktycznego, jak również wzbogacające jego warsztat pracy.

Dostępność podręczników do kształcenia zawodowego

Według stanu na dzień 19 stycznia 2015 r. brak było podręczników do nauki 114 zawodów, w których kształciło się 88,2 tys. uczniów (np. optyk, operator maszyn i urządzeń metalurgicznych, technik dźwięku). Lista dopuszczonych do użytku szkolnego podręczników liczy 672 tytuły i obejmuje podręczniki przeznaczone do kształcenia w najbardziej popularnych zawodach (np. technik ekonomista, technik informatyk, technik budownictwa, technik logistyk, technik elektryk, mechanik pojazdów samochodowych, fryzjer, kucharz, sprzedawca). Dla 71 zawodów dostępny jest minimum jeden podręcznik. Ograniczony dostęp do podręczników mają natomiast uczniowie, którzy kształcą się w mniej popularnych zawodach (np. modelarz odlewniczy, pszczelarz, optyk, mechanik operator maszyn i urządzeń metalurgicznych, technik dźwięku, technik instrumentów muzycznych, kominiarz, zdun, zegarmistrz). Zdaniem MEN, główną przyczyną braku podręczników do kształcenia zawodowego jest niska liczba potencjalnie zainteresowanych ich zakupem, a tym samym wydanie takiego podręcznika jest poniżej progu opłacalności dla większości wydawnictw.

Minister Edukacji Narodowej udzielał wydawnictwom dotacji przedmiotowych do podręczników szkolnych przeznaczonych do kształcenia zawodowego w mało popularnych zawodach, zgodnie z art. 130 ust. 6 ustawy o finansach publicznych i wydanego na tej podstawie rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 6 grudnia 2012 r. w sprawie stawek, szczegółowego sposobu oraz trybu udzielania i rozliczania dotacji przedmiotowych do podręczników szkolnych³⁴.

W latach 2012–2014 dotacje przedmiotowe do podręczników szkolnych do kształcenia zawodowego uzyskało łącznie osiem podmiotów wydawniczych, tj. wszystkie, które o to wnioskowały. We wskazanym okresie wydawnictwa otrzymały łącznie 1.317,6 tys. zł (380,7 tys. zł w 2012 r., 721,4 tys. zł w 2013 r., 215,5 tys. zł w 2014 r.). Ze środków dotacji z budżetu państwa wydanych zostało 55 tytułów podręczników do kształcenia zawodowego. W 2012 r. wydano 15 tytułów dotowanych, w 2013 r. – 32 tytuły, a w 2014 r. – osiem.

³³ Projekt „Scholaris” realizowany był w okresie 2012–2013 przez Ośrodek Rozwoju Edukacji w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki, Priorytet III, Działanie 3.3, Poddziałanie 3.3.3. i współfinansowany z Europejskiego Funduszu Społecznego.

³⁴ Dz. U. z 2012 r., poz. 1501 ze zm.

W latach 2012–2014 przy rozdziale dotacji przedmiotowych do podręczników szkolnych do kształcenia zawodowego założono, że ich skutkiem powinno być wsparcie jakości procesu kształcenia zawodowego poprzez zwiększenie liczby dostępnych podręczników szkolnych do kształcenia zawodowego oraz zainteresowania nowych wydawnictw wydawaniem podręczników szkolnych do kształcenia zawodowego. W latach 2012–2013 opublikowane zostały pierwsze wydania podręczników uwzględniające nową podstawę programową kształcenia w zawodach do najbardziej popularnych zawodów nauczanych w szkołach prowadzących kształcenie zawodowe.

Ponadto, w wyniku działań podjętych z inicjatywy MEN, zatwierdzony został przez Komisję Europejską *Program Operacyjny Wiedza Edukacja Rozwój 2014–2020*³⁵, który przewiduje opracowanie i upowszechnienie e-podręczników do kształcenia zawodowego (150 podręczników do nauki w szczególności tych zawodów, do kształcenia których obecnie ich brak). W efekcie do nauki każdego zawodu będzie dostępny minimum jeden podręcznik.

Dla 12 zawodów (spośród 200 ujętych w wykazie) nie wskazano żadnego rzeczoznawcy, przy jednoczesnym braku dopuszczonych do użytku szkolnego podręczników do nauki tych zawodów. Dotyczy to między innymi takich zawodów jak: operator maszyn i urządzeń do przetwórstwa tworzyw sztucznych oraz technik sterylizacji medycznej, realizacji dźwięku, przetwórstwa mleczarskiego i transportu drogowego.

Według MEN przedstawiona sytuacja nie oznacza, iż nauczyciele w szkołach nie stosują podręczników innych niż dopuszczone do użytku szkolnego. Zgodnie z art. 22aa ustawy o systemie oświaty nauczyciel może zdecydować o realizacji programu nauczania bez zastosowania podręcznika, materiału edukacyjnego lub materiału ćwiczeniowego.

Umożliwienie nauczycielom stosowania podręczników opracowanych w oparciu o wcześniej obowiązujące podstawy programowe kształcenia w zawodach i nadal dopuszczonych do użytku szkolnego przez Ministra Edukacji Narodowej lub innych materiałów edukacyjnych i ćwiczeniowych jest uzasadnione, zdaniem NIK, znaczną liczbą uczniów kształcących się w wyżej wymienionych zawodach.

Dostępność podręczników dla uczniów o specjalnych potrzebach edukacyjnych

W latach 2012–2014 Minister Edukacji Narodowej realizował zadania mające na celu zapewnienie podręczników szkolnych i książek pomocniczych do kształcenia specjalnego dla uczniów z upośledzeniem umysłowym, niewidomych, słabowidzących i niesłyszących we współpracy z Ośrodkiem Rozwoju Edukacji, uczelniami wyższymi oraz organami prowadzącymi szkoły i placówki, do których uczęszczają uczniowie niepełnosprawni.

Dane dotyczące liczby uczniów niepełnosprawnych, którzy potencjalnie mogli ubiegać się o dofinansowanie podręczników, np. w ramach Rządowego programu pomocy uczniom „Wyprawka szkolna” pozyskiwane były corocznie z Systemu Informacji Oświatowej (SIO).

Środki na dofinansowanie wydruku i/lub zakupu podręczników szkolnych i książek pomocniczych przeznaczonych dla uczniów niewidomych, wykonanych w systemie Braille’a lub innej formie (np. plików dźwiękowych), uwzględniającej potrzeby ucznia niewidomego, przekazywane były na podstawie umów z podmiotami wyłonionymi przez MEN w drodze otwartego konkursu ofert.

³⁵ https://www.mir.gov.pl/fundusze/Fundusze_Europejskie_2014_2020/Documents/PO_WER_08012014.pdf

Na dzień 8 maja 2015 r. wykaz podręczników dopuszczonych do użytku szkolnego, przeznaczonych do kształcenia specjalnego zawierał siedem tytułów w zakresie szkoły podstawowej i 21 tytułów w zakresie gimnazjum – opracowanych według podstawy programowej określonej rozporządzeniem z 2008 r. w sprawie podstawy programowej wychowania przedszkolnego oraz kształcenia ogólnego w poszczególnych typach szkół. W wykazie tym nie ma tytułów podręczników do nauki języka polskiego, matematyki, fizyki w szkole podstawowej, podczas gdy poprzednio zostało dopuszczonych do użytku: 21 tytułów do języka polskiego, 15 tytułów do matematyki i pięć do fizyki. Do nauki języka polskiego w gimnazjum, zgodnie z treściami nowej podstawy programowej, dopuszczono tylko trzy tytuły, do matematyki – cztery, a do chemii – jeden. Poprzednio dopuszczonych było 12 tytułów do języka polskiego, 11 tytułów do matematyki i siedem – do chemii. W procesie kształcenia mogą być również wykorzystywane przez nauczyciela podręczniki opracowane zgodnie z podstawą programową określoną w rozporządzeniu z 2002 r. w sprawie podstawy programowej wychowania przedszkolnego oraz kształcenia ogólnego w poszczególnych typach szkół, których wykaz obejmuje 71 tytułów w zakresie szkoły podstawowej oraz 62 tytuły w zakresie gimnazjum.

Uczniowie niepełnosprawni w normie intelektualnej oraz z upośledzeniem umysłowym w stopniu lekkim realizują podstawę programową kształcenia ogólnego tę samą co ich pełnosprawni rówieśnicy. W związku z tym, podręczniki dostępne na rynku mogą być stosowane również w procesie kształcenia tych uczniów. Natomiast dla uczniów z upośledzeniem umysłowym w stopniu umiarkowanym oraz znacznym, ze względu na specyfikę ich kształcenia, nie opracowuje się odrębnych podręczników. Dla uczniów niewidomych i niedowidzących wykonywane są adaptacje w systemie Braille’a i w druku powiększonym. W okresie lat 2012–2014 wykonano ich łącznie 362, w tym dla trzech części podręcznika do klasy pierwszej „Nasz elementarz”.

Zadania związane z adaptacją podręczników szkolnych i książek pomocniczych przeznaczonych dla uczniów niewidomych i słabowidzących, a w 2014 r. również adaptacją podręcznika do klasy I szkoły podstawowej (dostosowanie do potrzeb uczniów niewidomych, słabowidzących, niesłyszących i słabosłyszących oraz napotykających na trudności w uczeniu się i/lub komunikowaniu się, w tym niesłyszących, słabosłyszących, z upośledzeniem umysłowym, autyzmem lub afazją), opracowywanych na zlecenie MEN realizował Uniwersytet Warszawski na podstawie zawartej umowy z MEN. Zapotrzebowanie na adaptację podręczników dla uczniów niewidomych i słabowidzących były składane przez dyrektorów szkół zgodnie z procedurą określoną na stronie internetowej ORE w specjalnej do tego celu zakładce – *Adaptacja podręczników*. W latach 2012–2014 na zlecenie Ministra Edukacji Narodowej wykonywane były adaptacje wskazanych przez szkoły tytułów podręczników szkolnych, dostosowane do potrzeb uczniów niewidomych i słabowidzących. Wersje elektroniczne podręczników wykonanych w systemie Braille’a i w druku powiększonym zamieszczane były na stronie internetowej ORE w specjalnym systemie informatycznym, umożliwiającym dyrektorom szkół i placówek bieżące, nieodpłatne ich pobieranie oraz drukowanie w całości lub części, zgodnie z indywidualnymi potrzebami edukacyjnymi uczniów. Wybór podręczników do adaptacji był uzgadniany pomiędzy ORE a MEN. Przy wyborze tytułów do adaptacji kierowano się liczbą zgłoszeń danego tytułu oraz jego dostępnością na rynku, potrzebą zapewnienia adaptacji podręcznika do danych zajęć edukacyjnych.

W latach 2012–2014 Minister podejmował działania na rzecz poprawy dostępu do podręczników dla uczniów kształconych specjalnie lub uczniów ze specjalnymi potrzebami edukacyjnymi. Wśród nich było zapewnienie zwiększonych, w stosunku do lat ubiegłych, środków na dofinansowanie

zakupu podręczników do kształcenia specjalnego w roku 2013 i 2014 w ramach programu „Wyprawka szkolna” w stosunku do podręczników do kształcenia ogólnego oraz pozyskanie dodatkowych, poza budżetem MEN, środków na dofinansowanie wydruku i/lub zakupu podręczników dla uczniów niewidomych oraz dla uczniów słabowidzących.

Z inicjatywy Ministra wprowadzono z dniem 8 lipca 2014 r. w ustawie o systemie oświaty przepisy regulujące obowiązek dostosowania do potrzeb edukacyjnych i możliwości psychofizycznych uczniów niepełnosprawnych podręczników do zajęć z zakresu edukacji: polonistycznej, matematycznej, przyrodniczej i społecznej w klasach I–III szkoły podstawowej (art. 22ad ust. 4 ustawy). W trakcie kontroli zakończone zostały prace legislacyjne nad wprowadzeniem regulacji umożliwiających zwiększenie dotacji celowej na sfinansowanie podręczników, materiałów edukacyjnych lub materiałów ćwiczeniowych dla uczniów z upośledzeniem umysłowym w stopniu lekkim, umiarkowanym lub znacznym, niesłyszących, słabosłyszących, z autyzmem, niewidomych i słabowidzących, posiadających orzeczenie o potrzebie kształcenia specjalnego³⁶.

W latach 2012–2014 adaptowano podręczniki głównie do nowej podstawy programowej do klas IV–VI szkoły podstawowej i I–III szkoły ponadgimnazjalnej. Zadanie to realizowane było w 2012 r. na podstawie umów zawartych przez Ministra Edukacji Narodowej z uczelniami – Uniwersytetem Warszawskim (UW) oraz Katolickim Uniwersytetem Lubelskim im. Jana Pawła II (KUL), natomiast w latach 2013 i 2014 – na podstawie umowy z Uniwersytetem Warszawskim. W wyniku realizacji wyżej wymienionych umów, liczba dostępnych adaptacji powiększyła się w latach 2012–2014 o 362 tytuły podręczników w druku powiększonym i systemie Braille’a, zwiększając oferowany uczniom zasób do 722 tytułów (według stanu na 31 grudnia 2014 r.). W poszczególnych latach: 2012, 2013 i 2014, wydrukowano w systemie Braille’a odpowiednio 354, 77 i 146 podręczników i książek pomocniczych, a w druku powiększonym odpowiednio 2.405, 2.804 i 1.532 podręczników i książek pomocniczych.

Uczniowie niepełnosprawni klas pierwszych szkół podstawowych otrzymali 119 szt. trzech części „Naszego elementarza” zaadaptowanego w systemie Braille’a oraz 1.551 szt. zaadaptowanego w druku powiększonym³⁷.

W latach 2012–2014, w wyniku zawartych porozumień z samorządami prowadzącymi szkoły i placówki oraz umów z Towarzystwem Opieki nad Ociemniałymi w Łaskach, na realizację zadania publicznego polegającego na dofinansowaniu wydruku i/lub zakupu podręczników i książek pomocniczych dla uczniów niewidomych, za udzieloną dotację w 2012 r. w wysokości 1.192,7 tys. zł udostępniono uczniom 1.216 podręczników i 5.144 książki pomocnicze. W 2013 r. była to kwota 1.326,1 tys. zł, za którą przekazano uczniom 1.216 podręczników i 584 książki pomocnicze. W 2014 r. zawarto porozumienia i umowę na łączną kwotę 1.359,7 tys. zł. W ramach wydatkowania ww. środków zleciobiorcy zobowiązali się zapewnić uczniom niewidomym 1.092 podręczniki i 474 książki pomocnicze.

Najwyższa Izba Kontroli zwróciła uwagę na niewystarczającą liczbę tytułów podręczników i książek pomocniczych do kształcenia uczniów ze specjalnymi potrzebami edukacyjnymi (w tym uczniów z dysfunkcją wzroku), opracowanych zgodnie z treściami podstawy programowej z 2008 r. Aktualny wykaz podręczników dopuszczonych do użytku szkolnego przeznaczonych do kształcenia

³⁶ Ustawa z dnia 15 lutego 2015 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2015 r., poz. 357) – obowiązuje od 31 marca 2015 r.

³⁷ Dane według stanu na koniec 2014 r.

specjalnego obejmuje siedem tytułów do szkoły podstawowej i 21 tytułów do gimnazjum, co stanowi niewielką liczbę tytułów w stosunku do wykazu podręczników opracowanych zgodnie z treściami poprzedniej podstawy programowej (z 2002 r.), w którym są 62 tytuły do szkoły podstawowej i 71 do gimnazjum.

Zdaniem NIK, liczba adaptacji podręczników i książek dla dzieci niewidomych i słabowidzących nie zaspokajała potrzeb zgłaszanych przez dyrektorów szkół i placówek oświatowych ze względu na wysokość środków zaplanowanych na ten cel przez Ministra Edukacji Narodowej. W latach 2012–2014 adaptowano głównie uzupełnienia wcześniej rozpoczętych serii wydawniczych podręczników oraz podręczniki opracowane na podstawie podstawy programowej z 2008 r.

Dostępność podręczników dla uczniów z rodzin znajdujących się w trudnej sytuacji ekonomicznej

W okresie objętym kontrolą świadczenie pomocy uczniom w zakresie zaopatrzenia ich w podręczniki i materiały dydaktyczne³⁸ realizowane było głównie w ramach programu Rządowego „Wyprawka szkolna”. Program ten, skierowany do uczniów rozpoczynających naukę, pochodzących z rodzin o niskim statusie ekonomicznym lub znajdujących się w trudnej sytuacji życiowej, był realizowany od 2002 r. W poszczególnych latach realizacji Programu kryteria przyznawania środków były zmienne. Pomoc i jej materialny wymiar zależał od przynależności do danej grupy beneficjentów ujętych na dany rok w Programie.

Zgodnie z uchwałą Rady Ministrów z dnia 29 lipca 2014 r. w sprawie Rządowego programu pomocy uczniom w 2014 r. – „Wyprawka szkolna”³⁹ oraz § 2 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 29 lipca 2014 r. w sprawie szczegółowych warunków udzielania pomocy finansowej uczniom na zakup podręczników i materiałów dydaktycznych⁴⁰ pomoc realizowana jest wyłącznie w formie dofinansowania zakupu podręczników do kształcenia ogólnego lub podręczników do kształcenia w zawodach i przewidziana dla uczniów rozpoczynających w roku szkolnym 2014/2015 naukę w: klasach II, III lub VI szkoły podstawowej, klasie III szkoły ponadgimnazjalnej, tj. zasadniczej szkole zawodowej, liceum ogólnokształcącym lub technikum, klasach II, III lub VI ogólnokształcącej szkoły muzycznej I stopnia, klasie VI ogólnokształcącej szkoły muzycznej II stopnia, klasie VI ogólnokształcącej szkoły sztuk pięknych, klasie III liceum plastycznego, klasie III lub IX ogólnokształcącej szkoły baletowej.

Rządowy program pomocy uczniom „Wyprawka szkolna” jest realizowany jako program jednoroczny. W kolejnych latach realizacji Programu dokonywane były weryfikacje minimalnych progów dochodowych, włączania do Programu kolejnych grup uprawnionych do otrzymania pomocy (m.in. uczniowie słabowidzący, niesłyszący, słabosłyszący, uczniowie z niepełnosprawnością ruchową, autyzmem, upośledzeniem umysłowym w stopniu lekkim, umiarkowanym lub znacznym), czy też rozszerzenie zakresu podręczników, które mogą być finansowane z Programu. Zmiany wprowadzone w Programie w latach 2012–2013 spowodowały zwiększenie liczby jego odbiorców.

³⁸ Przez materiały dydaktyczne należy rozumieć materiały wykorzystywane przez nauczycieli w procesie kształcenia ww. uczniów. Materiałami dydaktycznymi są w szczególności książki pomocnicze, karty pracy, ćwiczenia rewalidacyjne, kolorowanki, rysowanki, uzupełnianki, wyklejanki oraz opracowania wykorzystywane w edukacji przedszkolnej.

³⁹ https://www.men.gov.pl/images/do_pobrania/Uchwa%C5%82aWyprawka-1.pdf

⁴⁰ Dz. U. z 2014 r., poz. 1024.

W 2014 r. Program „Wyprawka szkolna” nie objął uczniów rozpoczynających naukę w klasie pierwszej szkoły podstawowej w zakresie dofinansowania zakupu podręczników do kształcenia ogólnego, ze względu na wprowadzenie przez Ministra Edukacji Narodowej bezpłatnego podręcznika pt. „Nasz Elementarz”.

W 2014 r. na wnioski wojewodów przygotowane na podstawie danych otrzymanych od poszczególnych samorządów, Ministerstwo Edukacji Narodowej uruchomiło dwie transze środków na realizację programu w kwotach: 77.791,5 tys. zł i 32.911,0 tys. zł. Ponadto również w dwóch transzach zostały uruchomione środki dla uczniów szkół prowadzonych przez Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego oraz Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi odpowiednio: 201,8 tys. zł i 49,8 tys. zł oraz 87,4 tys. zł i 46,1 tys. zł. Wysokość przekazanej dotacji ogółem wyniosła 111.087,6 tys. zł, z czego wydatkowano w ramach Programu 89.450,4 tys. zł. Kwota dokonanych zwrotów do budżetu wyniosła 21.637,2 tys. zł, a zatem niewydatkowane środki stanowiły 19,5%.

W 2014 r. z Programu skorzystało 254.327 uczniów bez orzeczenia o potrzebie kształcenia specjalnego, w tym 210.834 z kryterium dochodowego oraz 43.493 uczniów poza kryterium dochodowym. Dodatkowo udział w Programie wzięło 89.068 uczniów z orzeczeniem o potrzebie kształcenia specjalnego.

W punkcie 6 *Oceny skutków regulacji* (OSR) załączonej do uzasadnienia do ustawy podręcznikowej przewidywano, że środki wydatkowane w Programie „Wyprawka szkolna” w 2014 r. będą o 28,5 mln zł niższe w stosunku do wydatkowanych w 2013 r., co pozwoliłoby uzyskane oszczędności skierować na pokrycie kosztów opracowania, wydania i dystrybucji podręcznika do nauczania zintegrowanego. Wobec wydatkowania kwoty 98,024 mln zł w 2013 r. oraz 89,450 mln zł w 2014 r. oszczędność ta wyniosła niespełna 8,6 mln zł.

Dostępność podręczników i książek pomocniczych dla mniejszości narodowych i etnicznych

Minister Edukacji Narodowej, zgodnie z art. 13 ust. 6 ustawy o systemie oświaty, podejmował działania w celu zapewnienia możliwości dostępu do podręczników do kształcenia uczniów w zakresie niezbędnym do podtrzymywania poczucia tożsamości narodowej, etnicznej i językowej. Działania te dotyczyły dofinansowywania podręczników dla ponad 60-tysięcznej społeczności uczniów deklarujących przynależność do mniejszości narodowych i etnicznych. W pierwszej kolejności dofinansowywane były podręczniki przeznaczone do nauczania języka mniejszości oraz historii i geografii kraju jej pochodzenia, a w następnej książki pomocnicze (np. słowniki, podręczniki metodyczne itp.).

Na I etapie edukacyjnym brakuje podręczników do nauki języków: łemkowskiego, słowackiego, niemieckiego (kl. I–III) i ukraińskiego (kl. II–III). Na II etapie edukacyjnym, poza podręcznikami do nauki języka kaszubskiego, brakuje podręczników występują we wszystkich klasach dla pozostałych mniejszości. Na poziomie gimnazjum podręczników do nauki języka mniejszości nie brakuje tylko w przypadku języka litewskiego oraz kaszubskiego dla kl. I. W kształceniu ponadgimnazjalnym poza podręcznikami do nauki języków: białoruskiego (kl. I), litewskiego (kl. III), kaszubskiego (kl. I–II) i gramatyki języka łemkowskiego, brakuje dotyczą wszystkich pozostałych.

Problem zapewnienia brakujących podręczników do nauki języków mniejszości narodowych i etnicznych oraz języka regionalnego, a także do historii i kultury mniejszości jest przedmiotem prac specjalnej grupy roboczej do spraw podręczników dla mniejszości narodowych i etnicznych oraz języka regionalnego, powołanej przez Komisję Wspólną Rządu i Mniejszości Narodowych

i Etnicznych, której celem jest stworzenie, obejmującego kilka najbliższych lat, harmonogramu wydawania podręczników dla mniejszości narodowych i etnicznych. W skład grupy roboczej oprócz przedstawicieli Ministra Administracji i Cyfryzacji i Ministra Edukacji Narodowej powołani zostali przedstawiciele poszczególnych mniejszości narodowych (litewskiej, niemieckiej, ormiańskiej, słowackiej, ukraińskiej i żydowskiej), mniejszości etnicznej łemkowskiej oraz społeczności kaszubskiej. W latach 2012–2014 Minister Edukacji Narodowej dofinansował kwotą 2.500,4 tys. zł opracowanie, wydrukowanie i dostarczenie do szkół podręczników dla mniejszości narodowych i etnicznych oraz społeczności posługującej się językiem regionalnym (kaszubskim) – łącznie 15.100 egzemplarzy 29 tytułów podręczników i książek pomocniczych do nauki języka: litewskiego, łemkowskiego, kaszubskiego i białoruskiego.

3.3 Wybór podręczników szkolnych przez nauczycieli przed wprowadzeniem bezpłatnego dostępu do materiałów edukacyjnych dla uczniów w 2014 r.

Obowiązujące przepisy ustawy o systemie oświaty (art. 22aa i 22ab ust. 1 pkt 1) oraz ustawy Karta Nauczyciela (art. 12 ust. 2) zapewniają nauczycielom swobodę wyboru podręczników szkolnych. W roku szkolnym 2011/2012 kuratorzy oświaty na zlecenie MEN przeprowadzili planową kontrolę dotyczącą wyboru podręczników w 1.478 publicznych szkołach podstawowych i 922 publicznych gimnazjach, co stanowiło ok. 10% szkół tego typu w Polsce. Celem kontroli było uzyskanie informacji dotyczących przestrzegania przez szkoły przepisu art. 22a ust. 1 ustawy o systemie oświaty⁴¹ oraz zgodności wyboru podręczników z przepisami prawa. Kontrola w zakresie wyboru podręczników nie wykazała nieprawidłowości.

W 2013 r. Minister Edukacji Narodowej zlecił kuratorom oświaty przeprowadzenie kolejnych kontroli: doraźnej (maj-czerwiec 2013) i planowej (w roku szkolnym 2013/2014). Ich celem była ocena realizacji prawa nauczycieli do swobody wyboru podręczników, określona wówczas w art. 22a ust. 1 ustawy o systemie oświaty, a obecnie w art. 22aa i 22ab ust. 1 pkt 1 tej ustawy oraz w art. 12 ust. 2 ustawy Karta Nauczyciela. W wyniku zleconej przez MEN kuratorom oświaty doraźnej kontroli⁴², ukierunkowanej na sprawdzenie samodzielności wyboru podręcznika przez nauczyciela, w tym również ewentualnych umów zawartych przez szkołę z wydawcami podręczników szkolnych oraz przesłanek wyboru podręcznika przez nauczyciela, stwierdzono w 311 szkołach przypadki zawarcia z wydawcami podręczników umów użyczenia, darowizny, porozumienia lub innych, których przedmiotem był różnego rodzaju sprzęt elektroniczny, komputerowy, multimedialny. Umowy te nie zawierały zobowiązań dotyczących wyboru bądź korzystania z określonych podręczników. Natomiast w 102 szkołach stwierdzono przypadki zawarcia umów z wydawcami podręczników szkolnych, w których takich zobowiązanie występowało.

Ujawnione nieprawidłowości były podstawą wystąpienia Ministra Edukacji Narodowej do jednostek samorządu terytorialnego prowadzących publiczne szkoły podstawowe, gimnazja i szkoły ponadgimnazjalne z informacją w tej sprawie oraz oceną stanu prawnego. Celem wystąpienia było wyeliminowanie wyżej wymienionych praktyk stosowanych przez szkoły podczas dokonywania wyboru podręczników szkolnych oraz innych pomocy dydaktycznych⁴³.

⁴¹ Przepis ten w ówczesnym brzmieniu dawał nauczycielowi prawo wyboru podręcznika spośród podręczników dopuszczonych do użytku szkolnego.

⁴² Kontrolą objęto 935 szkół (538 podstawowych, 269 gimnazjów i 128 szkół ponadgimnazjalnych).

⁴³ Pismo MEN nr DJE-AM-50701-15/2013 z dnia 29 sierpnia 2013 r. do Wójtów, Burmistrzów, Prezydentów Miast i Starostów powiatów.

Kolejna, zlecona kuratorom oświaty przez MEN, planowa kontrola w roku szkolnym 2013/2014⁴⁴, z wykorzystaniem arkuszy kontroli zatwierdzonych przez Ministra, również ukierunkowana na sprawdzenie samodzielności wyboru podręcznika przez nauczyciela i ewentualne umowy zawarte przez szkoły wykazała nieprawidłowości w 10 szkołach podstawowych (0,8%) oraz w jednym gimnazjum (0,001%). W szkołach tych przyjęto w drodze darowizny lub w innej prawem przewidzianej formie sprzęt komputerowy lub inne urządzenia i pomoce dydaktyczne od podmiotów będących wydawcami podręczników lub dokonujących obrotu podręcznikami.

Wyniki badania przeprowadzonego przez NIK w 6.796 publicznych szkołach podstawowych wskazują, że kluczową przesłanką, którą kierują się nauczyciele dokonując wyboru podręcznika jest jego dostosowanie do potrzeb i możliwości uczniów (92%). Na drugim miejscu jest wymieniane korzystanie z podręcznika w poprzednich latach (47%), a kolejnych – dostosowanie podręcznika do wymagań egzaminacyjnych (35%), możliwość korzystania z tzw. obudowy dydaktycznej podręcznika (program nauczania, poradnik metodyczny, scenariusze lekcji, testy) – 34% oraz dodatkowe materiały dla ucznia załączone do podręcznika (ćwiczenia, płyty CD/DVD, inne) – 31%. Najmniej ważącymi w tym katalogu przesłanek są: opinia uczniów i dostępność podręcznika (3%) oraz informacje o podręczniku przekazane przez wydawnictwo (4%).

Tabela nr 1

Rozkład odpowiedzi dyrektorów szkół na prośbę o wskazanie maksymalnie trzech przesłanek, którymi kierują się nauczyciele dokonując wyboru podręcznika do poszczególnych rodzajów zajęć

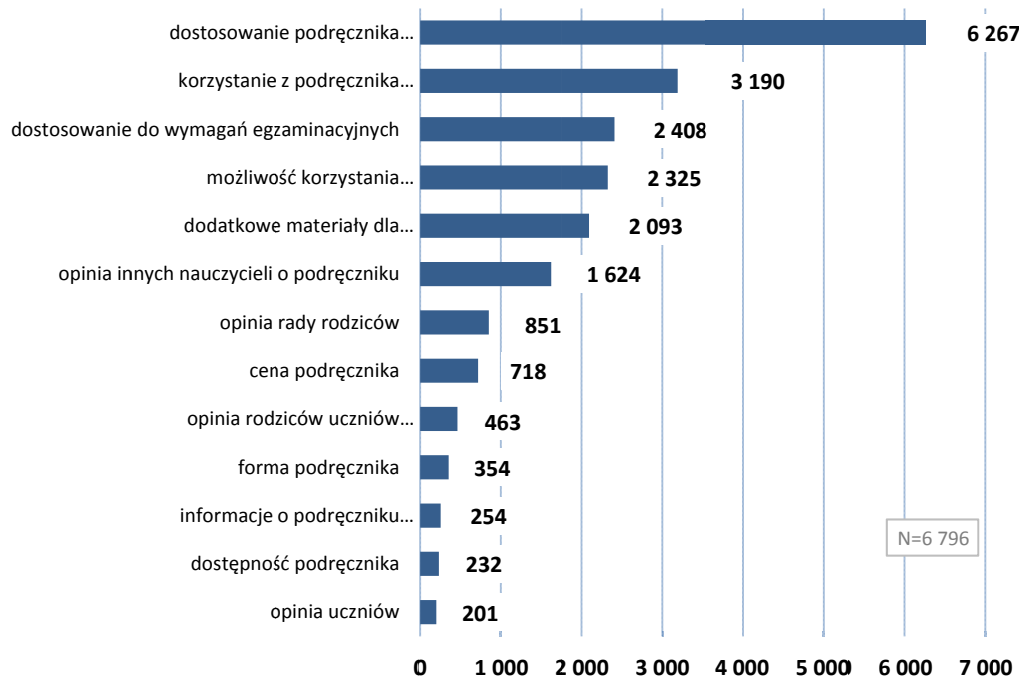
Wyszczególnienie	Liczba	Odsetek
korzystanie z podręcznika w poprzednich latach	3 190	46,9%
dostosowanie podręcznika do potrzeb i możliwości uczniów	6 267	92,2%
opinia innych nauczycieli o podręczniku	1 624	23,9%
opinia rady rodziców	851	12,5%
opinia rodziców uczniów poszczególnych oddziałów	463	6,8%
opinia uczniów	201	3,0%
informacje o podręczniku przekazane przez wydawnictwo	254	3,7%
dodatkowe materiały dla ucznia załączone do podręcznika (ćwiczenia, płyty CD/DVD, inne)	2 093	30,8%
możliwość korzystania z tzw. obudowy dydaktycznej podręcznika (program nauczania, poradnik metodyczny, scenariusze lekcji, testy)	2 325	34,2%
cena podręcznika	718	10,6%
forma podręcznika (papierowa, podręcznik w formie elektronicznej)	354	5,2%
dostępność podręcznika	232	3,4%
dostosowanie do wymagań egzaminacyjnych	2 408	35,4%

Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie informacji uzyskanych od dyrektorów publicznych szkół podstawowych.

⁴⁴ Kontrolą objęto 1.271 publicznych szkół podstawowych i 741 gimnazjów. Badaniem objęto populację wybraną losowo (10% szkół wskazanych typów). W każdej publicznej szkole podstawowej i gimnazjum kontrolowano dwa losowo wybrane oddziały poszczególnych klas.

Wykres nr 1

Przesłanki, którymi kierują się nauczyciele dokonując wyboru podręcznika

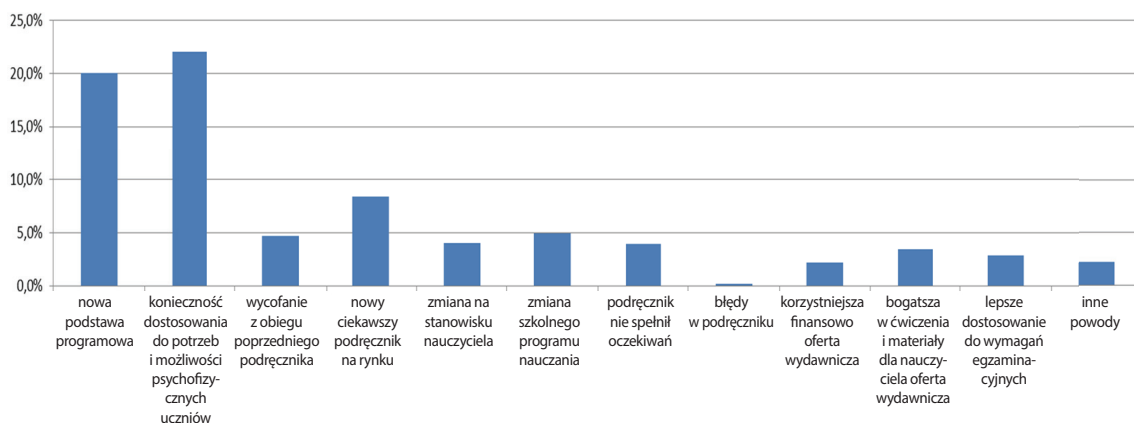


Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie informacji uzyskanych od dyrektorów publicznych szkół podstawowych.

Deklarowaną przez dyrektorów szkół przyczyną zmiany podręcznika była konieczność dostosowania go do potrzeb i możliwości psychofizycznych uczniów oraz wprowadzone zmiany w podstawie programowej. Na pierwszym etapie edukacyjnym (klasy I–III szkoły podstawowej), w latach szkolnych 2012/2013 i 2013/2014, zmiana podręcznika (na 3-letni okres nauki) do nauczania zintegrowanego wystąpiła w 7% szkół, do zajęć komputerowych w 4%, a do nauki języka obcego nowożytnego w 3% badanych szkół.

Wykres nr 2

Przyczyny zmiany podręczników w klasach I–III (poza zmianą systemu finansowania)



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie informacji uzyskanych od dyrektorów szkół.

Na drugim etapie edukacyjnym (klasy IV–VI szkoły podstawowej) zmiany podręczników wystąpiły w 35% szkół i przede wszystkim obejmowały język obcy nowożytny (22% wszystkich szkół), język polski i historię (20% wszystkich szkół) oraz matematykę i przyrodę (w 18% wszystkich szkół). Najczęściej wskazywaną przyczyną zmiany podręcznika szkolnego było wprowadzenie nowej podstawy programowej (63%). Na kolejnych miejscach wymieniano: konieczność dostosowania go do potrzeb i możliwości psychofizycznych uczniów (43%), lepsze dostosowanie do wymagań egzaminacyjnych (29%) oraz pojawienie się nowego ciekawszego podręcznika na rynku wydawniczym (28%).

Wykres nr 3

Przyczyny zmiany podręczników w klasach IV–VI



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie informacji uzyskanych od dyrektorów publicznych szkół podstawowych.

3.4 Wprowadzenie bezpłatnego dostępu dla uczniów do podręczników szkolnych

W 2014 r. Minister Edukacji Narodowej zainicjował prace legislacyjne, które doprowadziły do uchwalenia tzw. „ustawy podręcznikowej” – ustawy z 30 maja 2014 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw. Wprowadzone w niej rozwiązania miały na celu zapewnienie uczniom objętym obowiązkiem szkolnym (tj. uczniom szkół podstawowych i gimnazjów) dostęp do bezpłatnych podręczników oraz innych materiałów edukacyjnych. Zgodnie z art. 9 „ustawy podręcznikowej” prawo do bezpłatnego dostępu do podręczników oraz materiałów edukacyjnych lub materiałów ćwiczeniowych, o którym mowa w art. 22ac ust. 1 ustawy o systemie oświaty, uczniowie szkół podstawowych i gimnazjów uzyskują, począwszy od roku szkolnego:

- 1) 2014/2015 – uczniowie klasy I szkoły podstawowej,
- 2) 2015/2016 – uczniowie klas II i IV szkoły podstawowej oraz klasy I gimnazjum,
- 3) 2016/2017 – uczniowie klas III i V szkoły podstawowej oraz klasy II gimnazjum,
- 4) 2017/2018 – uczniowie klasy VI szkoły podstawowej oraz klasy III gimnazjum.

Zgodnie z art. 10 „ustawy podręcznikowej” wyposażenie szkół podstawowych w podręczniki do zajęć z zakresu edukacji: polonistycznej, matematycznej, przyrodniczej i społecznej w klasach I–III zapewnia minister właściwy do spraw oświaty i wychowania, począwszy od roku szkolnego:

- 1) 2014/2015 – dla uczniów klasy I,
- 2) 2015/2016 – dla uczniów klasy II,
- 3) 2016/2017 – dla uczniów klasy III.

Wprowadzono też dotację celową na wyposażenie (art. 22ae ust. 4–5 ustawy o systemie oświaty) szkół podstawowych:

- 1) w podręczniki lub materiały edukacyjne do języka obcego dla klas I–III – do wysokości 25 zł na ucznia,
- 2) w materiały ćwiczeniowe dla klas I–III – do wysokości 50 zł na ucznia,
- 3) w podręczniki lub materiały edukacyjne dla klas IV–VI – do wysokości 140 zł na ucznia,
- 4) w materiały ćwiczeniowe dla klas IV–VI – do wysokości 25 zł na ucznia,

oraz gimnazjów:

- 1) w podręczniki lub materiały edukacyjne – do wysokości 250 zł na ucznia,
- 2) w materiały ćwiczeniowe – do wysokości 25 zł na ucznia.

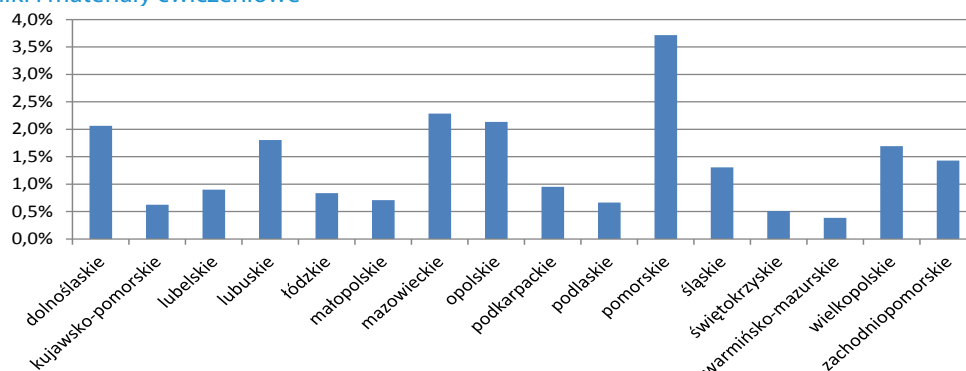
Na jednostki samorządu terytorialnego nałożono obowiązek (w formie zadania zleconego z zakresu administracji rządowej) dostarczania podręczników oraz wyżej wymienionych materiałów kolejnym rocznikom uczniów szkół podstawowych i gimnazjów.

Na rok szkolny 2014/2015 Minister uruchomił w drugiej połowie 2014 r. dotację celową na wyposażenie klas I w podręczniki lub materiały do nauki języka obcego nowożytnego oraz materiały ćwiczeniowe w wysokości 40.385 tys. zł. Największa transza (38.364 tys. zł) została uruchomiona przez MEN w dniu 24 lipca 2014 r. Kwota dotacji uznana za wykorzystaną i rozliczoną na zakup podręczników, materiałów edukacyjnych i ćwiczeniowych to 38.316 tys. zł oraz 383 tys. zł na obsługę zadania (1% wykorzystanej dotacji). Jednostki samorządu terytorialnego zwróciły do budżetu kwotę 1.207 tys. zł niewykorzystanej dotacji celowej.

Rzeczywista liczba uczniów klas I w roku szkolnym 2014/2015 powiększona o liczbę uczniów równą liczbie oddziałów klas I, którym szkoły ze środków dotacji celowej w 2014 r. zapewniły podręczniki lub materiały edukacyjne do nauki języka obcego nowożytnego⁴⁵, to 541.967 (99,7%), a rzeczywista liczba uczniów klas I, którym szkoły zapewniły materiały ćwiczeniowe to 516.311 (100%). Szczegółowe informacje dotyczące naliczenia wysokości dotacji, stopnia jej wykorzystania oraz liczby uczniów zaopatrzonych w podręczniki i materiały ćwiczeniowe w podziale na poszczególne województwa przedstawiono w załączniku 5.7.

Wykres nr 4

Wskaźnik procentowy niewykorzystania należnej szkołom w 2014 r. dotacji celowej na wyposażenie szkół w podręczniki i materiały ćwiczeniowe



Źródło: Obliczenia własne NIK na podstawie danych przekazanych przez Ministerstwo Edukacji Narodowej.

⁴⁵ Wykazana w poz. 3 wzoru rozliczenia wykorzystania dotacji celowej otrzymanej w 2014 r. na wyposażenie szkoły podstawowej w podręczniki do zajęć z zakresu danego języka obcego nowożytnego, materiały edukacyjne do zajęć z zakresu danego języka obcego nowożytnego lub materiały ćwiczeniowe, stanowiącego załącznik nr 6 do rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 7 lipca 2014 r. w sprawie udzielenia dotacji celowej na wyposażenie szkół w podręczniki, materiały edukacyjne i materiały ćwiczeniowe (Dz. U. z 2014 r., poz. 902 ze zm.).

Do ustawy o systemie oświaty (w art. 22d) wprowadzono zakaz oferowania, obiecywania lub udzielania szkołom lub nauczycielom jakichkolwiek korzyści w zamian za dokonanie wyboru określonych podręczników, materiałów edukacyjnych lub materiałów ćwiczeniowych. Zakazano również oferowania sprzedaży podręcznika wyłącznie z innym podręcznikiem lub dodatkowymi materiałami dydaktycznymi przeznaczonymi dla ucznia. Działania te zostały zakwalifikowane jako czyny nieuczciwej konkurencji w rozumieniu przepisów ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji.

W 2014 r. Minister Edukacji Narodowej rozpoczął prace nad wprowadzeniem do szkół podstawowych bezpłatnego podręcznika – „Nasz elementarz”. W realizacji zadań związanych z wydaniem podręczników bezpłatnie dostępnych dla uczniów współpracował z Ośrodkiem Rozwoju Edukacji, Centrum Informatycznym Edukacji oraz Instytutem Badań Edukacyjnych. Ponadto nawiązał w tej sprawie współpracę z Kancelarią Prezesa Rady Ministrów. Zgodnie z art. 22c ust. 2 ustawy o systemie oświaty podręcznik opracowany w wyniku zlecenia przez Ministra Edukacji Narodowej i przez niego zaakceptowany posiada dopuszczenie do użytku szkolnego z mocy prawa. Wysokość dotacji dla jednostek samorządu terytorialnego została obliczona na podstawie analizy cen podręczników dokonanych w październiku 2013 r. Sporządzono wykaz podręczników do kształcenia ogólnego dopuszczonych do użytku szkolnego przez ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania w szkole podstawowej i gimnazjum zawierający dane identyfikacyjne wydawcy podręcznika. Na stronach internetowych wydawców wyszukano ceny detaliczne poszczególnych podręczników. Brano pod uwagę ceny nie zawierające upustów i promocji. Na podstawie uzyskanych wówczas informacji ustalono, że średnia cena rocznego kompletu wszystkich podręczników dla klas IV–VI wyniosła 228 zł, natomiast w przypadku gimnazjów, cena ta wyniosła 413 zł. Na cenę podręcznika, wg Polskiej Izby Książki, składały się następujące pozycje: prace redakcyjne, zakup licencji i praw autorskich (25%), koszt papieru, druku, oprawy, transportu (20%), marża dystrybutorów (35%), materiały i wsparcie dydaktyczne (5%), podatek od towarów i usług (5%) i zysk wydawnictwa (10%).

Założono, że po wprowadzeniu nowych rozwiązań należy spodziewać się znacznego obniżenia marży wydawców. Przyjęto również, że szkoły będą dokonywały zakupów hurtowych bezpośrednio od wydawnictw, np. poprzez kanały dystrybucji internetowej oraz, że będą dokonywane zakupy pakietów liczących średnio kilkadziesiąt książek (np. średnio w szkole podstawowej w klasach pierwszych jest ponad 40 uczniów od września 2014 r.). W przypadku zakupu podręczników do więcej niż jednego przedmiotu u tego samego wydawcy, liczba ta ulegnie zwielokrotnieniu. Koszty związane z organizacją dystrybucji dla szkół przez wydawnictwa określono na poziomie 9% nowej ceny podręcznika.

Przyjęto również, że koszt materiałów dodatkowych i wsparcia dydaktycznego dla nauczyciela nie może obciążać ceny podręcznika. Przed wprowadzeniem zmian wynosił on 5% ceny podręcznika. Założono również, że udział kosztów wysyłki w łącznych kosztach zakupu książek przez szkoły nie powinien przekroczyć 75 gr na podręcznik. Zysk wydawnictwa, który wówczas wynosił średnio 10% ceny podręcznika (wraz z kosztami dystrybucji) określono dla potrzeb wyliczenia adekwatnej kwoty dotacji na poziomie 8% nowej ceny podręcznika. Ostatecznie przyjęto, że cena podręcznika będzie stanowiła ok. 60% dotychczasowej ceny jaką płacił rodzic lub prawny opiekun ucznia.

Przygotowanie do wydania rządowego podręcznika – „Nasz elementarz”

Minister Edukacji Narodowej rozpoczął działania w celu wyboru wykonawcy tekstu autorskiego podręcznika, przeznaczonego do nauczania w klasie pierwszej szkoły podstawowej, w dniu 17 marca 2014 r. Wnioski o wszczęcie postępowań o udzielenie zamówienia publicznego dla trzech wymienionych wyżej zadań zostały zaakceptowane w terminach odpowiednio: 17, 21 i 31 marca 2014 r. W tych samych dniach powołane zostały komisje przetargowe, które dokonały wyboru trybu postępowania i wysłały zaproszenie do negocjacji. Wnioskowany przez komisje przetargowe tryb udzielenia zamówienia – *zamówienie z wolnej ręki* na podstawie art. 5 ust. 1a pkt 4 w związku z art. 66 ust. 1 ustawy Prawo zamówień publicznych⁴⁶ oraz wykonawca, do którego skierowano zaproszenie został zaakceptowany w odpowiednio tych samych dniach, tj. 17, 21 i 31 marca 2014 r. Po przeprowadzeniu negocjacji, zawarto z wykonawcami trzy umowy (odpowiednio: 18 i 24 marca oraz 4 kwietnia 2014 r.), których przedmiotem było opracowanie autorskich tekstów do czterech części podręcznika w zakresie edukacji polonistycznej, matematycznej, społecznej i przyrodniczej. W związku z odstąpieniem od umowy przez jednego z wykonawców (z przyczyn niezależnych od MEN) udzielono dodatkowych zamówień – z wyłączeniem ustawy Prawo zamówień publicznych na podstawie art. 4 pkt 8 ustawy Prawo zamówień publicznych – dwu innym wykonawcom⁴⁷. W dniach 16 czerwca 2014 r. i 10 lipca 2014 r. podpisano dwie umowy, których przedmiotem było napisanie autorskiego tekstu podręcznika w zakresie edukacji matematycznej. Ostatecznie, łączna wartość zamówienia na opracowanie autorskich tekstów do czterech części podręcznika edukacji wczesnoszkolnej przeznaczonego dla klasy pierwszej szkoły podstawowej, wyniosła 203,6 tys. zł brutto.

W dniu 24 kwietnia 2014 r. upoważniony przedstawiciel MEN podpisał umowę z Instytutem Badań Edukacyjnych na sporządzenie recenzji podręcznika „Nasz Elementarz” oraz prowadzenie konsultacji asystujących w procesie jego tworzenia. Ustalono, że recenzje miały objąć ocenę każdej z części 1–4 podręcznika pod względem: 1) merytoryczno-dydaktycznym, 2) merytoryczno-dydaktycznym dla zakresu: edukacji polonistycznej, matematycznej, przyrodniczej i społecznej, 3) poprawności językowej i 4) równościowym⁴⁸. Wynagrodzenie z tytułu wykonania umowy określono na kwotę 130,4 tys. zł, w tym wynagrodzenie za recenzję – 93,5 tys. zł oraz wynagrodzenie za konsultacje – 36,9 tys. zł.

Dodatkowo, na podstawie aneksu nr 1 do umowy, podpisanego w dniu 27 czerwca 2014 r., zlecono przygotowanie recenzji pod względem bezpieczeństwa w ruchu drogowym. Łącznie przewidziano 32 recenzje do czterech części podręcznika. Aneks nr 2 do umowy, podpisanym w dniu

⁴⁶ Art. 5 ust. 1a obowiązywał do dnia 19 października 2014 r., a więc także w czasie udzielania zamówień – został uchylony na podstawie art. 1 pkt 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 2014 r. o zmianie ustawy – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2014 r., poz. 1232).

⁴⁷ Udzielenie opisywanych tu zamówień było przedmiotem postępowania wyjaśniającego przeprowadzonego przez Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych w trybie art. 161 ust. 4 ustawy Prawo zamówień publicznych. Celem tego postępowania było ustalenie, czy zachodzi uzasadnione przypuszczenie udzielenia zamówienia z naruszeniem przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych. Z ustaleń poczynionych w toku przeprowadzonego postępowania wyjaśniającego wynika, iż zdaniem Urzędu Zamówień Publicznych brak jest podstaw do wszczęcia kontroli doraźnej w przedmiotowej sprawie. Powyższe stanowisko zostało zajęte przez Urząd Zamówień Publicznych w pismach: Prezesa UZP nr UZP/DKD/DWKZ/425/306/(10)14/MT z dnia 9 września 2014 r. oraz Wiceprezesa UZP nr UZP/DP/026/1097/14/MO z dnia 4 września 2014 r. jako odpowiedź na wnioski złożone przez parlamentarzystów.

⁴⁸ W przypadku recenzji równościowej ocena dotyczyła spełniania przez podręcznik wymogów równościowych w kwestiach dotyczących płci, wieku, niepełnosprawności i różnorodności etnicznej, jak również ocenę zgodności zawartości podręcznika z przepisami prawa, w tym ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi.

14 lipca 2015 r., określono ostatecznie wynagrodzenie z tytułu wykonania umowy na kwotę 155.000 zł oraz zmniejszono liczbę recenzji do 29. Tym samym kwota przeznaczona na wynagrodzenie z tytułu sporządzenia 29 recenzji wyniosła 118.100 zł, co daje średnio ponad 4.072 zł za recenzję⁴⁹.

Recenzowanie polegało na sporządzaniu do każdej części podręcznika recenzji wstępnej i ostatecznej. Autorzy podręcznika na bieżąco uwzględniali uwagi recenzentów do treści podręcznika. Za pośrednictwem strony internetowej (www.naszelementarz.men.gov.pl) każda z części podręcznika podlegała także procedurze konsultacji społecznych.

Wydruk i dystrybucja podręcznika – „Nasz elementarz”

Minister Edukacji Narodowej zawarł w dniu 17 marca 2014 r. porozumienie z Szefem Kancelarii Prezesa Rady Ministrów (Szef KPRM), w którym zobowiązał się do zapewnienia opracowania podręcznika, a Szef KPRM – do zapewnienia jego wydania, przy wykorzystaniu zasobów organizacyjnych KPRM. Aneks nr 1 do porozumienia doprecyzowano terminy poszczególnych etapów realizacji zadania oraz koszty ustalając, że opracowanie podręcznika, szacowane na dzień podpisania porozumienia, wyniesie 1.716,5 tys. zł, a wydanie go w nakładzie 636.000 egzemplarzy każdej z jego czterech części (łącznie 2.544.000 egzemplarzy) stanowić będzie koszt w łącznej wysokości nie wyższej niż 9.375,9 tys. zł. Zadanie wydrukowania podręcznika zostało powierzone przez Szefa KPRM Centrum Usług Wspólnych (CUW) – instytucji gospodarki budżetowej, będącej jednostką sektora finansów publicznych. Do 26 stycznia 2015 r. przedstawiciel MEN dokonał odbioru trzech pierwszych części podręcznika w łącznej liczbie 1.908.000 egzemplarzy (3 x 636.000).

W celu wyboru wykonawcy usługi dystrybucji podręcznika przeznaczonego do nauczania w klasie pierwszej szkoły podstawowej wszczęto postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego w dniu 1 kwietnia 2014 r. Przedmiot zamówienia, prowadzonego w trybie przetargu nieograniczonego, określono jako *Usługa dystrybucji materiałów do wskazanych przez Zamawiającego szkół na terenie Rzeczypospolitej Polskiej*. Termin składania ofert został przedłużony i upłynął w dniu 5 czerwca 2014 r. Przedłużenie terminu wynikało z konieczności zmiany treści Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia (SIWZ) jako konsekwencji odwołania złożonego przez jednego z potencjalnych wykonawców do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej. Odwołujący się powoływał się na mające miejsce – w jego opinii – naruszenie przepisów prawa zamówień publicznych przy sporządzaniu przez Ministerstwo SIWZ, wskazując na możliwość wprowadzania w błąd wykonawców i utrudnianie uczciwej konkurencji. Złożone odwołanie zostało w całości uwzględnione przez Zamawiającego, wobec czego wszczęte postępowanie przed Prezesem Krajowej Izby Odwoławczej zostało umorzone. Z czterech złożonych ofert wybrano ofertę za cenę brutto 236.584 zł. Umowę z wykonawcą zawarto w dniu 2 września 2014 r.

W związku z przeciągającym się w czasie postępowaniem przetargowym na wyłonienie wykonawcy usługi dystrybucji Minister Edukacji Narodowej oraz Szef KPRM w dniach od 28 lipca do 4 sierpnia 2014 r. wspólnie zawarli z wojewodami 16 porozumień określających zasady współpracy stron w zakresie dystrybucji pierwszej i drugiej części podręcznika dla klasy pierwszej szkoły podstawowej oraz obsługi rezerwy podręcznikowej.

⁴⁹ Z wytycznych MEN (nr DJE.WPNT.5070.1.205.2014 z dnia 2 września 2014 r.), akceptowanych przez Panią Joannę Berdzik – Podsekretarza Stanu w MEN, dotyczących wynagrodzenia rzeczoznawców opiniujących podręczniki do kształcenia ogólnego wynika, że wynagrodzenie rzeczoznawcy kształtuje się w przedziale od 400 do 2.000 zł, w zależności od rodzaju opinii (merytoryczno-dydaktyczna, językowa, dotycząca bloku przedmiotowego), etapu edukacyjnego, ilości tekstu.

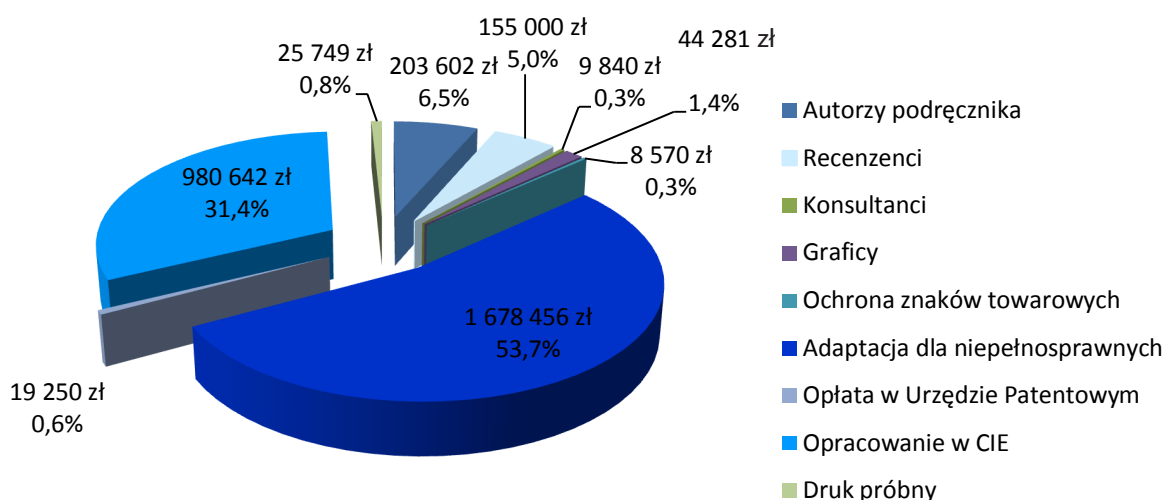
Koszty wydania podręcznika

Dla potrzeb oceny skutków regulacji (OSR), wskazane w uzasadnieniu do zmiany ustawy o systemie oświaty planowane wydatki na wydanie podręcznika przez MEN opiewały na kwotę 17,1 mln zł, z czego na opracowanie podręcznika przewidziano 6,0 mln zł, na druk – 9,1 mln zł, a na dystrybucję – 2 mln zł. Faktyczne wykonanie wydatków Ministerstwa związanych z opracowaniem oraz drukiem i dystrybucją podręcznika, według stanu podanego na 8 maja 2015 r., wyniosło 13.173.366,37 zł, co stanowi 77% planowanych wydatków.

Koszty opracowania podręcznika wyniosły 3.125,4 tys. zł i złożyły się na nie koszty poniesione na rzecz: autorów podręcznika w kwocie 203,6 tys. zł, recenzentów w kwocie 155 tys. zł, konsultantów w kwocie 9,8 tys. zł, grafików w kwocie 44,2 tys. oraz koszty zgłoszenia znaków towarowych w kwocie 8,6 tys. zł, opracowania podręcznika w wersji zaadaptowanej dla uczniów niepełnosprawnych w kwocie 1.678,5 tys. zł, reprezentacji przed Urzędem Patentowym w kwocie 19,2 tys. zł, opracowania wykonanego przez Centrum Informatyczne Edukacji w kwocie 980,6 tys. zł oraz druku *proofów* i egzemplarzy próbnych w kwocie 25,7 tys. zł.

Wykres nr 5

Koszty opracowania podręcznika „Nasz Elementarz”



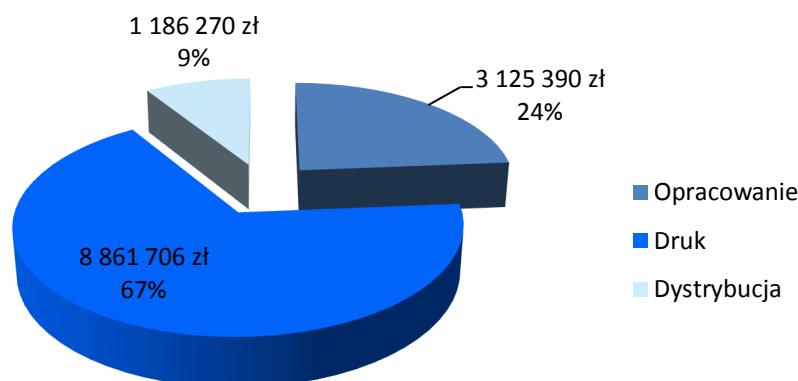
Źródło: Obliczenia własne NIK na podstawie danych przekazanych przez Ministerstwo Edukacji Narodowej.

Na druk podręcznika wydatkowano kwotę 8.861,7 tys. zł. Koszty dystrybucji podręcznika wyniosły 1.186,3 tys. zł (złożyły się na nią koszty dystrybucji realizowanej przez:

- wojewodów, w ramach realizowanych porozumień, na kwotę 629,1 tys. zł;
- CUW za dystrybucję do kuratorów oświaty na kwotę 38 tys. zł;
- Poczta Polska S.A. za dystrybucję do kuratoriów oświaty na kwotę 15,4 tys. zł;
- Alfa Logis Sp. z o.o. III i IV części podręcznika do szkół na kwotę 403,9 tys. zł;
- ORPEG dla szkół kształcących w języku polskim za granicą na kwotę 90,2 tys. zł;
- Longmaster za magazynowanie rezerwy podręcznikowej na kwotę 2 tys. zł).

Wykres nr 6

Koszty wydania podręcznika „Nasz Elementarz”



Źródło: Obliczenia własne NIK na podstawie danych przekazanych przez Ministerstwo Edukacji Narodowej.

Koszt opracowania, wydania i dostarczenia uczniowi czterech części podręcznika „Nasz Elementarz” wyniósł 20,71 zł, tj. średnio 5,18 zł⁵⁰ za każdą jego część.

3.5 Wyposażenie szkół w bezpłatny podręcznik do edukacji wczesnoszkolnej „Nasz Elementarz” oraz inne materiały edukacyjne

W związku z wejściem w życie przepisów tzw. ustawy podręcznikowej uczniowie klas pierwszych szkoły podstawowej w roku szkolnym 2014/2015 uzyskali dostęp do bezpłatnych podręczników oraz innych materiałów edukacyjnych. Wyposażenie szkół podstawowych w podręczniki do zajęć z zakresu edukacji polonistycznej, matematycznej, przyrodniczej i społecznej w klasach I–III, zgodnie z art. 10 tej ustawy, miał zapewnić minister właściwy do spraw oświaty i wychowania. Gminy mogły również ubiegać się o dotację celową na wyposażenie (art. 22ae ust. 4–5 ustawy o systemie oświaty) szkół podstawowych w podręczniki lub materiały edukacyjne do języka obcego dla klas I–III (do wysokości 25 zł na ucznia) oraz w materiały ćwiczeniowe dla klas I–III (do wysokości 50 zł na ucznia).

Do 26 stycznia 2015 r. pierwszą część podręcznika przekazano do 12.038 szkół podstawowych (568.177 szt.), drugą część podręcznika – do 12.032 szkół (553.685 szt.), a trzecią część – do 12.031 szkół (555.892 szt.).⁵¹ Jednocześnie poszczególne części podręcznika przekazano za pośrednictwem Ośrodka Rozwoju Polskiej Edukacji za Granicą (ORPEG) do podmiotów organizujących nauczanie języka polskiego wśród Polonii i Polaków zamieszkałych za granicą oraz dzieci pracowników migrujących (odpowiednio: 7.228 szt., 7.191 szt., 5.391 szt.). Spośród wszystkich 13.437 szkół podstawowych⁵² pierwszej części podręcznika nie zamówiło 1.325 szkół, drugiej części – 1.405 szkół, a trzeciej – 1.397 szkół. Drugą i trzecią część podręcznika „Nasz Elementarz” (w wersji standardowej) zamówiło ok. 99,4% szkół, które zamówiły część pierwszą.

⁵⁰ Zgodnie z art. 22ak ust. 3 pkt 2 ustawy o systemie oświaty szkoła może żądać od rodziców uczniów zwrotu kosztu podręcznika w przypadku jego uszkodzenia, zniszczenia lub niezwrócenia. Koszt ten powinien zostać określony przez Ministra Edukacji Narodowej, a informacja o jego wysokości – zamieszczona na stronie internetowej MEN. Minister Edukacji Narodowej określił wyżej wymieniony koszt na kwotę 4,34 zł za jedną część „Naszego Elementarza” i poinformował o tym na stronie Ministerstwa Edukacji Narodowej w dniu 2 września 2014 r. (<https://men.gov.pl/ministerstwo/informacje/koszt-naszego-elementarza-1.html>). Określenie wysokości kosztu nastąpiło przed ostatecznym rozliczeniem faktycznego kosztu opracowania, wydrukowania i dystrybucji podręcznika.

⁵¹ Podane dane nie uwzględniają zamówień uzupełniających.

⁵² Z danych SIO, według stanu na dzień 30 września 2014 r., szkół podstawowych ogółem jest 13.437, w tym 694 to szkoły specjalne.

Z informacji uzyskanych od 6.796 dyrektorów publicznych szkół podstawowych z terenu całego kraju, w których w roku szkolnym 2014/2015 kształciło się 316,7 tys. uczniów klas pierwszych, podręcznik „Nasz Elementarz” otrzymało 99,8% uczniów (99,5% szkół). Pierwsza część podręcznika trafiła do 84,2% uczniów w pierwszym tygodniu września 2014 r., do 12% w następnym tygodniu, a niecały 1% uczniów otrzymało podręcznik w ostatnim tygodniu września.

Tabela nr 2

Rozkład odpowiedzi na pytanie: Czy uczniowie klasy pierwszej we wrześniu 2014 r. otrzymali bezpłatnie pierwszą część podręcznika o nazwie „Nasz Elementarz” wydanego przez MEN?

Wyszczególnienie	Liczba	Odsetek
TAK:	6 765	99,5%
– w I tygodniu września 2014 r.	5 725	84,2%
– w II tygodniu września 2014 r.	805	11,8%
– w III tygodniu września 2014 r.	187	2,8%
– w IV tygodniu września 2014 r.	48	0,7%
Liczba uczniów	316 118	99,8%
NIE, koszt został pokryty przez:	31	0,5%
– gminę	2	
– wydawcę lub dystrybutora podręczników	12	
– inny podmiot (organ prowadzący)	1	
– nie pokryto kosztu	16	

Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie informacji uzyskanych od dyrektorów publicznych szkół podstawowych.

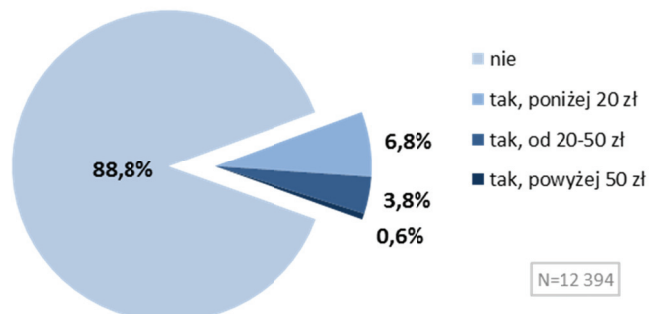
Prawie w połowie szkół (48%) – spośród 0,5% szkół, które zrezygnowały z bezpłatnego podręcznika do nauczania zintegrowanego – uczniowie otrzymali podręcznik innego wydawcy będący również „elementarzem” z tego samego zakresu edukacji polonistycznej, matematycznej, przyrodniczej i społecznej. Jego koszty w 80% przypadków pokrył wydawca lub dystrybutor podręczników, a w 13% przypadków gmina. Bezpłatne obdarowanie podręcznikami do nauczania zintegrowanego przez wydawców lub dystrybutorów podręczników potwierdziło 9% szkół, a 7% przyznało, że wykorzystuje je wymiennie z „Naszym elementarzem”.

Według deklaracji i opinii uzyskanych od 12.394 nauczycieli nauczania zintegrowanego z terenu całego kraju, będących wychowawcami klas pierwszych (tj. 49% wszystkich takich oddziałów w roku szkolnym 2014/2015) ponad 97% z nich wykorzystuje podręcznik wydany przez MEN – „Nasz elementarz”, a ponad 8% podręcznik innego wydawnictwa. Niecałe 6% nauczycieli korzysta z „Naszego elementarza” oraz podręcznika innych wydawnictw. Co dziesiąty nauczyciel przyznał, że wśród rodziców zbierano składki na zakup dodatkowych materiałów edukacyjnych, ćwiczeń lub na zakup papieru do ich kopiowania.

Tabela nr 3

Rozkład odpowiedzi na pytanie: Czy wśród rodziców uczniów klas pierwszych były zbierane pieniądze na zakup dodatkowych materiałów dydaktycznych, ćwiczeń, podręczników lub na zakup papieru do ich skopiowania, jeżeli tak – ile wyniosła składka na powyższy cel?

Wyszczególnienie	Liczba	Odsetek
nie	11 001	88,8%
tak, poniżej 20 zł	839	6,8%
tak, od 20–50 zł	476	3,8%
tak, powyżej 50 zł	78	0,6%
Ogółem	12 394	100,0%



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie informacji uzyskanych od nauczycieli – wychowawców klas pierwszych.

W 99,6% szkół uczniowie zostali zaopatrzeni w podręcznik do nauki języka obcego nowożytnego. Prawie w połowie przypadków (45%) były to inne podręczniki niż w latach ubiegłych. Trzy czwarte uczniów otrzymało go w pierwszej połowie września, co piąty uczeń w drugiej połowie, a ponad 4% dopiero w październiku 2014 r. Tylko dla 1% szkół przydzielona wysokość dotacji celowej z budżetu państwa okazała się niewystarczająca na zakup wybranego przez nauczyciela podręcznika do nauki języka obcego nowożytnego, co może świadczyć o dużej elastyczności rynku wydawniczego wobec konieczności dostosowania cen do nowych uwarunkowań. Prawie połowa z tych szkół (47,4%) zdecydowała o zakupie innego, tańszego podręcznika, a w pozostałych przypadkach brakujące środki wyasygnowała gmina (35,5%), rodzice uczniów (5%) lub zrezygnowano z zakupu podręcznika i podjęto jego kopiowanie (11,8%). Nie wszyscy uczniowie klas pierwszych (90%) otrzymali materiały ćwiczeniowe (ćwiczenia) zakupione ze środków dotacji budżetu państwa. Na podstawie analizy sprawozdań złożonych przez jednostki samorządu terytorialnego do wojewodów można wnioskować, że pozostałe 10% uczniów otrzymało kopie ćwiczeń.

Tabela nr 4

Rozkład odpowiedzi na pytanie: Jaką szkoła podjęła działania, ze względu na niewystarczającą wysokość dotacji przeznaczonej na zakup wybranego wcześniej podręcznika?

Wyszczególnienie	Liczba	Odsetek
zakupiono inny tańszy podręcznik	36	47,4%
brakujące na zakup środki wyasygnowała gmina	27	35,5%
brakujące na zakup środki wyasygnowali rodzice	4	5,3%
zrezygnowano z zakupu podręczników i podjęto ich kopiowanie	9	11,8%

Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie informacji uzyskanych od dyrektorów publicznych szkół podstawowych.

Zgodnie z obowiązującymi przepisami⁵³ wydane uczniom klasy pierwszej podręczniki zostały zarejestrowane w bibliotece szkolnej (99,7% odpowiedzi twierdzących). W szkołach określono również szczegółowe warunki wypożyczania podręczników oraz materiałów edukacyjnych, a także warunki przekazywania uczniom materiałów ćwiczeniowych z biblioteki szkolnej (99,6%). Rodzice uczniów zostali poinformowani o warunkach wypożyczania uczniom tych materiałów z biblioteki szkolnej (99,9%).

⁵³ Art. 22aj ustawy o systemie oświaty.

3.6 Opinie nauczycieli nauczania wczesnoszkolnego i rodziców uczniów klas pierwszych na temat podręcznika „Nasz elementarz”

Ocena bezpłatnego podręcznika do edukacji wczesnoszkolnej „Nasz Elementarz”, wyrażona przez ankietowanych nauczycieli, wahała się między dostateczną a dobrą w pięciostopniowej skali (1–5). Najwyżej ocenili oni jego czteroczęściową strukturę (4,29), zastosowaną w nim kolorystykę (4,21) oraz grafikę (4,01), a najniżej – połączenie matematycznych i polonistycznych treści nauczania w jednym podręczniku (3,16), możliwości zróżnicowania aktywności i treści podejmowanych przez dzieci (3,17) oraz możliwości doboru treści nauczania do potrzeb edukacyjnych uczniów (3,18).

Tabela nr 5

Średnia ocen wyrażonych przez nauczycieli w skali 1–5, w tym w zależności od stażu pracy

Wyszczególnienie	Ogółem	w podziale na staż pracy			
		poniżej 5 lat	5–10 lat	11–15 lat	powyżej 15 lat
połączenie treści matematycznych i polonistycznych w jednym podręczniku	3,16	3,13	3,11	3,18	3,17
ilość zawartych w nim treści nauczania i aktywności ^{*)}	3,19	3,10	3,11	3,08	3,22
możliwość doboru treści nauczania do potrzeb edukacyjnych uczniów ^{*)}	3,18	3,11	3,09	3,10	3,21
możliwość zróżnicowania aktywności i treści podejmowanych przez dzieci	3,17	3,19	3,15	3,12	3,17
zastosowana w nim grafika	4,01	4,03	3,99	3,96	4,01
zastosowana w nim kolorystyka	4,21	4,21	4,18	4,14	4,22
zastosowane w nim relacje interpersonalne	3,67	3,68	3,62	3,59	3,68
aktualność w odniesieniu do otaczającej nas rzeczywistości	3,78	3,80	3,72	3,73	3,79
wydanie go w czterech częściach ^{*)}	4,29	4,24	4,22	4,23	4,31

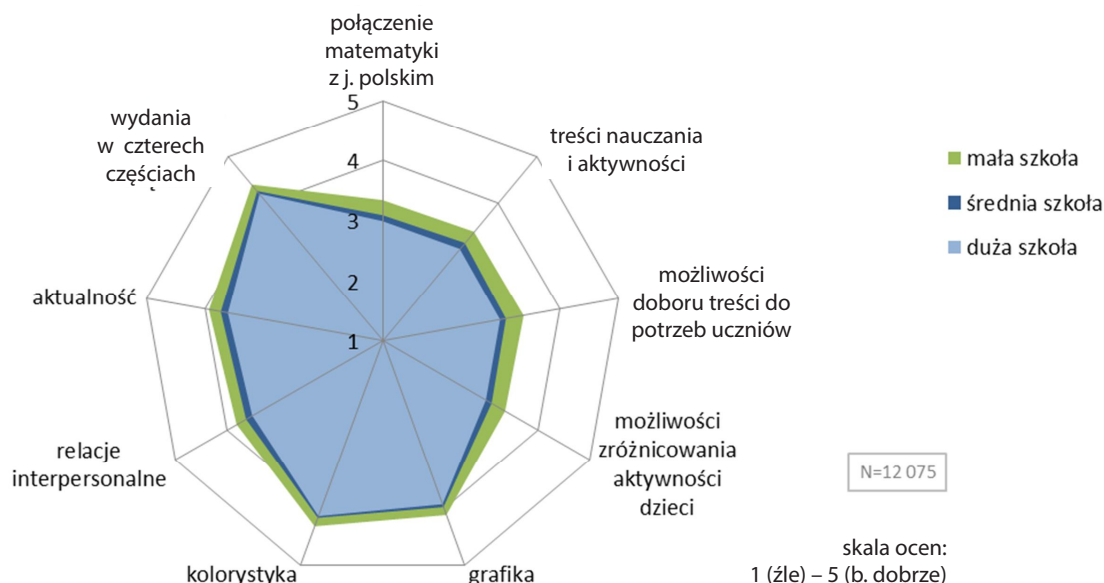
^{*)} – różnice istotne statystycznie na poziomie $p < 0,01$ (test H Kruskala-Wallisa)

Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie opinii nauczycieli – wychowawców klas pierwszych szkoły podstawowej.

Oceny poszczególnych cech podręcznika „Nasz Elementarz” były zbliżone w grupach nauczycieli o różnym stażu pracy pedagogicznej. Pod względem wymienionych wyżej cech podręcznik „Nasz Elementarz” najbardziej podobał się nauczycielom ze szkół położonych na terenach wiejskich w miejscowościach poniżej 20 tys. mieszkańców, nieco mniej w miastach do 100 tys. mieszkańców, a najbardziej krytyczni wobec niego okazali się nauczyciele ze szkół położonych w dużych miastach.

Rysunek nr 1

Średnia ocen wyrażonych przez nauczycieli w skali 1–5, w tym w zależności od miejsca położenia szkoły

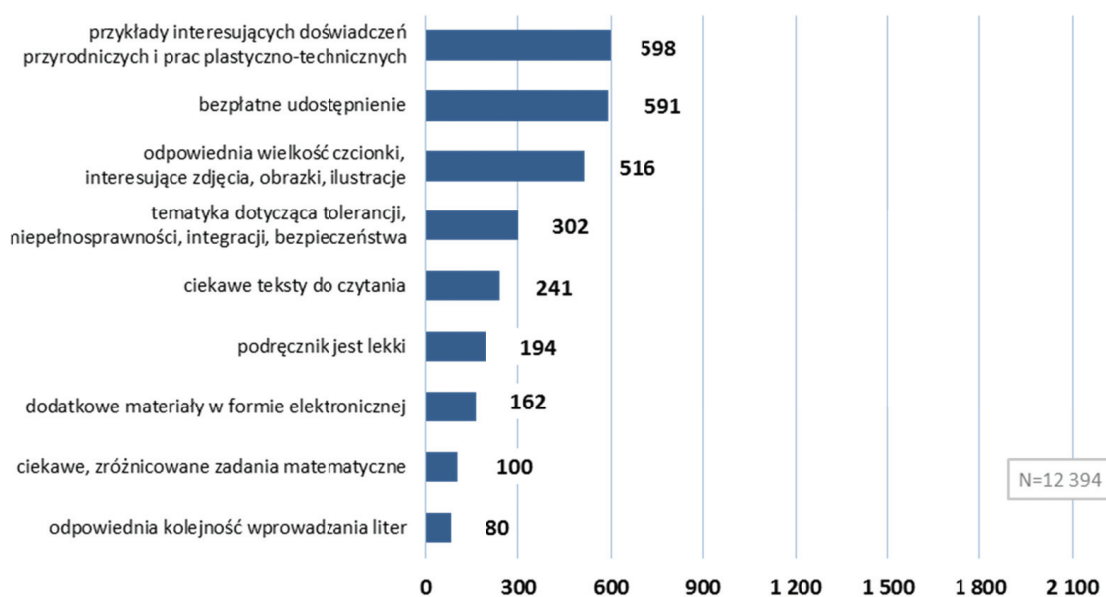


Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie opinii nauczycieli – wychowawców klas pierwszych szkoły podstawowej.

Ankietowani nauczyciele – wychowawcy klas pierwszych zostali również poproszeni o wskazanie pozytywnych i negatywnych elementów dotyczących podręcznika „Nasz Elementarz”. Wśród jego zalet najczęściej wymieniali: przykłady interesujących doświadczeń przyrodniczych i prac plastyczno-technicznych (598 odpowiedzi), bezpłatne udostępnienie (591) oraz odpowiednią wielkość czcionki, interesujące zdjęcia, obrazy i ilustracje (516). Część nauczycieli pozytywnie oceniła tematykę dotyczącą tolerancji, niepełnosprawności, integracji oraz bezpieczeństwa (302).

Wykres nr 7

Rozkład odpowiedzi nauczycieli na pytanie: Na jakie INNE pozytywne elementy dotyczące podręcznika chciałaby/chciałby Pani/Pan zwrócić uwagę.

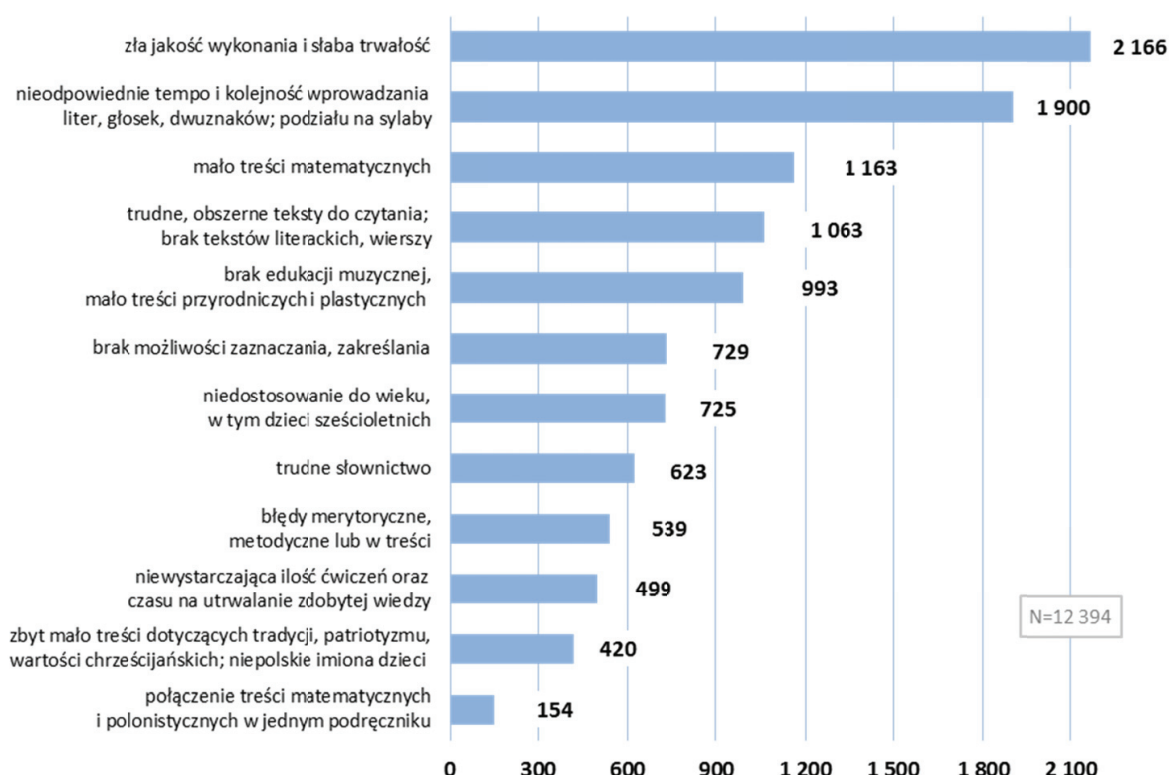


Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie opinii nauczycieli – wychowawców klas pierwszych szkoły podstawowej.

Znacznie więcej odpowiedzi było jednak skoncentrowanych wokół negatywnych elementów „Naszego Elementarza”. Anketowani nauczyciele najczęściej zwracali uwagę na: złą jakość jego wykonania i niską trwałość (2.166 odpowiedzi), nieodpowiednie tempo i kolejność wprowadzania liter, głosek, dwuznaków oraz podziału na sylaby (1.900), małą ilość treści matematycznych (1.163), a także na trudne, obszerne teksty do czytania, brak tekstów literackich i wierszy (1.063).

Wykres nr 8

Rozkład odpowiedzi nauczycieli na pytanie: Na jakie INNE negatywne elementy dotyczące podręcznika chciałaby/chciałby Pani/Pan zwrócić uwagę?

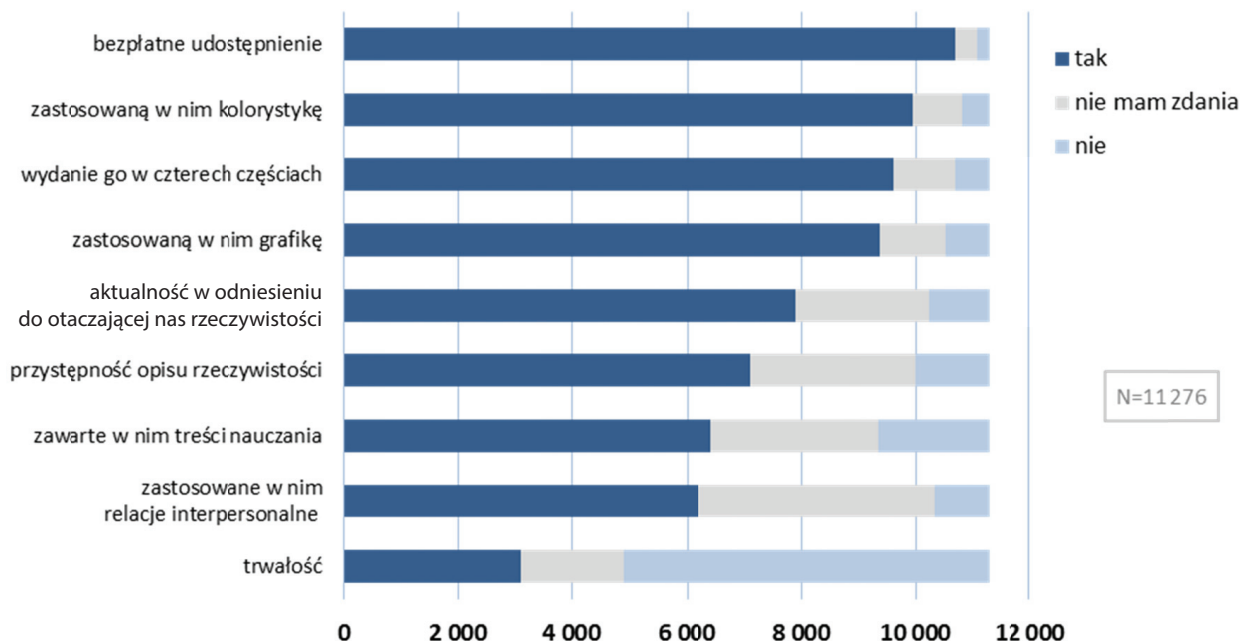


Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie opinii nauczycieli – wychowawców klas pierwszych szkoły podstawowej.

Zdecydowana większość anketowanych rodziców uczniów klas pierwszych z 5.718 szkół z terenu całego kraju za największą zaletę podręcznika uznała jego bezpłatność (95%). W następnej kolejności rodzicom podobała się zastosowana w nim kolorystyka (88%), jego czteroczęściowa struktura (85%) oraz grafika (85%). Negatywnie oceniana była tylko jego trwałość (57% odpowiedzi).

Wykres nr 9

Rozkład odpowiedzi rodziców uczniów klas pierwszych na pytanie: Czy „Nasz Elementarz” podoba się Pani/Panu ze względu na:

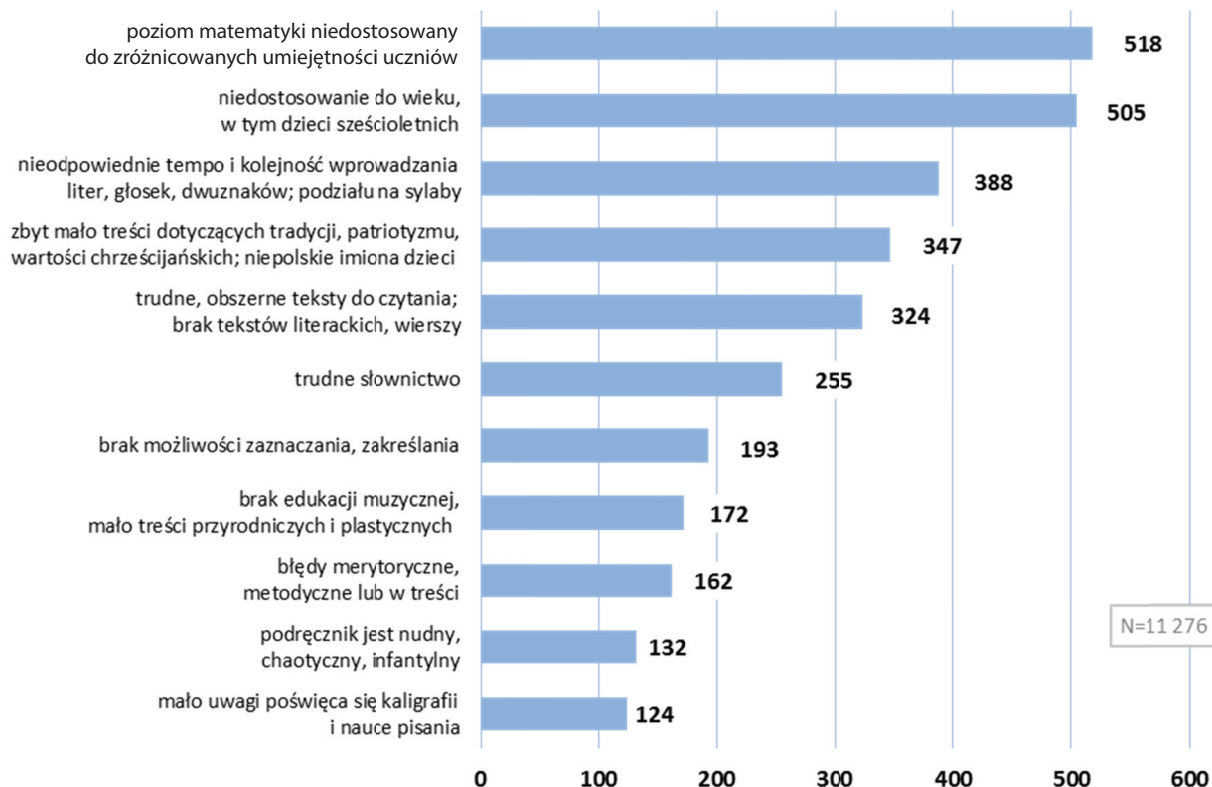


Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie opinii rodziców uczniów klas pierwszych szkoły podstawowej.

Wśród innych pozytywnych cech podręcznika rodzice wymienili odpowiednią wielkość czcionki, interesujące zdjęcia, obrazki, ilustracje (301 odpowiedzi) oraz lekkość podręcznika (215). Natomiast do jego negatywnych cech zaliczyli przede wszystkim: niedostosowany do zróżnicowanych umiejętności uczniów poziom matematyki (518 odpowiedzi), niedostosowanie treści do wieku, w tym dzieci sześciolletnich (505), nieodpowiednie tempo i kolejność wprowadzania liter, głosek, dwuznaków; podziału na sylaby (388) oraz zbyt mało treści dotyczących tradycji, patriotyzmu, świąt, wartości chrześcijańskich (347).

Wykres nr 10

Rozkład odpowiedzi rodziców uczniów klas pierwszych na pytanie: Na jakie INNE negatywne elementy dotyczące podręcznika chciałaby/chciałby Pani/Pan zwrócić uwagę?

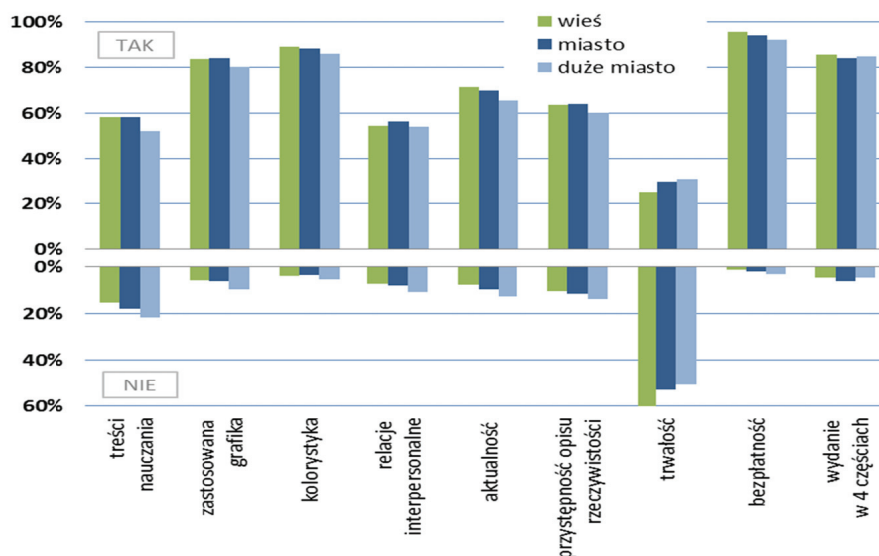


Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie opinii rodziców uczniów klas pierwszych szkoły podstawowej.

Uwzględniając miejsce zamieszkania ankietowanych rodziców w podziale na duże miasta (powyżej 100 tys. mieszkańców), miasta od 20 do 100 tys. oraz miejscowości poniżej 20 tys. mieszkańców można zauważyć, że podręcznik najbardziej podoba się mieszkańcom małych miast oraz wsi. Natomiast najwięcej krytycznych opinii pod jego adresem padło ze strony rodziców zamieszkujących duże miasta. W dużych miastach wystąpiło również najwięcej opinii neutralnych prezentujących brak zdania w tej sprawie.

Wykres nr 11

Opinia rodziców o podręczniku w zależności od lokalizacji szkoły (wyłącznie odpowiedzi: tak/nie)



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie opinii rodziców uczniów klas pierwszych szkoły podstawowej.

3.7 Wpływ podręcznika „Nasz elementarz” na proces kształcenia i metody pracy nauczycieli

Prawie 40% ankietowanych nauczycieli wyraziło opinię, że podręcznik wydany przez Ministra Edukacji Narodowej ma pozytywny wpływ na proces kształcenia w szkołach i stosowane przez nich metody pracy dydaktycznej. Natomiast połowa ankietowanych (51%) wskazała, że jest on neutralny. Ten znaczny odsetek nauczycieli, których zdaniem podręcznik nie oddziałuje ani pozytywnie ani negatywnie na proces kształcenia może być związany ze stosunkowo krótkim (niespełna rocznym) okresem jego stosowania. Może również wskazywać, że nauczyciele ci wykorzystują w procesie nauczania także wiele innych metod pracy, a praca z podręcznikiem jest tylko jedną z nich. Tylko 6,9% nauczycieli określiło ten wpływ jako negatywny.

Tabela nr 6

Rozkład odpowiedzi nauczycieli na pytanie: Jaki Pani/Pana zdaniem ma wpływ „Nasz Elementarz” na proces kształcenia realizowany w szkole i stosowane metody pracy

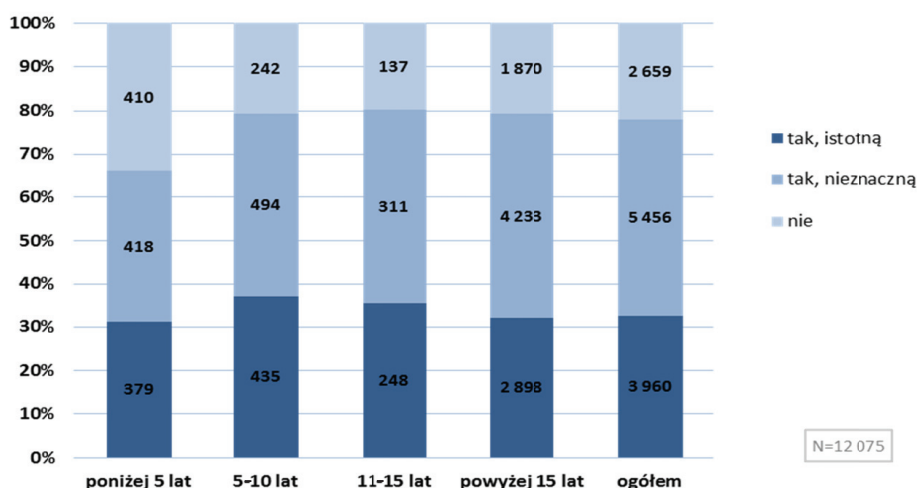
Wyszczególnienie	Liczba odpowiedzi	Odsetek odpowiedzi (ogółem i wg stażu pracy)				
		Ogółem	poniżej 5 lat	5–10 lat	11–15 lat	powyżej 15 lat
zdecydowanie pozytywny	313	2,6%	2,9%	2,4%	1,6%	2,7%
pozytywny	4 600	38,1%	35,8%	31,5%	33,2%	39,6%
neutralny	6 218	51,5%	52,4%	58,6%	55,6%	50,1%
negatywny	830	6,9%	7,9%	6,1%	8,5%	6,7%
zdecydowanie negatywny	114	0,9%	1,0%	1,4%	1,1%	0,9%
Ogółem	12 075	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie opinii nauczycieli – wychowawców klas pierwszych.

Należy jednak zauważyć, że ponad trzy czwarte (78%) ankietowanych nauczycieli nauczania wczesnoszkolnego przyznało, iż wprowadzenie „Naszego Elementarza” spowodowało konieczność zmiany sposobu ich pracy. Co trzeci z nich ocenił tę zmianę jako istotną (33%).

Wykres nr 12

Rozkład odpowiedzi nauczycieli na pytanie: Czy wprowadzenie podręcznika „Nasz Elementarz” spowodowało zmianę sposobu Pani/Pana pracy?



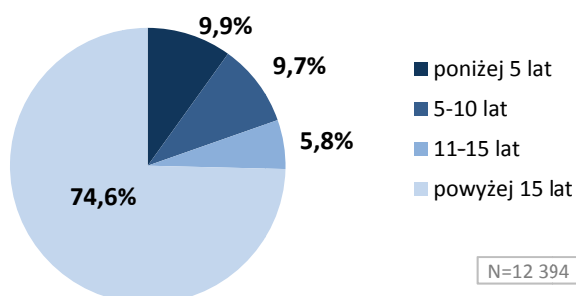
Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie informacji uzyskanych od nauczycieli – wychowawców klas pierwszych.

Warto również zwrócić uwagę, że trzy czwarte nauczycieli, którzy uczestniczyli w badaniu ankietowym NIK posiadało ponad 15 letni staż pracy. Nauczyciele ci dotychczas korzystali z bardzo szerokiej i zróżnicowanej oferty podręczników szkolnych oraz innych materiałów edukacyjnych dostępnych na rynku wydawniczym, a mimo to znaczna część z nich (39,6%) wyraziła pozytywną opinię na temat wpływu bezpłatnego podręcznika na proces kształcenia i metody pracy.

Tabela nr 7

Doświadczenie zawodowe nauczycieli biorących udział w badaniu ankietowym:

Wyszczególnienie	Liczba	Odsetek
poniżej 5 lat	1 229	9,9%
5–10 lat	1 205	9,7%
11–15 lat	713	5,8%
powyżej 15 lat	9 247	74,6%
Ogółem	12 394	100,0%

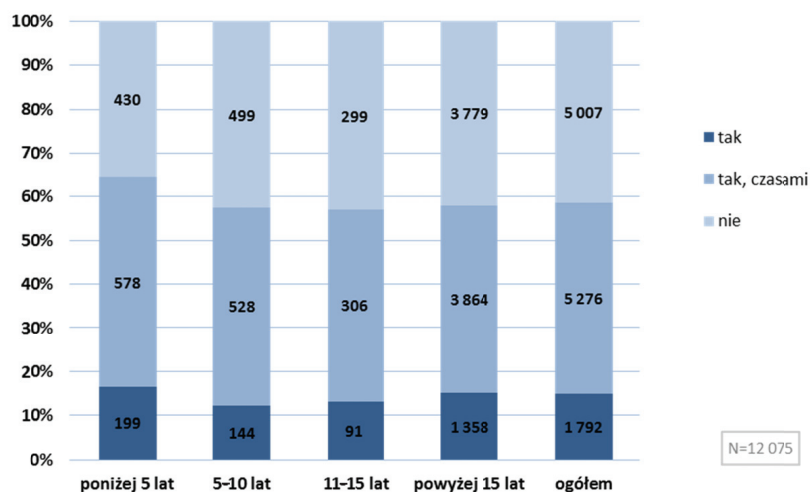


Źródło: Opracowanie własne NIK.

Prawie 42% nauczycieli stwierdziło, że wydany przez Ministra Edukacji Narodowej podręcznik nie ułatwia im pracy, a 79% wskazało, że nie jest podręcznikiem bardziej przystępnym dla uczniów niż dotychczas używany. Najwięcej odpowiedzi twierdzących (tak/tak, czasami) na pytanie: „Czy nowy podręcznik ułatwia Pani/Panu pracę” udzielili nauczyciele z najkrótszym stażem pracy (poniżej 5 lat) – 64,4% wskazań. Natomiast nauczyciele z dłuższym stażem pracy zawodowej (powyżej 10 lat i 15 lat) rzadziej podzielali tę opinię (odpowiednio 57,1% i 58% wskazań).

Wykres nr 13

Rozkład odpowiedzi nauczycieli na pytanie: Czy nowy podręcznik ułatwia Pani/Panu pracę?

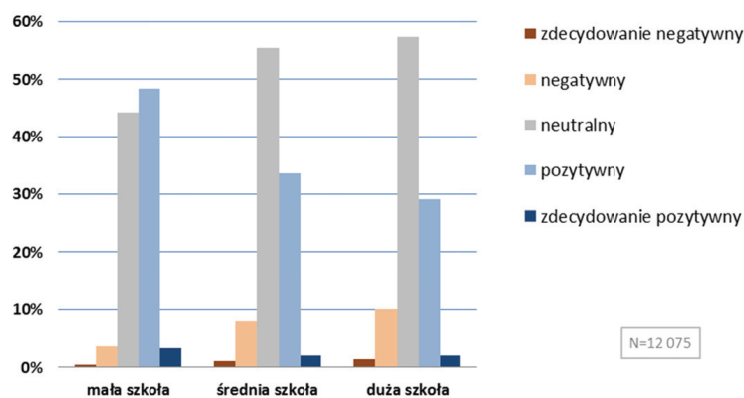


Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie opinii nauczycieli – wychowawców klas pierwszych.

Ocena wpływu podręcznika na proces kształcenia i metody pracy zmieniała się w zależności od wielkości szkoły oraz jej lokalizacji⁵⁴. Nauczyciele pracujący w małych szkołach częściej uważali ten wpływ za pozytywny (48,3%), a rzadziej za negatywny (3,6%). Większy odsetek opinii negatywnych wystąpił wśród nauczycieli średnich (7,9%) i dużych szkół (10,1%).

Wykres nr 14

Ocena przez nauczycieli wpływu podręcznika na proces kształcenia w zależności od wielkości szkoły.



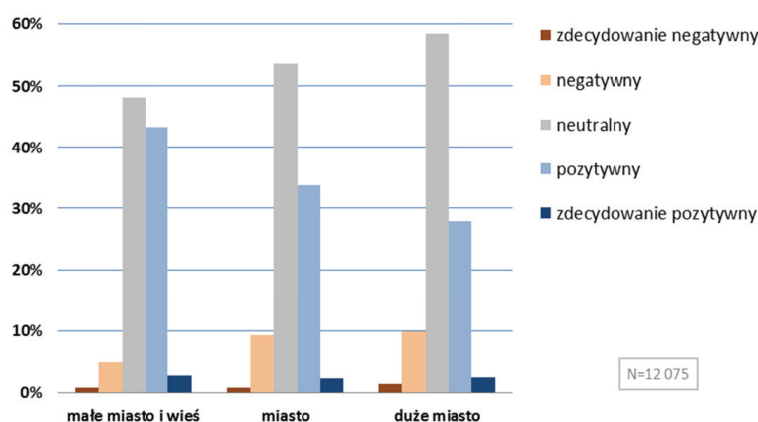
Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie opinii nauczycieli – wychowawców klas pierwszych.

Podobnie kształtowały się opinie nauczycieli – wychowawców klas pierwszych w zależności od lokalizacji szkoły. Prawie 45% nauczycieli z małych miast i wsi wyraziło pozytywną lub zdecydowanie pozytywną opinię na temat wpływu podręcznika wydanego przez MEN na proces kształcenia i metody pracy dydaktycznej. Opinie nauczycieli pracujących w miastach i w dużych miastach były mniej optymistyczne (odpowiednio: 36,1%, 30,3%). Częściej wskazywali oni na neutralny wpływ podręcznika (53,6%, 58,4%). W małych miastach i wsiach prawie 6% nauczycieli wyraziło negatywną opinię w tej sprawie, podczas gdy odsetek ten w miastach wyniósł ponad 10%.

⁵⁴ Dla celów analitycznych wprowadzono do zbioru danych dwie dodatkowe klasyfikacje: lokalizacja szkoły (duże miasto – miasto o liczbie mieszkańców powyżej 100 tys.; miasto – gmina miejska lub miejsko-wiejska o liczbie mieszkańców miasta od 20 tys. małe miasto i wieś – pozostałe gminy) oraz wielkość szkoły (duża szkoła – szkoła o liczbie oddziałów klasy pierwszej 5 i powyżej, średnia szkoła – szkoła o liczbie oddziałów klasy pierwszej 3 lub 4, mała szkoła – szkoła o liczbie oddziałów klasy pierwszej 1 lub 2).

Wykres nr 15

Ocena przez nauczycieli wpływu podręcznika na proces kształcenia w zależności od lokalizacji szkoły



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie opinii nauczycieli – wychowawców klas pierwszych.

3.8 Przygotowanie bezpłatnych podręczników dla klasy drugiej szkoły podstawowej

Podręczniki do klasy drugiej szkoły podstawowej powstały na podstawie koncepcji merytorycznej i graficznej podręcznika do kształcenia zintegrowanego przeznaczonego do nauczania w klasach I–III szkoły podstawowej. Koncepcje te zostały opracowane na podstawie zlecenia z 21 stycznia 2014 r. dla ORE i przekazane do MEN pismem z dnia 11 kwietnia 2014 r. Umowy z ich wykonawcami zostały zawarte przez CIE, któremu zlecono w dniu 26 września 2014 r. zadanie polegające na opracowaniu w całości: podręcznika do zajęć z zakresu edukacji polonistycznej, matematycznej, przyrodniczej i społecznej dla uczniów klas II szkoły podstawowej oraz podręcznika do zajęć z zakresu edukacji polonistycznej, matematycznej, przyrodniczej i społecznej dla uczniów klas III szkoły podstawowej.

Darmowy podręcznik dla uczniów drugich klas szkół podstawowych „Nasza szkoła” składa się z dziewięciu części: pięciu podręczników do edukacji zintegrowanej (części 1A, 1B, 2, 3 i 4) oraz z czterech podręczników do edukacji matematycznej (części 1–4). Według stanu na dzień 8 maja 2015 r. pierwsza część podręcznika dla klas drugich „Nasza szkoła” jest dostępna na stronie <http://naszelementarz.men.gov.pl/>. Od 22 kwietnia 2015 r. trwa druk części pierwszej podręcznika do edukacji matematycznej. Druga część podręcznika jest dostępna na stronie internetowej <http://naszelementarz.men.gov.pl/>. Na dzień 8 maja 2015 r. trwały prace redakcyjne nad trzecią i czwartą częścią podręcznika. Planowane jest udostępnienie części trzeciej na stronie internetowej <http://naszelementarz.men.gov.pl/> do końca czerwca 2015 r., natomiast części czwartej – na koniec sierpnia 2015 r.

W dniu 22 kwietnia 2015 r. zostało zawarte porozumienie pomiędzy Ministrem Edukacji Narodowej a Szefem KPRM w celu wspólnej realizacji w 2015 r. i 2016 r. zadania publicznego polegającego m.in. na zapewnieniu opracowania i wydania podręcznika edukacji wczesnoszkolnej przeznaczonego dla klasy drugiej szkoły podstawowej, w zakresie części 1–4 do nauczania matematyki, oraz części 1A, 1B oraz 4 do nauczania zintegrowanego, jak również zapewnieniu dodruku każdej z ww. części tego podręcznika do wykorzystania w roku szkolnym 2016/2017. W ramach realizacji tego porozumienia Szef KPRM zobowiązał się do zapewnienia wydania i dodruku ww. części podręcznika przy wykorzystaniu zasobów organizacyjnych KPRM. Zadanie

polegające na druku części 2 i 3 podręcznika do nauczania zintegrowanego dla klasy drugiej szkoły podstawowej zostało wpisane do planu zamówień publicznych MEN na 2015 r. Tak jak w przypadku podręcznika dla klasy pierwszej „Nasz Elementarz”, dystrybucja podręcznika dla klasy drugiej szkoły podstawowej „Nasza szkoła” prowadzona będzie częściowo na podstawie porozumień zawartych przez Ministra Edukacji Narodowej z wojewodami, częściowo zaś na podstawie umowy nr MEN/2014/DE/1167 zawartej z Alfa Logis Sp. z o.o., która do dnia 8 maja 2015 r. nie została jeszcze w całości zrealizowana.

Poradniki metodyczne wspomagające pracę nauczycieli są przygotowywane przez Ośrodek Rozwoju Edukacji zgodnie ze zleceniem Ministra Edukacji Narodowej z dnia 30 grudnia 2014 r. Zostaną one opublikowane na stronie internetowej MEN i ORE w formie plików do pobrania. Nie jest planowany druk i dystrybucja do szkół poradników metodycznych w formie papierowej.

3.9 Stan realizacji projektu „E-podręczniki do kształcenia ogólnego”

Projekt *E-podręczniki do kształcenia ogólnego* realizowany jest przez Ośrodek Rozwoju Edukacji na podstawie decyzji Ministra Edukacji Narodowej z dnia 6 marca 2013 r., wspólnie z czterema partnerami merytorycznymi oraz dodatkowo jednym partnerem do opracowania rozwiązań informatycznych. Pierwotnie planowano, że realizacja przedsięwzięcia zakończy się do 30 czerwca 2015 r. W związku z procedurą zatwierdzania projektu został on przyjęty do realizacji później niż początkowo planowano tj. w dniu 6 marca 2013 r. Z tego powodu wydłużono termin jego realizacji o 3 miesiące tj. do 30 września 2015 r. Kolejna zmiana wydłużyła termin realizacji projektu o 1,5 miesiąca. Powodem jego przesunięcia było nieosiągnięcie zakładanych rezultatów projektu (w szczególności wskaźnika dotyczącego odsetka – 40% – uczniów i nauczycieli wykorzystujących nowoczesne technologie w nauczaniu). Nastąpiła również zmiana wskaźnika rezultatu związana z upowszechnianiem wśród dyrektorów, nauczycieli i uczniów informacji na temat korzyści z możliwości wykorzystania e-podręczników w nauczaniu. W związku z koniecznością prowadzenia akcji informacyjno-promocyjnej e-podręczników m.in. wśród uczniów, rodziców, dyrektorów szkół i nauczycieli zasadne było podjęcie decyzji o kolejnym wydłużeniu realizacji projektu do 15 listopada 2015 r.

Projekt dofinansowany jest w kwocie ponad 49,3 mln zł z Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki (Działanie 3.3 *Poprawa jakości kształcenia*, Poddziałanie 3.3.3 *Modernizacja treści i metod kształcenia* – projekty systemowe). Działania te były kontynuacją *Rządowego programu rozwijania kompetencji uczniów i nauczycieli w zakresie stosowania technologii informacyjno-komunikacyjnych – Cyfrowa szkoła*. Według stanu na 8 maja 2015 r. rozliczono we wnioskach o płatność kwotę: 28.281,8 tys. zł, co stanowi 57,3% łącznego budżetu projektu (w odniesieniu do zatwierdzonej w dniu 29 grudnia 2014 r. drugiej modyfikacji wniosku o dofinansowanie projektu). Szacowana wartość wydatków w marcu i kwietniu 2015 r. wyniosła: 3.229,9 tys. zł.

W ramach sprawowanego przez MEN nadzoru nad ORE Departament Jakości Edukacji (DJE) w ramach działań nadzorczych nad projektem w zakresie merytorycznym zapewnia udział przedstawiciela Departamentu w pracach Grupy Sterującej tego projektu, akceptuje merytorycznie zmiany w projekcie oraz monitoruje stan prac – do DJE przekazywane są wnioski o płatność wraz z informacją o postępie prac w zakresie zarówno rzeczowym, jak i finansowym.

Z zachowaniem zasad określonych m.in. w dokumencie *Zakres realizacji projektów partnerskich określony przez Instytucję Zarządzającą Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki*, wskazującym ogólne zasady realizacji projektów partnerskich oraz zasady wyboru partnerów spoza sektora finansów publicznych przez projektodawców będących jednostkami sektora finansów publicznych w rozumieniu art. 9 ustawy o finansach publicznych, wyłoniono ogółem pięciu partnerów realizacji Projektu. Wyłonieni partnerzy projektu to:

- Poznańskie Centrum Superkomputerowo Sieciowe (PCSS), będące pionem Instytutu Chemii Bioorganicznej Polskiej Akademii Nauk – partner technologiczny;
- Grupa Edukacyjna S. A. – partner merytoryczny w zakresie edukacji wczesnoszkolnej;
- Uniwersytet Wrocławski – partner merytoryczny w zakresie przedmiotów humanistycznych;
- Uniwersytet Przyrodniczy we Wrocławiu – partner merytoryczny w zakresie przedmiotów przyrodniczych;
- Politechnika Łódzka – partner merytoryczny w zakresie matematyki i przedmiotów informatycznych.

Z partnerami tymi, na podstawie art. 28a ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju⁵⁵, w dniu 26 lutego 2013 r. ORE zawarło umowę partnerską nr WP-EP/4020/2-1/2013 na rzecz realizacji projektu. W ramach umowy ustalono następujący podział zadań:

- Ośrodek Rozwoju Edukacji: zarządzanie projektem po stronie Lidera, w tym organizacja szkoleń *e-learningowych* pracowników instytucji wspierania, doskonalenia i kształcenia nauczycieli, prace analityczne z zakresu wykorzystania e-podręczników i e-zasobów, działania informacyjno-promocyjne rezultatów projektu (w szczególności promocja e-podręczników);
- Instytut Chemii Bioorganicznej Polskiej Akademii Nauk (poprzez Poznańskie Centrum Superkomputerowo-Sieciowe): zarządzanie projektem w przypisanej części, opracowanie spójnej koncepcji informatycznego rozwiązania technologicznego i funkcjonalnego (platformy) do tworzenia i upowszechniania e-podręczników, jego realizacja i wdrożenie, a następnie utrzymanie i rozwój do końca trwania projektu, szkolenia dla użytkowników platformy i opracowanie kursów *e-learningowych* (samouczków) prezentujących sposób obsługi systemu, a także internetowego centrum pomocy, udzielanie wsparcia technicznego i merytorycznego partnerom realizującym zadania dotyczące tworzenia e-podręczników w zakresie stosowania przyjętych w projekcie rozwiązań informatycznych;
- Grupa Edukacyjna S.A.: zarządzanie projektem w realizowanej części, opracowanie, testowanie i upowszechnienie e-podręcznika z zakresu edukacji wczesnoszkolnej;
- Uniwersytet Wrocławski: zarządzanie projektem w realizowanej części, opracowanie, testowanie i upowszechnienie e-podręczników z zakresu przedmiotów humanistycznych (II–IV etap edukacyjny);
- Uniwersytet Przyrodniczy we Wrocławiu: zarządzanie projektem w realizowanej części, opracowanie, testowanie i upowszechnienie e-podręczników z zakresu przedmiotów przyrodniczych (II–IV etap edukacyjny);
- Politechnika Łódzka: zarządzanie projektem w realizowanej części, opracowanie, testowanie i upowszechnienie e-podręczników z zakresu matematyki i przedmiotów informatycznych (II–IV etap edukacyjny).

⁵⁵ Dz. U. z 2014 r., poz. 1649 ze zm.

Według stanu na 13 lutego 2015 r. stopień realizacji zadań ujętych w harmonogramie realizacji projektu przedstawiał się następująco:

- Opracowanie koncepcji, stworzenie i prowadzenie platformy do tworzenia i upowszechniania e-podręczników (zadanie realizowane przez Poznańskie Centrum Superkomputerowo-Sieciowe).

Postęp rzeczowy prac obejmował m.in.: stworzenie platformy technologicznej *epodreczniki.pl* w wersji 1.0.11; opracowanie otwartego standardu opisu budowy i funkcjonowania e-podręcznika. W trakcie uzgodnień były standardy pracy z e-podręcznikami w trybie *off-line*. Stworzono także zestaw podstawowych narzędzi edycyjnych dla autorów e-podręczników (znajdujący się w fazie testowania). Umożliwiono również wyszukiwanie dowolnej treści edukacyjnej w e-podręczniku na podstawie słów kluczowych i fragmentu tekstu. W trakcie kontroli trwały prace nad intuicyjnym w obsłudze interfejsem dla uczniów i nauczycieli z odniesieniem do podstawy programowej, nad adaptacją projektu graficznego i dostosowaniem go do potrzeb uczniów w różnym wieku oraz nad automatycznym dostosowaniem interfejsu e-podręcznika oraz przeskalowaniem treści cyfrowych odpowiednio do: rozdzielczości i układu ekranu oraz formatów multimedialnych wspieranych na urządzeniu użytkownika. Realizowano również prace mające na celu wsparcie dla osób z ograniczeniami sprawności. Stworzono także blog technologiczny z opisami funkcjonalności dla uczniów, nauczycieli oraz rodziców. Partner deklarował ORE zakończenie realizacji zadania zgodnie z terminami określonymi w harmonogramie.

- Opracowanie, testowanie i udostępnienie e-podręczników z zakresu edukacji wczesnoszkolnej (zadanie realizowane przez Grupę Edukacyjną S.A.).

Postęp rzeczowy prac obejmował: prace dotyczące strony merytorycznej materiałów od autorów z kl. II (treści po redakcji merytorycznej i korekcie językowej obejmowały 95% – pierwsza redakcja). Trwały prace dotyczące strony merytorycznej materiałów od autorów z kl. III (treści po redakcji merytorycznej i po korekcie językowej obejmowały 95% – pierwsza redakcja) oraz trwała druga redakcja merytoryczna kl. II i kl. III zaawansowana w 25%. Prowadzono konsultacje filmów wchodzących w skład lekcji kl. II i redakcja merytoryczna oraz ilustracji kart do druku po złamaniu. Zamknięto skład lekcji kl. I (zmontowano na platformie beta i przekazano całość – 165 lekcji). Trwały prace recenzentów, po stronie Lidera projektu, nad lekcjami udostępnionymi, w tym recenzjami merytorycznymi, mająca na celu optymalizację i usunięcie błędów. Partner deklarował ORE zakończenie realizacji zadania zgodnie z terminami określonymi w harmonogramie.

- Opracowanie, testowanie i udostępnienie e-podręczników z zakresu przedmiotów humanistycznych (zadania realizowane przez Uniwersytet Wrocławski).

Postęp rzeczowy obejmował: przygotowano treść podręcznika do przedmiotu *Wiedza o społeczeństwie*. Rozpoczęto redakcję merytoryczną (25%) i językową (10%), a treści zostały skierowane do połączenia ich z multimediami. Opracowano również całość podręcznika *Historia i społeczeństwo*, przy czym redakcją merytoryczną objęto 40% i redakcją językową 18% tych treści, które zostały skierowane do połączenia ich z multimediami. Opracowano całość podręcznika z historii (30% było po redakcji merytorycznej, a 25% po redakcji językowej). Materiał ten zostały skierowany do połączenia z multimediami. Opracowano całość treści podręcznika języka polskiego dla II etapu edukacyjnego (90% było po redakcji zostało przekazane do połączenia z multimediami). Opracowany został podręcznik języka polskiego dla III etapu edukacyjnego (85% materiału było po redakcji, zaś 20% przekazane zostało do połączenia z multimediami).

W 95% treści gotowy był podręcznik języka polskiego dla IV etapu edukacyjnego (60% materiału było po redakcji merytorycznej, a 45% po redakcji językowej i treści te zostały skierowane do połączenia ich z multimediami). Zakończono prace nad dokumentacją niezbędną do ogłoszenia przetargu na opracowanie map. Trwał odbiór multimediiów (od wykonawcy wyłonionego w zamówieniu publicznym). Uniwersytet Wrocławski deklarował ORE zakończenie realizacji zadania zgodnie z terminami określonymi w harmonogramie (zakładano oddanie finalnych wersji e-podręczników do końca sierpnia 2015 r.).

- Opracowanie, testowanie i udostępnienie e-podręczników z zakresu przedmiotów przyrodniczych (zadania realizowane przez Uniwersytet Przyrodniczy we Wrocławiu).

Postęp rzeczowy prac obejmował: zakończenie tworzenia zespołów autorsko-redakcyjnych, zakończenie prac nad koncepcją merytoryczno-metodyczną e-podręczników, kontynuowano prace nad szczegółowym planem wydawniczym e-podręczników. Trwały prace autorskie (autorzy oddali ok. 20% z zaplanowanych modułów podstawowych do przedmiotów przyrodniczych w wersji przed redakcją). Tworzono opisy elementów ilustracyjnych, multimedialnych i interaktywnych, kontynuowano prace redakcyjne. Uniwersytet Przyrodniczy sygnalizował równocześnie konieczność wydłużenia terminu realizacji zadań.

- Opracowanie, testowanie i udostępnienie e-podręczników z zakresu matematyki i przedmiotów informatycznych (zadania realizowane przez Politechnikę Łódzką).

Postęp rzeczowy prac obejmował: odebranie od wykonawcy multimediiów drugiej części zamówienia, odbiór wersji roboczych multimediiów i przekazywanie tekstów lektorskich do animacji, a także testowanie w szkołach udostępnionych części e-podręczników. Stworzone dotychczas materiały łącznie obejmowały ok. 65% wszystkich materiałów przewidzianych w ramach e-podręczników z matematyki. Opracowana część merytoryczna stanowi: ok. 30% całości e-podręcznika do zajęć komputerowych i informatyki. Opracowano wstępnie dwa e-podręczniki: do matematyki – klasa I liceum i technikum oraz trwały prace nad zakończeniem podręcznika do zajęć komputerowych dla klasy IV szkoły podstawowej. Trwały prace m.in. nad korektą modelu lekcji i sposobu prezentacji tematów. Politechnika Łódzka deklarowała zakończenie realizacji zadania zgodnie z terminami określonymi w harmonogramie.

- W ramach szkolenia *e-learningowego* pracowników doskonalenia i nauczycieli kierujących zespołami przedmiotowymi (zadanie realizowane przez ORE)

Harmonogram zakładał realizację szkoleń od IV kwartału 2014 r. do II kwartału 2015 r. Miały się one zakończyć do 30 czerwca 2015 r. W dniu 27 września 2014 r. ogłoszono postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego w trybie przetargu nieograniczonego na prowadzenie szkoleń e-learningowych pracowników doskonalenia, przy czym termin składania ofert przewidziano na dzień 20 listopada 2014 r. W dniu 8 grudnia 2014 r. ORE podjęło decyzję o unieważnieniu postępowania (ze względu na niedysponowanie ostateczną wersją materiałów merytorycznych oraz w pełni funkcjonalną platformą technologiczną). W konsekwencji zmieniono planowany sposób realizacji zadania ze zlecenia zewnętrznego na realizację tego zadania przez ORE, w zakładanym okresie do końca trwania projektu.

Ponadto ORE (jako lider projektu) kontynuował prace związane z: testowaniem e-podręczników i materiałów uzupełniających pod kątem dostosowania ich do wytycznych WCAG 2.0. (zgodnie z umową zawartą z wykonawcą w dniu 11 czerwca 2013 r.). Opracowano również program i zrealizowano sześć konferencji dla nauczycieli, metodyków oraz studentów kierunków

nauczycielskich realizowanych wspólnie z uczelniami pedagogicznymi. Konferencje te pozwoliły na: zebranie uwag i opinii środowiska akademickiego i nauczycielskiego na temat treści i aplikacji tworzonych w ramach projektu oraz przedstawienie możliwości wykorzystywania zasobów cyfrowych w nauczaniu przedmiotowym.

W ramach upowszechniania e-podręczników i zasobów uzupełniających ORE uruchomił i prowadził promocję projektu na stronach społecznościowych oraz zawarł umowę na usługę marketingu internetowego. W dniu 31 grudnia 2014 r. zawarto umowę na zbudowanie, wypełnienie treścią i uruchomienie promocyjno-informacyjnej strony poświęconej e-podręcznikom i ich upowszechnianiu.

Zdaniem NIK, dotrzymanie nowego terminu jest również zagrożone, ponieważ według stanu na dzień 13 lutego 2015 r. nie osiągnięto głównego celu projektu, jakim jest udostępnienie uczniom podręczników w wersji multimedialnej. Wskaźniki mierzące stopień osiągnięcia celu głównego projektu miały zerową wartość. Oznacza to, że nie udostępniono żadnego z planowanych 18 bezpłatnych e-podręczników i 2.500 uzupełniających zasobów edukacyjnych. Nie uruchomiono również platformy edukacyjnej do ich udostępniania uczniom i nauczycielom. Wartości zerowe odnotowano również w przypadku wskaźników dotyczących stopnia upowszechnienia informacji na temat korzyści i możliwości wykorzystania e-podręczników wśród dyrektorów, nauczycieli oraz uczniów z 26 tys. szkół⁵⁶. Dodatkowo niski stopień wykonania budżetu przeznaczanego na realizację projektu *E-podręczniki do kształcenia ogólnego* oraz wchodzący w życie z dniem 1 września 2015 r. obowiązek zasięgnięcia opinii rzeczoznawców zwiększają ryzyko nieudostępnienia tych materiałów uczniom i nauczycielom do dnia 15 listopada 2015 r.

⁵⁶ Wskaźnik ten zaplanowano na poziomie 115.297 osób.

4.1 Przygotowanie kontroli

Kontrola w zakresie funkcjonowania systemu zapewniania uczniom dostępu do podręczników szkolnych została podjęta z inicjatywy własnej Najwyższej Izby Kontroli. Kontrolę przeprowadził Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego jako kontrolę planową pn. *Dostępność podręczników szkolnych*. Poprzedziły ją analizy przedkontrolne prowadzone dla poszczególnych zidentyfikowanych obszarów (problemów) związanych z dostępem do podręczników szkolnych, z uwzględnieniem, m.in. uwarunkowań prawnych i finansowych, a także pojawiających się w mediach sygnałów o nieprawidłowościach w procedurze dopuszczania podręczników do użytku szkolnego oraz o stosowanych przez wydawców i dystrybutorów podręczników praktykach korupcjogennych związanych z zamawianiem podręczników przez szkoły. Przeprowadzono analizę aktualnych rządowych dokumentów, w szczególności znowelizowanej ustawy o systemie oświaty. Wykonano analizę porównawczą rozwiązań w zakresie dostępności podręczników w innych krajach UE.

Ponadto, działając na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 1 ustawy o NIK, zwrócono się do wszystkich kuratorów oświaty o przedłożenie informacji za okres lat szkolnych: 2011/2012, 2012/2013 i 2013/2014 dotyczących dostępności podręczników dla uczniów, obejmującej m.in.:

- 1) wyniki i wnioski z nadzoru pedagogicznego, opracowane w trybie § 19 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 7 października 2009 r. w sprawie nadzoru pedagogicznego⁵⁷, obejmujące ww. okres trzech lat szkolnych;
- 2) informacje o wynikach kontroli podejmowanych w ramach sprawowanego nadzoru pedagogicznego, mających jakikolwiek związek z zaopatrzeniem uczniów w podręczniki oraz uwzględniających m.in. przestrzeganie przez szkoły przepisów art. 22a ust. 1 i 2e, art. 22b ustawy o systemie oświaty;
- 3) informacje o liczbie stwierdzonych w poszczególnych latach szkolnych przypadków otrzymania przez szkoły na podstawie umowy darowizny lub w innej prawem przewidzianej formie od podmiotów będących wydawcami podręczników lub dokonujących obrotu podręcznikami sprzętu komputerowego, innych urządzeń lub pomocy dydaktycznych, w tym ile zawarto umów, w których szkoły zobowiązały się do wyboru bądź korzystania z określonych podręczników;
- 4) informację o prowadzonych diagnozach potrzeb w zakresie zapewnienia dostępu do podręczników uczniom ze specjalnymi potrzebami edukacyjnymi, z rodzin znajdujących się w trudnej sytuacji ekonomicznej oraz uczniom mniejszości narodowych i etnicznych;
- 5) informację o stanie dostępu uczniów do podręczników w kształceniu zawodowym.

W ocenach kontrolowanej działalności, zawartych w wystąpieniach pokontrolnych, przyjęto stosowaną przez NIK ocenę opisową.

4.2 Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli

W związku z kontrolą w trybie art. 29 ust. 1 pkt 1 ustawy o NIK, uzyskano od 6.796 dyrektorów publicznych szkół podstawowych z terenu całego kraju informacje dotyczące wyboru szkolnego zestawu podręczników oraz zaopatrzenia w podręczniki lub materiały edukacyjne i materiały ćwiczeniowe uczniów klasy pierwszej.

⁵⁷ Dz. U. Nr 168, poz. 1324 ze zm.

W trybie tego samego przepisu ustawy o NIK zwrócono się do 48 dyrektorów publicznych szkół podstawowych z terenu całego kraju, którzy w wypełnionym kwestionariuszu potwierdzili przyjęcie przez szkołę w 2014 r. w drodze darowizny sprzętu komputerowego, innych urządzeń lub pomocy dydaktycznych od podmiotów będących wydawcami podręczników lub dokonujących obrotu podręcznikami, o udzielenie informacji czy w zamian za sprzęt komputerowy lub inne urządzenia i pomoce dydaktyczne szkoła zobowiązała się do korzystania z podręczników lub innych materiałów edukacyjnych oferowanych przez określonego wydawcę podręczników lub podmiot dokonujący obrotu podręcznikami.

Z uzyskanych na piśmie odpowiedzi od 48 dyrektorów wskazanych szkół wynika, że w 18 z nich omyłkowo dokonano zaznaczenia odpowiedzi „tak”, w 27 szkołach dyrektorzy zaznaczyli odpowiedź twierdzącą ze względu na otrzymane podręczniki i ćwiczenia, a w trzech pozostałych ze względu na otrzymany komputer, tablicę interaktywną i telewizor, ale były to wydarzenia z 2011 r., a dyrektorzy szkół nie zaciągali żadnych zobowiązań wobec faktu uzyskanej darowizny od danego wydawcy lub dystrybutora podręczników.

Na podstawie art. 53 ust. 6 ustawy o NIK skierowano wystąpienia pokontrolne do kierowników wszystkich trzech jednostek kontrolowanych. Zastrzeżenia do wystąpień pokontrolnych zostały zgłoszone przez dwóch kierowników jednostek kontrolowanych.

W dniu 25 maja 2015 r. wpłynęło do NIK jedno zastrzeżenie, które zgłosił dyrektor Centrum Usług Wspólnych w Warszawie do wystąpienia pokontrolnego z dnia 15 kwietnia 2015 r. Zespół orzekający Komisji Rozstrzygającej w NIK na posiedzeniu w dniu 22 czerwca 2015 r. oddalił zgłoszone zastrzeżenie.

W dniu 7 lipca 2015 r. Minister Edukacji Narodowej zgłosił jedenaście zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego z dnia 15 czerwca 2015 r. W podjętej w dniu 24 lipca 2015 r. uchwale Nr 57/2015 Kolegium Najwyższej Izby Kontroli uwzględniło osiem zgłoszonych zastrzeżeń w całości i dwa w części oraz oddaliło jedno zgłoszone zastrzeżenie.

W wystąpieniach pokontrolnych sformułowano ogółem osiem wniosków pokontrolnych. Najwyższa Izba Kontroli wnioskowała m.in. do dyrektora Ośrodka Rozwoju Edukacji o: wprowadzenie rzetelnego systemu zbierania informacji na temat potrzeb związanych z adaptacją podręczników szkolnych i książek pomocniczych dla uczniów niewidomych i słabowidzących; podjęcie, we współpracy z Ministrem Edukacji Narodowej, działań mających na celu rozszerzenie oferty materiałów edukacyjnych dostosowanych do potrzeb uczniów z dysfunkcją wzroku; zapewnienie terminowego przygotowania i udostępnienia e-podręczników do kształcenia ogólnego.

Do Ministra Edukacji Narodowej Najwyższa Izba Kontroli wnioskowała o: zwiększenie dostępności dla uczniów podręczników przeznaczonych do kształcenia specjalnego i zawodowego; przeprowadzenie – po zakończeniu I etapu edukacyjnego (klasy I–III) w szkołach podstawowych – oceny wpływu podręcznika „Nasz elementarz” oraz dotowanych materiałów edukacyjnych i ćwiczeniowych na metody pracy nauczycieli i jakość procesu kształcenia; przeprowadzenie – po zakończeniu II etapu edukacyjnego (klasy IV–VI) w szkołach podstawowych – oceny wpływu podręcznika „Nasz elementarz” oraz dotowanych materiałów edukacyjnych i ćwiczeniowych na efekty kształcenia; zwiększenie nadzoru nad realizacją przez Ośrodek Rozwoju Edukacji i jego partnerów zadań związanych z opracowaniem i wdrożeniem do praktyki szkolnej multimedialnych podręczników (e-podręczniki) w ramach kontynuacji Rządowego programu rozwijania kompetencji uczniów i nauczycieli w zakresie stosowania technologii informacyjno-komunikacyjnych – Cyfrowa szkoła.

W odpowiedzi na wnioski pokontrolne, która wpłynęła do NIK w dniu 28 sierpnia 2015 r., Minister Edukacji Narodowej w kwestii zwiększenia dostępności dla uczniów podręczników przeznaczonych do kształcenia specjalnego zadeklarował kontynuację dotychczas podejmowanych działań, a ponadto realizację nowych działań mających na celu zwiększenie dostępności do podręczników, materiałów edukacyjnych i ćwiczeniowych, dostosowanych do możliwości edukacyjnych uczniów niepełnosprawnych, m.in. poprzez zapewnienie zwiększonej kwoty dotacji celowej na podręczniki. Natomiast w kwestii zwiększenia dostępności dla uczniów podręczników przeznaczonych do kształcenia zawodowego Minister zadeklarował tworzenie i upowszechnianie e-zasobów i e-podręczników w ramach realizowanego Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój 2014–2020. W ramach tych działań dla każdego zawodu zostanie udostępniony co najmniej jeden podręcznik. W sprawie dwóch kolejnych wniosków dotyczących przeprowadzenia oceny wpływu podręcznika „Nasz elementarz” oraz dotowanych materiałów edukacyjnych i ćwiczeniowych na metody pracy nauczycieli, jakość procesu kształcenia i jego efekty, Minister Edukacji Narodowej wyraził opinię, że podręczniki są tylko jednym z elementów poprawnie zorganizowanego procesu nauczania-uczenia się i wyodrębnienie ich wpływu na proces edukacyjny jest praktycznie niemożliwe. W przypadku wniosku dotyczącego zwiększenia nadzoru nad realizacją przez Ośrodek Rozwoju Edukacji i jego partnerów zadań związanych z opracowaniem i wdrożeniem do praktyki szkolnej multimedialnych podręczników, Minister Edukacji Narodowej poinformował, że Projekt „E-podręczniki” jest w ostatniej fazie realizacji, a nadzór nad nim jest realizowany na bieżąco. Dodatkowo, zobowiązano Ośrodek Rozwoju Edukacji do składania, co dwa tygodnie, informacji o postępach w realizacji projektu.

Najwyższa Izba Kontroli będzie monitorować proces realizacji wniosków pokontrolnych i oceniać osiągnięcia w związku z tym efekty.

5.1. Charakterystyka stanu prawnego w kontrolowanym obszarze

W myśl preambuły do ustawy o systemie oświaty, szkoła winna zapewnić każdemu uczniowi warunki niezbędne do jego rozwoju i przygotować do wypełniania obowiązków rodzinnych i obywatelskich. Ustawa o systemie oświaty, wraz z aktami wykonawczymi do niej, jest podstawowym aktem prawnym regulującym zakres kontroli. Zgodnie z art. 1 tej ustawy system oświaty zapewnia w szczególności m.in.:

- realizację prawa każdego obywatela Rzeczypospolitej Polskiej do kształcenia się oraz prawa dzieci i młodzieży do wychowania i opieki, odpowiednich do wieku i osiągniętego rozwoju;
- dostosowanie treści, metod i organizacji nauczania do możliwości psychofizycznych uczniów, a także możliwość korzystania z pomocy psychologiczno-pedagogicznej i specjalnych form pracy dydaktycznej;
- możliwość pobierania nauki we wszystkich typach szkół przez dzieci i młodzież niepełnosprawną oraz niedostosowaną społecznie zgodnie z indywidualnymi potrzebami rozwojowymi i edukacyjnymi oraz predyspozycjami;
- opiekę nad uczniami niepełnosprawnymi przez umożliwianie realizowania zindywidualizowanego procesu kształcenia, form i programów nauczania oraz zajęć rewalidacyjnych;
- opiekę nad uczniami szczególnie uzdolnionymi poprzez umożliwianie realizowania indywidualnych programów nauczania oraz ukończenia szkoły każdego typu w skróconym czasie;
- utrzymywanie bezpiecznych i higienicznych warunków nauki, wychowania i opieki w szkołach i placówkach;
- przygotowywanie uczniów do wyboru zawodu i kierunku kształcenia;
- warunki do rozwoju zainteresowań i uzdolnień uczniów przez organizowanie zajęć pozalekcyjnych i pozaszkolnych oraz kształtowanie aktywności społecznej i umiejętności spędzania czasu wolnego.

Zgodnie z art. 1 pkt 4 tej ustawy, system oświaty zapewnia w szczególności dostosowanie treści, metod i organizacji nauczania do możliwości psychofizycznych uczniów, a także możliwość korzystania z pomocy psychologiczno-pedagogicznej i specjalnych form pracy dydaktycznej. Wiąże się to m.in. z przygotowaniem odpowiednich podręczników i innych pomocniczych materiałów dydaktycznych dostosowanych do potrzeb uczniów z różnymi rodzajami niepełnosprawności, o czym mówi art. 71d ww. ustawy, który nakłada na ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania obowiązek dofinansowania podręczników szkolnych i książek pomocniczych do kształcenia specjalnego dla uczniów z upośledzeniem umysłowym, niewidomych, słabo widzących i niesłyszących.

Z kolei art. 22a ustawy o systemie oświaty do dnia 7 lipca 2014 r. m.in.:

- 1) w ust. 1 zapewniał nauczycielowi prawo wyboru podręcznika spośród podręczników dopuszczonych do użytku szkolnego;
- 2) w ust. 2e nakładał na dyrektora szkoły obowiązek podawania do publicznej wiadomości zestawu podręczników, które miały obowiązywać w roku szkolnym⁵⁸.

Dodatkowo, obowiązkiem dyrektora szkoły jest podejmowanie działań organizacyjnych umożliwiających obrót używanymi podręcznikami na terenie szkoły (art. 22b ustawy o systemie oświaty).

Obecnie, w myśl przepisów art. 15 „ustawy podręcznikowej” sukcesywnie w kolejnych latach szkolnych powinien być wprowadzany w szkołach tryb wyboru podręczników dla uczniów na poziomie danej klasy, określony w przepisach art. 22ab u.s.o.

Zgodnie z § 4 ust. 1 pkt 3 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 17 grudnia 2010 r. w sprawie podstawowych warunków niezbędnych do realizacji przez szkoły i nauczycieli zadań dydaktycznych, wychowawczych i opiekuńczych oraz programów nauczania⁵⁹ podręczniki niezbędne do realizacji szkolnego zestawu programów nauczania, winny znajdować się w zbiorach bibliotecznych danej szkoły.

Szczegółowe warunki, jakie muszą spełniać podręczniki dopuszczane do użytku szkolnego, szczegółowe warunki i tryb dopuszczania podręczników do użytku szkolnego, warunki, jakie muszą spełnić osoby wpisane na listę rzeczoznawców oraz warunki i tryb skreślenia z listy, wysokość i tryb wnoszenia opłat w postępowaniu o dopuszczenie podręcznika do użytku szkolnego, a także warunki wynagradzania rzeczoznawców regulowało do dnia 17 lipca 2012 r. rozporządzenie z 2009 r. w sprawie dopuszczania do użytku w szkole programów wychowania przedszkolnego i programów nauczania oraz dopuszczania do użytku szkolnego podręczników, rozporządzenie MEN pod tym samym tytułem z 2012 r., a obecnie obowiązuje rozporządzenie z 2014 r. w sprawie dopuszczenia do użytku szkolnego podręczników.

Rozporządzenie MEN w sprawie podręczników z 2012 r. w szczególności:

- 1) nakazywało zapewnienie zgodności programów wychowania przedszkolnego i programów nauczania z treściami nauczania zawartymi w podstawach programowych, nakładało jednocześnie na autorów podręczników obowiązek uwzględniania w nich treści nauczania zawartych w podstawach programowych;
- 2) wymagało posiadania przez rzeczoznawców wykształcenia wyższego oraz doświadczenia w pracy naukowej lub dydaktycznej;
- 3) wskazywało instytucje, których rekomendacja jest wymagana przy ubieganiu się o wpisanie na listę rzeczoznawców;

⁵⁸ Do dnia 21 marca 2014 r. dyrektor szkoły podawał do publicznej wiadomości, do 15 czerwca, zestaw podręczników, które miały obowiązywać od początku następnego roku szkolnego. Z dniem 22 marca, na podstawie zmiany wprowadzonej przepisem art. 1 ust. 1 pkt 1 ustawy z 2014 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty dyrektor szkoły miał podawać do publicznej wiadomości zestaw podręczników, który miał obowiązywać w roku szkolnym. Z dniem 8 lipca 2014 r. zgodnie z art. 22ab ust. 6 ustawy o systemie oświaty dodanym przez art. 1 pkt 5 „ustawy podręcznikowej” dyrektor szkoły corocznie podaje do publicznej wiadomości zestaw podręczników lub materiałów edukacyjnych oraz materiały ćwiczeniowe obowiązujące w danym roku szkolnym, a na podstawie art. 22a ust. 1–2 ww. ustawy nauczyciel może zdecydować o realizacji programu nauczania z zastosowaniem podręcznika, materiału edukacyjnego lub ćwiczeniowego albo bez zastosowania podręcznika lub tych materiałów.

⁵⁹ Dz. U. z 2011 r. Nr 6 poz. 23.

- 4) nakładało obowiązek prowadzenia wykazów podręczników dopuszczonych do użytku szkolnego;
- 5) ustalało wysokość opłat wnoszonych w postępowaniu o dopuszczenie podręcznika do użytku szkolnego, z możliwością różnicowania opłat w zależności od rodzaju podręcznika oraz etapu edukacyjnego, do którego są przeznaczone.

W rozporządzeniu z 2012 r., w stosunku do wcześniejszego rozporządzenia z 2009 r.:

- ograniczono możliwość składania wniosku o dopuszczenie do użytku szkolnego kolejnych wydań podręcznika, zmienionych w części stanowiącej nie więcej niż 20%. Ponadto, kolejne wydania nie mogły się pojawić wcześniej, niż po upływie 3 lat od dnia dopuszczenia pierwotnej wersji podręcznika do użytku szkolnego;
- odstąpiono od dopuszczania dodatkowych materiałów przeznaczonych dla ucznia dołączanych do podręczników, tj. zeszytów ćwiczeń, kart pracy, itp.;
- doprecyzowano wymagania dotyczące dopuszczania do użytku szkolnego podręczników w formie elektronicznej.

Wybór podręczników nie może być uzależniony od otrzymania jakichkolwiek dóbr materialnych proponowanych przez wydawnictwa. Oferowanie nauczycielom lub dyrektorom szkół korzyści oraz przyjmowanie ich w zamian za wybór konkretnego podręcznika jest niezgodne z prawem.

Wdrażane w życie nowe rozwiązania legislacyjne w zakresie kompleksowych zmian w sferze dotyczącej podręczników szkolnych mają zapewnić uczniom objętym obowiązkiem szkolnym, tj. uczniom szkół podstawowych i gimnazjów, dostęp do bezpłatnych podręczników oraz innych materiałów edukacyjnych, które mogą zastępować lub uzupełniać podręczniki, służących do realizacji programów nauczania, jak również materiałów ćwiczeniowych. Wprowadzone do ustawy oświatowej, „ustawą podręcznikową”, przepisy dotyczące zaopatrzenia uczniów w podręczniki, nakładają na jednostki samorządu terytorialnego, jako zadanie zlecone z zakresu administracji rządowej, obowiązek dostarczenia ich uczniom klasy pierwszej szkoły podstawowej w roku szkolnym 2014/2015, a docelowo wszystkim pozostałym uczniom szkół podstawowych i gimnazjów sukcesywnie do roku szkolnego 2017/2018.

Zgodnie z art. 85b ust. 1 ustawy o systemie oświaty minister właściwy do spraw oświaty i wychowania, na wniosek dyrektora niepublicznej szkoły podstawowej lub niepublicznej szkoły artystycznej realizującej kształcenie ogólne w zakresie szkoły podstawowej, zapewnia wyposażenie tych szkół w podręczniki do zajęć z zakresu edukacji: polonistycznej, matematycznej, przyrodniczej i społecznej w klasach I–III, o których mowa w art. 22a ust. 1. Szkoły te zapewniają uczniom bezpłatny dostęp do podręczników zapewnionych przez ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania. Informację o terminie i sposobie złożenia wniosku zamieszcza się na stronie internetowej urzędu obsługującego ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania.

Wprowadzono też dotację celową na wyposażenie (art. 22ae ust. 4–5 ustawy oświatowej):

- szkół podstawowych i szkół artystycznych realizujących kształcenie ogólne w zakresie szkoły podstawowej w podręczniki do zajęć z zakresu danego języka obcego nowożytnego lub materiały edukacyjne do zajęć z zakresu danego języka obcego nowożytnego, dla klas I–III – do wysokości 25 zł na ucznia;
- szkół podstawowych i szkół artystycznych realizujących kształcenie ogólne w zakresie szkoły podstawowej w materiały ćwiczeniowe dla klas I–III – do wysokości 50 zł na ucznia;

- szkół podstawowych i szkół artystycznych realizujących kształcenie ogólne w zakresie szkoły podstawowej w podręczniki lub materiały edukacyjne dla klas IV–VI – do wysokości 140 zł na ucznia;
- szkół podstawowych i szkół artystycznych realizujących kształcenie ogólne w zakresie szkoły podstawowej w materiały ćwiczeniowe dla klas IV–VI – do wysokości 25 zł na ucznia;
- gimnazjów i szkół artystycznych realizujących kształcenie ogólne w zakresie gimnazjum w podręczniki lub materiały edukacyjne – do wysokości 250 zł na ucznia;
- gimnazjów i szkół artystycznych realizujących kształcenie ogólne w zakresie gimnazjum w materiały ćwiczeniowe – do wysokości 25 zł na ucznia.

Dotacje te będą uruchamiane sukcesywnie od roku 2014 do 2017, zgodnie z art. 12 i 13 „ustawy podręcznikowej” i adekwatnie do terminów regulujących prawo ucznia do bezpłatnego dostępu do podręczników, o których mowa w art. 9 i 10 tej ustawy. Zapewnienie sfinansowania kosztu zakupu podręczników, materiałów edukacyjnych lub materiałów ćwiczeniowych jest zadaniem zleconym z zakresu administracji rządowej, wykonywanym przez jednostki samorządu terytorialnego obowiązane do prowadzenia szkół odpowiedniego typu i rodzaju. Na realizację tego zadania jednostka samorządu terytorialnego otrzymuje dotację celową z budżetu państwa, udzielaną przez wojewodę.

Zgodnie z art. 22ae ust. 15 ustawy oświatowej, koszty obsługi zadania przez jednostkę samorządu terytorialnego związane z wyposażeniem szkół w podręcznik, materiały edukacyjne lub ćwiczeniowe wynoszą 1% wykorzystanej dotacji celowej.

Zasady ustalania, przekazywania, wykorzystania i rozliczania udzielanych dotacji określa rozporządzenie w sprawie udzielania dotacji celowej na wyposażenie szkół w podręczniki, materiały edukacyjne i materiały ćwiczeniowe.

Zmodyfikowano też warunki dopuszczania do użytku szkolnego podręczników poprzez wprowadzenie zakazu zamieszczania w nich ćwiczeń, zadań i poleceń wymagających wypełniania w egzemplarzu podręcznika. Wszystko po to, aby mógł on być przeznaczony do wieloletniego użytku. Nowe przepisy zakazują także zamieszczania w podręczniku odesłań i poleceń do dodatkowych, opracowanych przez określonego wydawcę materiałów dydaktycznych przeznaczonych dla ucznia.

Jako zasadę wprowadzono także wymóg, aby szkolny zestaw podręczników obejmował po jednym podręczniku do danych zajęć edukacyjnych w danej klasie obowiązującym przez trzy lata.

Ponadto, zgodnie z art. 85b ust. 2, 5 i 6 ww. ustawy, na sfinansowanie kosztu zakupu podręczników, materiałów edukacyjnych lub materiałów ćwiczeniowych, przeznaczonych do obowiązkowych zajęć edukacyjnych z zakresu kształcenia ogólnego, określonych w ramowych planach nauczania ustalonych dla szkół publicznych, podmioty realizujące to kształcenie otrzymują, na wniosek, dotację celową odpowiednio z budżetu jednostki samorządu terytorialnego obowiązanej do prowadzenia szkół odpowiedniego typu i rodzaju lub z budżetu państwa. Szkoły niepubliczne, które otrzymały dotację celową, zapewniają uczniom bezpłatny dostęp do podręczników, materiałów edukacyjnych lub materiałów ćwiczeniowych, zakupionych z tej dotacji. Szkoły te mają również prawo do zapewnienia wyposażenia w podręczniki do zajęć z zakresu edukacji: polonistycznej, matematycznej, przyrodniczej i społecznej w klasach I–III przez ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania (art. 85b ust. 1 ustawy o systemie oświaty oraz art. 10 „ustawy podręcznikowej”).

5.2. Wykaz ważniejszych aktów normatywnych dotyczących skontrolowanej działalności

1. Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 ze zm.).
2. Ustawa z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2014 r., poz. 191 ze zm.).
3. Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2015 r., poz. 1096).
4. Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 8 czerwca 2009 r. w sprawie dopuszczania do użytku w szkole programów wychowania przedszkolnego i programów nauczania oraz dopuszczania do użytku szkolnego podręczników (Dz. U. Nr 89, poz. 730) – rozporządzenie uchylone z dniem 18 lipca 2012 r.
5. Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 21 czerwca 2012 r. w sprawie dopuszczania do użytku w szkole programów wychowania przedszkolnego i programów nauczania oraz dopuszczania do użytku szkolnego podręczników (Dz. U. z 2012 r., poz. 752) – rozporządzenie uchylono z dniem 8 lipca 2014 r.
6. Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 8 lipca 2014 r. w sprawie dopuszczania do użytku szkolnego podręczników (Dz. U. z 2014 r., poz. 909).
7. Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 6 grudnia 2012 r. w sprawie stawek, szczegółowego sposobu oraz trybu udzielania i rozliczania dotacji przedmiotowych do podręczników szkolnych (Dz. U. z 2012 r., poz. 1501 ze zm.).
8. Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 26 lutego 2002 r. w sprawie podstawy programowej wychowania przedszkolnego oraz kształcenia ogólnego w poszczególnych typach szkół (Dz. U. Nr 51, poz. 458 ze zm.) – wymieniony akt prawny został uchylony z dniem 30 stycznia 2009 r. ale miał zastosowanie w latach szkolnych 2009/2010, 2010/2011 i 2011/2012 do II i IV etapu edukacji.
9. Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 23 grudnia 2008 r. w sprawie podstawy programowej wychowania przedszkolnego oraz kształcenia ogólnego w poszczególnych typach szkół (Dz. U. z 2009 r. Nr 4, poz. 17) – wymieniony akt prawny został uchylony z dniem 1 września 2012 r.
10. Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 27 sierpnia 2012 r. w sprawie podstawy programowej wychowania przedszkolnego oraz kształcenia ogólnego w poszczególnych typach szkół (Dz. U. z 2012 r., poz. 977 ze zm.).
11. Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 7 października 2009 r. w sprawie nadzoru pedagogicznego (Dz. U. Nr 168, poz. 1324 ze zm.).
12. Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 7 lipca 2014 r. w sprawie udzielania dotacji celowej na wyposażenie szkół w podręczniki, materiały edukacyjne i materiały ćwiczeniowe (Dz. U. z 2014 r., poz. 902 ze zm.).

5.3. Charakterystyka uwarunkowań organizacyjnych

Podręczniki są podstawowymi środkami dydaktycznymi używanymi przez uczniów w trakcie realizacji obowiązku szkolnego lub obowiązku nauki. Są jednocześnie wyjątkowym towarem i wyjątkowy jest sposób ich dystrybucji. Wyboru dokonuje bowiem nie rodzic, który płaci za podręczniki⁶⁰ ale nauczyciel. Natomiast rodzice uczniów muszą wskazać przez nauczyciela podręcznik kupić i nie mogą go zastąpić żadnym innym.

W obszarze środowisk związanych z podręcznikami są różni interesariusze:

- wybierający podręcznik nauczyciele – zainteresowani uzyskaniem jak najlepszych efektów kształcenia, łatwością nauczania przy jego użyciu oraz obudową jaką posiada podręcznik u danego wydawcy;
- rodzice uczniów – zainteresowani niskim kosztem nabycia podręcznika, wysoką jakością, możliwością jego wielokrotnego użycia oraz łatwością przyswajalności materiału w nim zawartego;
- wydawcy – zainteresowani przede wszystkim maksymalizacją zysku z tytułu prowadzonej działalności wydawniczej.

Zyski ze sprzedaży podręczników szkolnych stanowią istotny udział w polskim rynku książki. Według opublikowanego przez Instytut Książki raportu pn. *Rynek książki w Polsce 2013*⁶¹ książki szkolne stanowią 31,5% całego rynku książki w Polsce. Udział ten od kilkunastu lat stale wzrastał, ale jego szczególnie wysoki wzrost zaczął się wraz z reformą edukacji w 1999 r. W latach 90-tych w dużej części składał się z obrotu książkami używanymi. Pojawienie się gimnazjów, skrócenie podstawówek i zmiany w szkołach średnich powiązane były z koniecznością stworzenia zupełnie nowych pomocy szkolnych. W efekcie rynek podręczników w Polsce wart był w 2012 r. 850 mln zł⁶², a obecnie szacowany jest nawet na 1 mld zł.

Wartość całego rynku książki w Polsce w ostatnich latach ogółem nieco zmalała, nie tylko w związku z globalną tendencją coraz mniejszego zainteresowania publikacjami drukowanymi i zmian cywilizacyjnych zachodzących w sposobie percepcji słowa pisanego ale także w związku z wprowadzeniem od 1 stycznia 2011 roku 5% podatku VAT, gdy do tego czasu książki obłożone były zerowym podatkiem VAT. Spowodowało to wzrost ceny detalicznej książek do 10%, a w przypadku podręczników nawet od 15% do 20%.

Wyrazem autonomii zawodowej nauczycieli jest przede wszystkim możliwość wyboru metod nauczania, a co za tym idzie – wyboru programu nauczania i podręcznika. W Polsce wybór podręcznika jest prawem, a nie obowiązkiem nauczyciela, który może zdecydować się na korzystanie w procesie nauczania z innych pomocy dydaktycznych, w tym przygotowanych przez siebie. Nauczyciele mają także prawo wyboru tych samych podręczników na kolejne lata.

Zapoczątkowana w 1999 r. reforma oświaty umożliwiła istnienie wielu podręczników do poszczególnych przedmiotów nauczania oraz wprowadziła administracyjny tryb ich dopuszczania do użytku szkolnego na podstawie pozytywnych opinii rzeczoznawców. Efektem

⁶⁰ Za wyjątkiem rodziców klas pierwszych w szkołach podstawowych, od których w roku szkolnym 2014/2015 finansowanie przejęło państwo.

⁶¹ www.instytutksiazki.pl

⁶² Wartość całego rynku książki w Polsce w 2012 roku wynosiła 2,67 mld zł (639 mln euro) w cenach zbytu wydawców, czyli cenach, po jakich wydawcy sprzedają książki dystrybutorom.

tej zmiany jest bogata oferta podręczników, niekiedy tak duża, że oczywistym staje się, iż nauczyciel nie jest w stanie zapoznać się ze wszystkimi podręcznikami dopuszczonymi do użytku szkolnego i dokonać właściwej oceny ich przydatności dla grupy uczniów, z którymi ma prowadzić zajęcia. Liczba dopuszczonych podręczników (według stanu na dzień 25 listopada 2013 r.) wynosiła:

- do języka angielskiego w klasach I–III – 30 tytułów,
- do edukacji wczesnoszkolnej/kształcenia zintegrowanego – 39 tytułów,
- do języka polskiego w szkole podstawowej w klasach IV–VI – 16 tytułów,
- do języka angielskiego w gimnazjum – 40 tytułów,
- do języka polskiego w gimnazjum – 18 tytułów,
- do informatyki w gimnazjum – 13 tytułów,
- do geografii w gimnazjum – 11 tytułów.

5.4. Wybór podręczników szkolnych w innych krajach europejskich

W krajach europejskich występuje znaczne zróżnicowanie w sposobie dopuszczania podręczników do użytku szkolnego. W Finlandii, Wielkiej Brytanii nie dopuszcza się podręczników do użytku szkolnego – o wyborze podręcznika decydują nauczyciele wraz z dyrektorami szkół. Podobnie w niektórych landach niemieckich, gdzie wymagane jest jedynie oświadczenie wydawcy, że dany podręcznik jest zgodny z podstawą programową i konstytucją. Z drugiej strony są kraje, gdzie obowiązuje system dopuszczania podręczników (Włochy, Chorwacja, Czechy, Słowacja).

W krajach europejskich, z wyjątkiem Grecji, Malty i Lichtensteinu, szkoły samodzielnie wybierają podręczniki. Nauczyciele mają pełną swobodę w wyborze preferowanych podręczników lub mogą je wybierać z ustalonej listy.

Do krajów, w których istnieje pełna swoboda wyboru podręczników należą: Dania, Niemcy, Hiszpania, Francja, Włochy, Węgry, Holandia (dla poziomu ISCED 2) i Wielka Brytania.

Wśród krajów, w których nauczyciele mogą wybierać podręczniki z listy, znajduje się: Estonia, Łotwa, Litwa, Luksemburg, Polska i Słowenia. W Belgii (Wspólnocie Niemieckojęzycznej i Wspólnocie Flamandzkiej), Bułgarii, Irlandii, Holandii (na poziomie ISCED 1), Szwecji, Wielkiej Brytanii i Norwegii nauczyciele wraz z dyrektorem szkoły wybierają dowolne podręczniki szkolne, natomiast w Rumunii i Islandii wybierają je z ustalonej listy.

W Szwecji decyzje podejmują sami dyrektorzy szkół jako osoby finansowo odpowiedzialne za podręczniki.

Nauczyciele nie odpowiadają bezpośrednio za wybór podręczników w Republice Czeskiej (gdzie decyzje podejmuje sam dyrektor), Austrii i Słowacji.

W Finlandii szkoły, a w praktyce często nauczyciele, mogą wybierać dla siebie podręczniki, choć sytuacja w poszczególnych szkołach jest zróżnicowana w zależności od tego, czy organ prowadzący przekazał im uprawnienia decyzyjne dotyczące podręczników.

W większości krajów Unii Europejskiej standardem jest zapewnienie bezpłatnego dostępu do podręczników dla uczniów szkół podstawowych i gimnazjów. W Polsce dopiero została rozpoczęta realizacja projektu, w którym państwo wzięło na siebie obowiązek zapewnienia uczniom szkół podstawowych i gimnazjów dostępu do bezpłatnych podręczników lub materiałów edukacyjnych, a także materiałów ćwiczeniowych.

5.5. Metodyka badania publicznych szkół podstawowych oraz nauczycieli i rodziców

Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 29 ust.1 pkt.1 ustawy o NIK, zwróciła się do dyrektorów publicznych szkół podstawowych o przekazanie informacji dotyczących wyboru szkolnego zestawu podręczników oraz zaopatrzenia w podręczniki lub materiały edukacyjne i ćwiczeniowe uczniów klasy pierwszej. Celem badania było dokonanie analizy stanu zaopatrzenia w podręczniki szkolne uczniów publicznych szkół podstawowych (bez specjalnych), ze szczególnym uwzględnieniem uczniów klas pierwszych oraz poznanie opinii nauczycieli i rodziców uczniów klas pierwszych na temat podręcznika „Nasz Elementarz”.

Zapytanie zostało przygotowane w postaci elektronicznego kwestionariusza i skierowane w systemie badań internetowych *Lime Survey* do dyrektorów tych publicznych szkół podstawowych, w stosunku do których zostały pozyskane z MEN oraz pozytywnie zweryfikowane adresy poczty elektronicznej. Dyrektorzy szkół otrzymali e-mail z pismem dyrektora Departamentu Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego NIK oraz *linkiem* do spersonalizowanego kwestionariusza elektronicznego. Każda szkoła otrzymała indywidualny kod dostępu i mogła wypełnić tylko jeden kwestionariusz odpowiedzi.

W celu pozyskania opinii nauczycieli i rodziców uczniów klas pierwszych na temat podręcznika „Nasz Elementarz” przyjęto następującą technikę badania:

- przygotowano w systemie *Lime Survey* elektroniczne ankiety;
- przygotowano zestaw kodów dostępu do ankiety dla nauczycieli i rodziców (para niepowtarzalnych kodów dla każdej ze szkół);
- zwrócono się do dyrektorów szkół podstawowych o przekazanie wychowawcom klas pierwszych oraz przewodniczącym trójek klasowych z klas pierwszych adresu internetowego ankiety oraz kodu wraz z prośbą o wypełnienie ankiety i informacją, że ankietę wypełnić może tylko jeden nauczyciel (wychowawca) i jeden rodzic z każdego oddziału klasy pierwszej;
- badanie miało charakter anonimowy;
- w związku z techniczną możliwością wypełnienia przez rodziców lub nauczycieli ankiet w liczbie przekraczającej liczbę oddziałów klasy pierwszej danej szkoły, przyjęto procedurę losowej eliminacji ze zbioru wynikowego odpowiedzi nadmiarowych. Miało to na celu minimalizację ryzyka wypełnienia ankiet przez tendencyjnie nastawione grupy osób.

W badaniu uczestniczyło 6.796 publicznych szkół podstawowych, co stanowi około 56% populacji tych szkół w Polsce oraz 12.394 nauczycieli – wychowawców uczniów klas pierwszych w tych szkołach i 11.397 rodziców uczniów. Uzyskany zbiór danych został poddany analizie i weryfikacji pod kątem poprawności formalnej i niesprzeczności odpowiedzi. Do weryfikacji wykorzystywano również pomocniczo dane z Systemu Informacji Oświatowej (SIO). W efekcie weryfikacji poprawiono oczywiste pomyłki danych (np. dotyczące liczby oddziałów oraz liczby uczniów). Ze względu na zbyt dużą liczbę błędów zrezygnowano z wykorzystania w dalszej analizie danych dotyczących planowanej i wykorzystanej dotacji celowej na podręczniki i materiały dla uczniów klasy pierwszej. Zbiór odpowiedzi uzupełniono o dane TERYT lokalizacji szkoły i informacje GUS dotyczące liczby ludności gminy, na terenie której zlokalizowana jest szkoła, w tym o liczbę mieszkańców miast.

Reprezentacja oddziałów i uczniów klas pierwszych w badanym zbiorze (liczba oddziałów i uczniów klas pierwszych szkół, które odpowiedziały na zapytanie w stosunku do liczby funkcjonujących oddziałów klas pierwszych i ich uczniów – dane MEN) wahała się w przedziale od 54,1% do 72,8% (Tab. 8).

Tabela nr 8

Reprezentacja oddziałów i uczniów klas pierwszych w zbiorze odpowiedzi szkół

Województwo	Odpowiedzi szkół		Dane MEN (SIO)		Reprezentacja	
	uczniowie	oddziały	uczniowie	oddziały	uczniowie	oddziały
dolnośląskie	22 094	1 065	35 054	1 699	63%	63%
kujawsko-pomorskie	14 830	754	26 845	1 365	55%	55%
lubelskie	15 897	869	27 380	1 524	58%	57%
lubuskie	8 030	389	13 834	682	58%	57%
łódzkie	21 074	1 053	30 303	1 549	70%	68%
małopolskie	28 888	1 541	43 601	2 369	66%	65%
mazowieckie	44 008	2 205	69 619	3 521	63%	63%
opolskie	6 709	358	11 214	617	60%	58%
podkarpackie	15 616	904	26 549	1 552	59%	58%
podlaskie	9 843	522	13 935	738	71%	71%
pomorskie	20 274	992	31 893	1 572	64%	63%
śląskie	40 228	1 983	56 337	2 812	71%	71%
świętokrzyskie	8 810	463	15 376	856	57%	54%
warmińsko-mazurskie	13 722	692	18 614	951	74%	73%
wielkopolskie	33 407	1 667	50 810	2 554	66%	65%
zachodniopomorskie	13 253	653	21 099	1 041	63%	63%
Razem	316 683	16 110	492 463	25 403	64%	63%

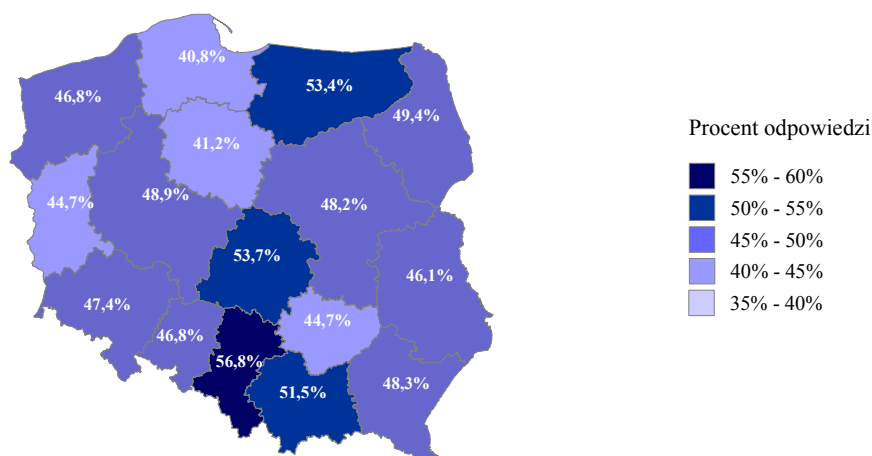
Źródło: Opracowanie własne NIK.

Na ankietę odpowiedziało łącznie 12.846 nauczycieli (zgodnie z założeniem – wychowawców klas pierwszych) z 5.943 szkół, z czego 11.748 nauczycieli z 5.446 szkół, które odpowiedziały poprawnie na zapytanie skierowane do szkół oraz 1.098 nauczycieli z 497 szkół, które na zapytanie nie odpowiedziały. Ze zbioru usunięto łącznie 453 odpowiedzi nadmiarowe (liczba odpowiedzi przewyższała liczbę oddziałów klasy pierwszej szkoły) lub będące oczywistymi powtórzeniami. Usunięcie odpowiedzi nadmiarowych dotyczyło 348 szkół i dokonywane było w sposób losowy. Łącznie do dalszej analizy zakwalifikowano odpowiedzi 12.394 wychowawców klas pierwszych

(z 5.943 szkół podstawowych), co stanowi ok. 48,8% liczby oddziałów klas pierwszych szkół publicznych w Polsce. Reprezentacja oddziałów klas pierwszych w odpowiedziach wychowawców (liczba zakwalifikowanych odpowiedzi wychowawców w stosunku do liczby oddziałów według MEN) w podziale na województwa została przedstawiona poniżej.

Rysunek nr 2

Reprezentacja oddziałów klas pierwszych w zbiorze odpowiedzi wychowawców

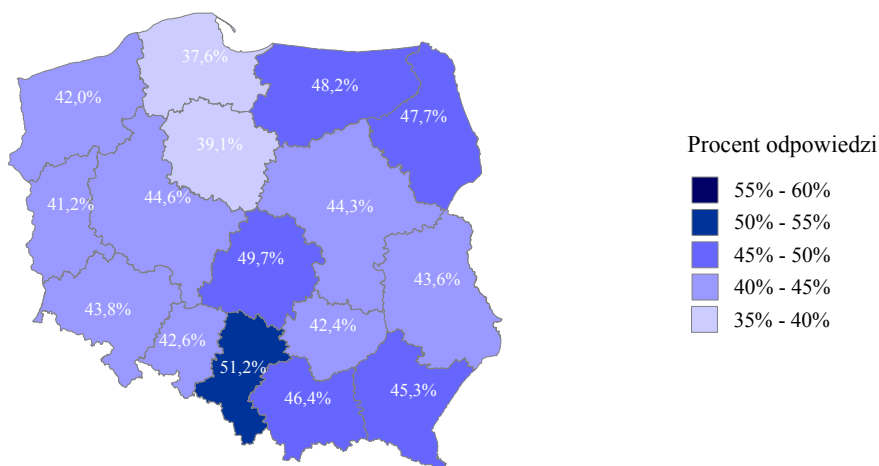


Źródło: Opracowanie własne NIK.

Na ankietę skierowaną do rodziców odpowiedziało 13.280 respondentów z 5.718 szkół (zgodnie z założeniem – przewodniczących trójek klasowych z klas pierwszych), z czego 1.226 rodziców z 461 szkół, które nie odpowiedziały lub odpowiedziały niepoprawnie na zapytanie skierowane do szkół. W przypadku 1.883 odpowiedzi rodziców z 692 szkół liczba odpowiedzi przekraczała liczbę oddziałów klas pierwszych. W związku z powyższym, zgodnie z założeniami badania, odpowiedzi te usunięto w sposób losowy ze zbioru wynikowego. Łącznie do dalszej analizy zakwalifikowano odpowiedzi 11.397 rodziców (z założenia przewodniczących trójek klasowych) z 5.718 szkół, co stanowi około 45 % liczby oddziałów klas pierwszych w skali kraju.

Rysunek nr 3

Reprezentacja oddziałów klas pierwszych w zbiorze odpowiedzi rodziców



Źródło: Opracowanie własne NIK.

Dla celów analitycznych wprowadzono do zbioru danych dwie dodatkowe klasyfikacje:

1. lokalizacja szkoły
 - duże miasto – miasto o liczbie mieszkańców powyżej 100 tys.
 - miasto – gmina miejska lub miejsko-wiejska o liczbie mieszkańców miasta od 20 tys.
 - małe miasto i wieś – pozostałe gminy
2. wielkość szkoły
 - duża szkoła – szkoła o liczbie oddziałów klasy pierwszej 5 i powyżej
 - średnia szkoła – szkoła o liczbie oddziałów klasy pierwszej 3 lub 4
 - mała szkoła – szkoła o liczbie oddziałów klasy pierwszej 1 lub 2

W ramach wyżej wymienionych klasyfikacji uzyskano następujące liczebności odpowiedzi nauczycieli:

Lokalizacja szkoły	Liczba odpowiedzi	Odsetek odpowiedzi	Liczba nauczycieli oceniających podręcznik „Nasz Elementarz”
duże miasto	2 712	21,9%	2 619
miasto	2 498	20,2%	2 427
małe miasto i wieś	7 184	58,0%	7 029
Ogółem	12 394	100,0%	12 075

Wielkość szkoły	Liczba odpowiedzi	Odsetek odpowiedzi	Liczba nauczycieli oceniających podręcznik „Nasz Elementarz”
duża szkoła	3 696	29,8%	3 591
średnia szkoła	3 794	30,6%	3 691
mała szkoła	4 904	39,6%	4 793
Ogółem	12 394	100,0%	12 075

W ramach wyżej wymienionych klasyfikacji uzyskano następujące liczebności odpowiedzi rodziców:

Lokalizacja szkoły	Liczba odpowiedzi	Odsetek odpowiedzi
duże miasto	2 420	21,2%
miasto	2 340	20,5%
małe miasto i wieś	6 637	58,2%
Ogółem	11 397	100,0%

Analizę statystyczną istotności różnic ocen i opinii nauczycieli oraz rodziców w zależności od powyższych klasyfikacji prowadzono z zastosowaniem testów nieparametrycznych (H. Kruskala-Wallisa dla pełnej klasyfikacji, a następnie U. Manna-Whitneya dla poszczególnych grup klasyfikacyjnych zestawionych w pary). Do analiz wykorzystano program statystyczny SPSS 14.0 PL.

5.6. Wykaz jednostek objętych kontrolą oraz ocen skontrolowanej działalności

Tabela nr 9

Wykaz jednostek objętych kontrolą oraz ocen skontrolowanej działalności

Lp.	Jednostka skontrolowana	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej	Ocena skontrolowanej działalności
1.	Ministerstwo Edukacji Narodowej	Joanna Kluzik-Rostkowska	O*
2.	Ośrodek Rozwoju Edukacji w Warszawie	Marek Piotrowski	O
3.	Centrum Usług Wspólnych w Warszawie	Agnieszka Tarasewicz	O

* Zastosowane skróty: ocena opisowa – O; Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie.

5.7. Zestawienie wykorzystania dotacji celowej w 2014 r. na zaopatrzenie szkół podstawowych w podręczniki i materiały ćwiczeniowe dla uczniów klas pierwszych

Województwo	Suma liczby uczniów i oddziałów klas I w podreczniki	Należna kwota dotacji na podręczniki	Wysokość wydatków na podręczniki	Niewydatkowana kwota dotacji na podręczniki	Liczba uczniów zaopatrzonych w ćwiczenia	Kwota dotacji na ćwiczenia	Wysokość wydatków na ćwiczenia	Niewydatkowana kwota dotacji na ćwiczenia	Łączna kwota należnej dotacji	Łączna wysokość wydatków	Łączna kwota niewydatkowanej dotacji	Wskaźnik % niewykorzystania dotacji
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13
dolnośląskie	38 605	954592,8	945675,4	8917,3	37013,0	1827455,1	1779046,1	48409,0	2782047,8	2724721,5	57326,3	2,1%
kujawsko-pomorskie	29 622	732773,3	728676,0	4097,3	28247,0	1396642,5	1387462,8	9179,7	2129415,8	2116138,7	13277,0	0,6%
lubelskie	29 953	740123,0	733790,0	6333,0	28420,0	1402829,0	1389887,7	12941,3	2142952,0	2123677,7	19274,3	0,9%
lubuskie	15 169	375012,5	369535,2	5477,2	14584,0	716473,8	702243,9	14229,9	1091486,2	1071779,2	19707,1	1,8%
łódzkie	32 904	814147,5	809508,1	4639,4	31475,0	1557220,5	1542040,8	15179,7	2371368,0	2351548,9	19819,1	0,8%
małopolskie	47 355	1171540,6	1164914,7	6625,9	45015,0	2226039,4	2208574,7	17464,7	3397580,0	3373489,4	24090,6	0,7%
mazowieckie	77 507	1917135,0	1885399,3	31735,8	73899,0	3653833,6	3558230,6	95603,0	5570968,6	5443629,9	127338,7	2,3%
opolskie	12 200	301727,0	295465,2	6261,8	11610,0	574126,3	561690,2	12436,0	875853,3	857155,4	18697,8	2,1%
podkarpackie	29 789	712428,7	705867,6	6561,1	27327,0	1350901,0	1337806,4	13094,6	2063329,7	2043674,0	19655,7	1,0%
podlaskie	15 330	379321,5	376341,7	2979,8	14680,0	724828,5	720454,3	4374,2	1104150,0	1096796,0	7354,0	0,7%
pomorskie	35 809	885016,0	849811,8	35204,2	34111,0	1687839,2	1627412,8	60426,5	2572855,3	2477224,6	95630,7	3,7%
śląskie	61 673	1524204,0	1508475,6	15728,4	59080,0	2920796,8	2878553,0	42243,7	4445000,8	4387028,6	57972,2	1,3%
świętokrzyskie	16 585	409934,1	407854,6	2079,5	15794,0	780474,3	776474,3	4000,0	1190408,4	1184328,9	6079,5	0,5%
warmińsko-mazurskie	20 410	505023,8	504015,5	1008,3	19476,0	962577,0	957901,2	4675,8	1467600,8	1461916,7	5684,1	0,4%
wielkopolskie	55 955	1384465,5	1368617,3	15848,2	53388,0	2640775,5	2588471,5	52304,0	4025240,9	3957088,7	68152,2	1,7%
zachodniopomorskie	23 101	571700,3	567793,2	3907,1	22192,0	1098355,5	1078388,0	19967,6	1670055,8	1646181,1	23874,7	1,4%
RAZEM	541 967	13379145,4	13221741,2	157409,2	516311,0	25521167,9	25094646,2	426529,7	38900313,3	38316379,4	583945,9	1,5%

Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie danych z Ministerstwa Edukacji Narodowej.

5.8. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Rzecznik Praw Obywatelskich
6. Rzecznik Praw Dziecka
7. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
8. Minister Edukacji Narodowej
9. Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego
10. Komisja Edukacji, Nauki i Młodzieży Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
11. Komisja do Spraw Kontroli Państwowej Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
12. Komisja Edukacji, Nauki i Sportu Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
13. Kuratoria Oświaty (wszystkie)
14. Szef Centralnego Biura Antykorupcyjnego
15. Szef Kancelarii Prezydenta RP
16. Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów
17. Szef Kancelarii Sejmu
18. Szef Kancelarii Senatu



MINISTER EDUKACJI NARODOWEJ

Warszawa, 22 grudnia 2015 r.

BAK-WKI.0701.19.2014.FS

Pan
Krzysztof Kwiatkowski
Prezes Najwyższej Izby Kontroli

Szanowny Panie Prezesie,

mając na uwadze art. 64 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli przedstawiam stanowisko do informacji Najwyższej Izby Kontroli o wynikach kontroli pn. *Dostępność podręczników szkolnych* w zakresie wniosków NIK dotyczących przeprowadzenia oceny wpływu podręcznika „Nasz elementarz” oraz dotowanych materiałów edukacyjnych i ćwiczeniowych na metody pracy nauczycieli, jakość procesu kształcenia i jego efekty.

Odnosząc się do zawartej w informacji NIK (strona 47) treści: *W sprawie dwóch kolejnych wniosków dotyczących przeprowadzenia oceny wpływu podręcznika „Nasz elementarz” oraz dotowanych materiałów edukacyjnych i ćwiczeniowych na metody pracy nauczycieli, jakość procesu kształcenia i jego efekty, Minister Edukacji Narodowej wyraził opinię, że podręczniki są tylko jednym z elementów poprawnie zorganizowanego procesu nauczania-uczenia się i wyodrębnienie ich wpływu na proces edukacyjny jest praktycznie niemożliwe*, będącej przywołaniem odpowiedzi MEN na wnioski pokontrolne NIK (pismo z 27 sierpnia 2015 r., znak: BAK-WKI.0701.19.2014.FS), uprzejmie informuję, że, mając na względzie kierowane do MEN opinie i uwagi nauczycieli i rodziców, jak również to, że podręcznik jest jednym z istotnych elementów w procesie nauczania-uczenia się, rozważona zostanie możliwość przeprowadzenia wskazanej we wnioskach NIK oceny.

Z poważaniem


Anna Zalewska