



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Jacek Uczkiewicz

KNO-4101-012-01/2014
P/14/025

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Tekst ujednolicony
zgodnie z uchwałą Nr 57/2015 Kolegium Najwyższej Izby Kontroli
z dnia 24 lipca 2015 r.

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/14/025 – Dostępność podręczników szkolnych
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego
Kontroler	Cezary Pomarański, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 92515 z dnia 30 grudnia 2014 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Edukacji Narodowej, 00-918 Warszawa, Al. Szucha 25, zwane dalej Ministerstwem lub MEN
Kierownik jednostki kontrolowanej	Joanna Kluzik-Rostkowska, Minister Edukacji Narodowej od 27 listopada 2013 r. Wcześniej, od 18 listopada 2011 r. do 27 listopada 2013 r. Ministrem Edukacji Narodowej była Krystyna Szumilas.

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna	W latach 2012-2015² Minister Edukacji Narodowej podjął działania, które doprowadziły do zwiększenia dostępności dla uczniów podręczników szkolnych do kształcenia ogólnego. W dalszym ciągu jednak nieadekwatna do potrzeb jest liczba dopuszczonych do użytku szkolnego podręczników dla dzieci o specjalnych potrzebach edukacyjnych oraz liczba adaptacji podręczników i książek pomocniczych dla uczniów z dysfunkcją wzroku. Wykaz dopuszczonych do użytku szkolnego podręczników do kształcenia zawodowego nie zawierał propozycji podręczników do nauki 114 zawodów spośród 186, w których prowadzone jest kształcenie w roku szkolnym 2014/2015³. Minister zamówiła opracowanie tekstów autorskich wybranych części bezpłatnego podręcznika pt. „Nasz elementarz” w zakresie edukacji polonistycznej, matematycznej i społecznej jeszcze przed wejściem w życie przepisów upoważniających do takiego działania⁴, tj. trzy dni przed upływem terminu <i>vacatio legis</i> ustawy podpisanej przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej i opublikowanej w Dzienniku Ustaw. Recenzenci współpracujący z autorami podręcznika nie otrzymali jego koncepcji merytorycznej zawierającej rozkład treści nauczania w poszczególnych częściach. Fakt ten utrudniał niektórym recenzentom rzetelną ocenę poprawności merytorycznej projektu podręcznika „Nasz elementarz”, a w szczególności zweryfikowanie jego jakości. 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 wczesnoszkolnej⁵. NIK ocenia natomiast pozytywnie poddanie propozycji treści podręcznika „Nasz elementarz” konsultacjom społecznym.
--------------	---

¹ 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. W niniejszej kontroli poddano ocenie jeden obszar: „Działania Ministra Edukacji Narodowej w obszarze zapewnienia właściwych podręczników dla każdego etapu i typu kształcenia ogólnego, zawodowego i specjalnego.”

² Do czasu zakończenia czynności kontrolnych – 8 maja 2015 r.

³ W roku szkolnym 2014/2015 szkoły ponadgimnazjalne prowadziły kształcenie w 186 zawodach. Natomiast wykaz Ministra Edukacji Narodowej ujmuje łącznie 200 zawodów, w jakich możliwe jest kształcenie o profilu zawodowym.

⁴ Mowa tu o ustawie z dnia 21 lutego 2014 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty (Dz.U. z 2014 r., poz. 290) – tzw. „małej ustawie podręcznikowej”, 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.

⁵ 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 dopuszczane do użytku szkolnego z mocy prawa.

Uzasadnienie
oceny ogólnej

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie podjęcie przez Ministra działań na rzecz stworzenia elektronicznych zasobów edukacyjnych dla uczniów i nauczycieli. Jednak obecny stan zaawansowania działań dotyczących opracowania i wdrożenia do praktyki szkolnej multimedialnych podręczników (e-podręczniki) w ramach kontynuacji Rządowego programu rozwijania kompetencji uczniów i nauczycieli w zakresie stosowania technologii informacyjno-komunikacyjnych – Cyfrowa szkoła⁶, stwarza ryzyko niedostępności tych materiałów uczniom i nauczycielom do dnia 15 listopada 2015 r.⁷

W latach 2012-2015⁸ 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 analiz były działania na rzecz zwiększenia dostępności podręczników szkolnych. W Rządowym programie pomocy uczniom pt. „Wyprawka szkolna” 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 odbiorców.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca 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.⁹ 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.¹⁰ (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.

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 1.317.622,40 zł. Przy wykorzystaniu środków z dotacji z budżetu państwa wydanych zostało 55 tytułów podręczników do kształcenia zawodowego. NIK zwraca uwagę, że dla 12 zawodów (spośród 200 ujętych w wykazie Ministra¹¹) 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,

⁶ Program ustanowiony na podstawie uchwały nr 40/2012 Rady Ministrów z dnia 3 kwietnia 2012 r.

⁷ Planowany termin zakończenia realizowanego projektu i uruchomienia bezpłatnego dostępu do e-podręczników dla uczniów i nauczycieli.

⁸ Do czasu zakończenia czynności kontrolnych – 8 maja 2015 r.

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). 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.).

¹⁰ 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.

¹¹ Według stanu na dzień 10 lutego 2015 r.

przetwórstwa mleczarskiego i transportu drogowego¹². 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.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wprowadzenie przez Ministra przepisów mających na celu ograniczenie zmian w podręcznikach, a w konsekwencji – ułatwienie nauczycielom i rodzicom wykorzystania i zakupu podręczników używanych. W 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 podręczników¹³ ograniczono możliwość składania wniosku o dopuszczenie do użytku szkolnego kolejnego wydania podręcznika zmienionego nie więcej niż w 20%. Wprowadzono również zasadę, że kolejne wydanie podręcznika może pojawić po upływie trzech lat od dnia dopuszczenia do użytku szkolnego jego pierwotnej wersji.

W 2014 r. Minister Edukacji Narodowej podjął działania legislacyjne, które doprowadziły do uchwalenia tzw. ustawy podręcznikowej¹⁴. Zapewniła ona uczniom objętym obowiązkiem szkolnym dostęp do bezpłatnych podręczników oraz innych materiałów edukacyjnych. Udzielenie zamówienia na opracowanie tekstu wybranych części podręcznika „Nasz elementarz” w zakresie edukacji polonistycznej, matematycznej i społecznej nastąpiło w dniu 18 marca 2014 r., tj. trzy dni przed wejściem w życie art. 22c ust. 1 ustawy o systemie oświaty (22 marca 2014 r.) upoważniającego Ministra do podejmowania takich działań. NIK zwraca uwagę, 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 z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty¹⁵ oraz w art. 12 ust. 2 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela¹⁶.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

Działania Ministra Edukacji Narodowej w obszarze zapewnienia właściwych podręczników dla każdego etapu i typu kształcenia ogólnego, zawodowego i specjalnego

System dopuszczania do użytku podręczników szkolnych

Opis stanu
faktycznego

1. 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 administracyjnego¹⁷ i rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 8 lipca 2014 r. w sprawie dopuszczania do użytku szkolnego podręczników¹⁸. 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 podręczników¹⁹, a jeszcze wcześniej – rozporządzenie MEN z dnia 8 czerwca 2009 r. pod tym samym tytułem²⁰.

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

¹² 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.

¹³ Dz. U. z 2012 r., poz. 752, zwane dalej: *rozporządzeniem z 2012 r.* Rozporządzenie uchylono z dniem 8 lipca 2014 r.

¹⁴ Mowa tu o ustawie 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.).

¹⁵ Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 ze zm.

¹⁶ Dz. U. z 2014 r., poz. 191, ze zm.

¹⁷ Dz. U. z 2013 r., poz. 267 ze zm., zwane dalej: *KPA*.

¹⁸ Dz. U. z 2014 r., poz. 909.

¹⁹ Dz. U. z 2012 r., poz. 752, zwane dalej: *rozporządzeniem z 2012 r.*

²⁰ Dz. U. z 2009 r. Nr 89, poz. 730, zwane dalej: *rozporządzeniem z 2009 r.*

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.

(dowód: akta kontroli 167-173)

2. Ministerstwo opracowało procedurę (schemat) 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)²¹ 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 (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 decyzji o odmowie dopuszczenia podręcznika do użytku szkolnego.

(dowód: akta kontroli str. 167-174, 249-263)

3. 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 zwróciła się z wnioskiem 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

²¹ 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.

rzeczoznawców o sporządzenie dodatkowej opinii podręcznika²². W 26 przypadkach uzyskana dodatkowa opinia była pozytywna, a tym samym przesądzająca o jego dopuszczeniu.

(dowód: akta kontroli str. 7-32)

4. 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.

(dowód: akta kontroli 1153-1155)

5. 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.

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 2012-2014 lista została powiększona o 27 nowych rzeczoznawców. Jednocześnie w tym samym czasie z listy zostało skreślonych pięciu rzeczoznawców na ich wnioski. 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.

(dowód: akta kontroli str. 16-20)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

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 rzeczoznawcy²³; w Departamencie Jakości Edukacji wydanie postanowienia o odmowie wszczęcia postępowania trwało 48 dni²⁴, 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.

Według wyjaśnień zebranych od kierujących departamentami – przyczynami, które złożyły się na zwłokę w załatwianiu spraw była zwiększona liczba wniosków, które wpływały do MEN w wyniku wprowadzanych zmian w kształceniu, która dodatkowo nałożyła się

²² 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.

²³ Dotyczy podręcznika dla szkolnictwa zawodowego – wydane przez Wydawnictwo Komunikacji i Łączności Spółka 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.

²⁴ Dotyczy podręcznika do kształcenia ogólnego – wydane przez Cambridge University Press z Warszawy pt. „English in Mind 3” autorstwa: Herberta Puchty, Jeffa Stranka, Richarda Cartera, Petera Lewi-Jonesa, Miłady Krajewskiej, Anity Lewickiej i Anki Kowalskiej.

ze zmianami w przepisach dotyczących dopuszczenia podręcznika, wywołującymi m.in. konieczność korekt składanych wniosków oraz niekiedy potrzeba zasięgnięcia opinii Departamentu Prawnego. Ponadto podano, że wydłużanie się procedur było związane z koniecznością zachowania pisemnej formy załatwiania spraw oraz zapewnienia udziału w postępowaniu wszystkim biorącym w nim udział, a w szczególności z wydawaniem opinii warunkowych przez rzeczoznawców, potrzebą wykonania korekt podręczników, dla których nie ma określonego terminu dla wydawców podręczników na uwzględnienie poprawek rzeczoznawców i koniecznością uzyskania końcowej opinii rzeczoznawców²⁵.

(dowód: akta kontroli str. 7-32, 79-94)

Dostępność podręczników do kształcenia ogólnego

Opis stanu
faktycznego

1. W latach 2012-2015²⁶ 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.

(dowód: akta kontroli 220-248)

2. 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 oświaty²⁷ 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 kontroli²⁸, 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

²⁵ Zgodnie z przepisami wszystkich trzech rozporządzeń MEN regulujących dopuszczanie do użytku szkolnego podręczników w okresie lat 2012-2015 rzeczoznawca przygotowuje opinię w terminie 30 dni. Jeśli rzeczoznawca wyda opinię warunkową, otrzymuje do zaopiniowania poprawiony podręcznik i sporządza opinię końcową w terminie kolejnych 14 dni. W przypadku przekroczenia ww. terminów naliczane są kary umowne.

²⁶ Do dnia zakończenia kontroli, tj. 8 maja 2015 r.

²⁷ Przepis ten w ówczesnym brzmieniu dawał nauczycielowi prawo wyboru podręcznika spośród podręczników dopuszczonych do użytku szkolnego.

²⁸ Kontrolą objęto 935 szkół (538 podstawowych, 269 gimnazjów i 128 szkół ponadgimnazjalnych).

wystąpienia było wyeliminowanie wyżej wymienionych praktyk stosowanych przez szkoły podczas dokonywania wyboru podręczników szkolnych oraz innych pomocy dydaktycznych²⁹.

Kolejna, zlecona kuratorom oświaty przez MEN, planowa kontrola w roku szkolnym 2013/2014³⁰, 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.

Dyrektorzy szkół deklarowali, że podczas wyboru podręczników szkolnych nauczyciele kierują się niżej wymienionymi przesłankami:

- dostosowanie do możliwości i potrzeb uczniów;
- zróżnicowany poziom trudności zadań i ćwiczeń umożliwiający indywidualizację pracy z uczniami;
- różnorodność proponowanych ćwiczeń i zadań dla ucznia;
- załączenie do podręcznika materiałów dydaktycznych w formie elektronicznej (multimedia);
- dostępność dodatkowych materiałów dla nauczycieli (propozycje scenariuszy lekcji, płyty DVD z materiałami filmowymi);
- spójność podręcznika z wybranym przez nauczyciela programem nauczania;
- możliwość systematycznego powtarzania materiału przez uczniów i samodzielnej pracy (np. dzięki zamieszczonym testom do samokontroli, odpowiedziom do zadań);
- promocja przez wydawnictwo;
- kryteria materialne (cena).

(dowód: akta kontroli 167-174)

3. Kontrole w szkołach oraz analiza rynku podręczników przeprowadzona przez upoważnionych pracowników Ministerstwa Edukacji Narodowej wskazała na następujące kwestie:

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

(dowód: akta kontroli str. 214-248, 1059-1092)

4. W obszarze kształcenia ogólnego w Ministerstwie prowadzone są wykazy podręczników:

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

³⁰ 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.

- do kształcenia ogólnego,
- do kształcenia ogólnego opracowanych na zlecenie ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania,
- przeznaczonych do kształcenia ogólnego, dostosowanych do wieloletniego użytku,
- 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 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: 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).

(dowód: akta kontroli str. 125-132)

5. Minister sprawował nadzór nad funkcjonowaniem edukacyjnego portalu internetowego wiedzy dla nauczycieli „Scholaris”³¹ (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. Obecnie portal zawiera 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.

(dowód: akta kontroli str. 167-174)

Dostępność podręczników do kształcenia zawodowego

Opis stanu
faktycznego

1. 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).

(dowód: akta kontroli str. 95-99)

2. 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 z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych³² 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 szkolnych³³.

³¹ 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. Iwspółfinansowany z Europejskiego Funduszu Społecznego.

³² Dz. U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.

³³ Dz. U. z 2012 r., poz. 1501 ze zm.

W latach 2012-2014 dotacje przedmiotowe do podręczników szkolnych do kształcenia zawodowego uzyskało łącznie osiem podmiotów wydawniczych, tj. wszystkie podmioty, które o to wnioskowały. We wskazanym okresie wydawnictwa otrzymały łącznie 1.317.622,40 zł (380.665,20 zł w 2012 r., 721.436,70 zł w 2013 r., 215.520,50 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. – 8.

(dowód: akta kontroli str. 84-92, 100-104)

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*³⁴, 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.

(dowód: akta kontroli str. 84-92, 95-99)

Dostępność podręczników dla uczniów o specjalnych potrzebach edukacyjnych

Opis stanu
faktycznego

1. 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 w Warszawie (ORE), 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.

(dowód: akta kontroli str. 105-112)

2. 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 Ministra Edukacji Narodowej z dnia 23 grudnia 2008 r. w sprawie podstawy programowej wychowania przedszkolnego oraz kształcenia ogólnego w poszczególnych typach szkół³⁵. 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

³⁴ https://www.mir.gov.pl/fundusze/Fundusze_Europejskie_2014_2020/Documents/PO_WER_08012014.pdf.

³⁵ Dz. U. z 2009 r. Nr 4, poz. 17. Rozporządzenie uchylono z dniem 1 września 2012 r.

wykorzystywane przez nauczyciela podręczniki opracowane zgodnie z podstawą programową określoną w rozporządzeniu Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 26 lutego 2002 r. w sprawie podstawy programowej wychowania przedszkolnego oraz kształcenia ogólnego w poszczególnych typach szkół³⁶, 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, która jest bardzo zindywidualizowana, 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 umowy zawartej 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.

(dowód: akta kontroli str. 105-112, 1109-1116)

3. W latach 2012-2014 Minister podejmował działania na rzecz poprawy dostępu do podręczników uczniom kształconym specjalnie lub uczniom ze specjalnymi potrzebami edukacyjnymi. Wśród nich było zapewnienie zwiększonych 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.

Minister rozpoczął również prace legislacyjne, których skutkiem było wprowadzenie z dniem 8 lipca 2014 r. w ustawie o systemie oświaty przepisów regulujących 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. 22a ust. 4 ustawy). Na dzień zakończenia kontroli trwały także 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 specjalnego (druk sejmowy 2957).

(dowód: akta kontroli str. 105-112)

³⁶ Dz. U. Nr 51, poz. 458 ze zm.

4. 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 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 1.192.703,89 zł udostępniono uczniom 1.216 podręczników i 5.144 książki pomocnicze. W 2013 r. była to kwota 1.326.149,96 zł, za którą przekazano uczniom 1.216 podręczników i 584 książki pomocnicze. W 2014 r. zawarto porozumienia i umowę na łączną kwotę 1.359.667,74 zł. W ramach wydatkowania ww. środków Zleceniobiorcy zobowiązali się zapewnić uczniom niewidomym 1.092 podręczniki i 474 książki pomocnicze.

(dowód: akta kontroli str. 105-120)

Opis stanu
faktycznego

Dostępność podręczników dla uczniów z rodzin w trudnej sytuacji ekonomicznej

1. 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

³⁷ Dane według stanu na koniec 2014 r.

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.

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.

(dowód: akta kontroli str. 191-198)

2. 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 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: 77.791.501 zł i 32.911.022 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: 201.771 zł i 49.794 zł oraz 87.436 zł i 46.109 zł. Wysokość przekazanej dotacji ogółem wyniosła 111.087.633 zł, z czego wydatkowano w ramach programu 89.450.428 zł. Kwota dokonanych zwrotów do budżetu wyniosła 21.637.205 zł, a zatem niewydatkowane środki stanowiły 19,48%.

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.

(dowód: akta kontroli str. 191-198)

Dostępność podręczników dla mniejszości narodowych i etnicznych

Opis stanu faktycznego

1. 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 książeczki pomocnicze (np. słowniki, podręczniki metodyczne itp.).

(dowód: akta kontroli str. 125-132)

2. 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 środowisk mniejszości narodowych (litewskiej, niemieckiej, ormiańskiej, słowackiej, ukraińskiej i żydowskiej), mniejszości etnicznej łemkowskiej oraz społeczności kaszubskiej.
(dowód: akta kontroli str. 125-132)

3. W latach 2012-2014 Minister Edukacji Narodowej dofinansował kwotą 2.500.395 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.
(dowód: akta kontroli str. 125-132)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

1. Najwyższa Izba Kontroli zwraca 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. 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. (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.

(dowód: akta kontroli str. 1111-1116)

2. Wykaz podręczników dopuszczonych do użytku przez Ministra nie zawierał podręczników do nauki 114 zawodów, w których kształciło się 88,2 tys. uczniów (np. optyk, operator maszyn i urządzeń metalurgicznych, technik dźwięku). NIK zwraca również uwagę, że 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.

Pani Ewa Konikowska-Kruk – Dyrektor Departamentu Kształcenia Zawodowego i Ustawicznego podała w wyjaśnieniach, że 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 dopuszczonych do użytku szkolnego przez Ministra Edukacji Narodowej jest uzasadnione, zdaniem NIK, znaczną liczbą uczniów kształcących się w wyżej wymienionych zawodach.

(dowód: akta kontroli str. 7-32, 941-943)

Wprowadzenie darmowych materiałów edukacyjnych dla uczniów

Opis stanu
faktycznego

1. W 2014 r. Minister Edukacji Narodowej podjął działania 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 38.373 tys. zł oraz 384 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 nowożytnego⁴¹, to 541.967 (99,7%), a rzeczywista liczba uczniów klas I, którym szkoły zapewniły materiały ćwiczeniowe to 516.311 (100%).

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.

⁴¹ 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.).

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 z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji⁴².

(dowód: akta kontroli 1135-1138)

2. W 2014 r. Minister Edukacji Narodowej rozpoczął prace na wprowadzeniu 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 (CIE), Instytutem Badań Edukacyjnych (IBE). 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.

(dowód: akta kontroli 437-450, 592-918)

3. 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 wyszukiwano 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, że w przyszłej cenie podręcznika nie będzie zawartego kosztu materiałów wsparcia dla nauczyciela. 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 ponosił rodzic lub prawny opiekun ucznia.

(dowód: akta kontroli str. 178-183, 399-410, 934-935, 1135-1138)

Przygotowanie do wydania podręcznika – „Nasz elementarz”

Opis stanu
faktycznego

1. 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., tj. cztery dni przed wejściem w życie przepisów umożliwiających zlecenie opracowania i wydania podręcznika przez Ministra Edukacji

⁴² Dz. U. z 2003 r. Nr 153, poz. 1503 ze zm.

Narodowej (22 marca 2014 r.)⁴³. W sprawie tej przeprowadzono trzy postępowania, w których przedmiotem zamówienia było: 1) opracowanie tekstu autorskiego części pierwszej podręcznika w zakresie edukacji polonistycznej, matematycznej i społecznej oraz części od drugiej do czwartej w zakresie edukacji polonistycznej i społecznej, 2) opracowanie przyrodniczej części tekstu autorskiego dla wszystkich czterech części podręcznika, 3) opracowanie części matematycznej tekstu autorskiego dla części od drugiej do czwartej podręcznika.

Wnioski o wszczęcie postępowań o udzielenie zamówienia publicznego dla trzech wymienionych wyżej zadań zostały uruchomione 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 z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych⁴⁴ (PZP) oraz wykonawca, do którego skierowano zaproszenie został zaakceptowany w odpowiednio tych samych dniach, tj. 17, 21 i 31 marca 2014 r. W uzasadnieniu wyboru trybu podano, że 22 marca 2014 r. *wchodzi w życie nowelizacja ustawy o systemie oświaty przewidująca prawo Ministra Edukacji Narodowej do zlecania opracowania i wydania podręcznika lub jego części. Realizując to prawo Minister podjął decyzję o zapewnieniu nieodpłatnego podręcznika uczniom rozpoczynającym naukę w klasach pierwszych szkół podstawowych od 1 września 2014 r. (...) Dotrzymanie ww. terminu oznacza konieczność zlecenia opracowania ww. podręcznika w możliwie najkrótszym czasie. Tylko tryb z art. 5 ust. 1a Prawa zamówień publicznych daje rękojmię wykonania harmonogramu (...), a w konsekwencji dotrzymania terminu realizacji zadania.*

(dowód: akta kontroli 318-390)

2. Po przeprowadzeniu negocjacji, zawarto trzy umowy z wykonawcami (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 PZP na podstawie art. 4 pkt 8 ustawy PZP – dwu innym wykonawcom⁴⁵. 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 203.602 zł brutto.

(dowód: akta kontroli str. 318-396)

3. W dniu 24 kwietnia 2014 r. upoważniony przedstawiciel MEN podpisał umowę z Instytutem Badań Edukacyjnych (IBE) 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) równościowym⁴⁶. Wynagrodzenie z tytułu wykonania umowy określono na kwotę 130.380 zł,

⁴³ Mowa tu o ustawie z dnia 21 lutego 2014 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty

⁴⁴ Dz. U. z 2013 r., poz. 907 ze zm., zwana dalej: *ustawa PZP*.

⁴⁵ Udzielenie opisywanych tu zamówień było przedmiotem postępowania wyjaśniającego przeprowadzonego przez Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych w trybie art. 161 ust. 4 ustawy PZP. Celem tego postępowania było ustalenie, czy zachodzi uzasadnione przypuszczenie udzielenia zamówienia z naruszeniem przepisów ustawy PZP. 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.

⁴⁶ 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.

w tym wynagrodzenie za recenzję – 93.480 zł oraz wynagrodzenie za konsultację – 36.900 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. Wynagrodzenie z tytułu wykonania umowy określono ostatecznie na kwotę 155.000 zł w dniu 14 lipca 2014 r. w aneksie nr 2 do umowy 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 recenzję⁴⁷.

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.

(dowód: akta kontroli str. 399-410, 579-591, 616-918)

Wydruk i dystrybucja podręcznika – „Nasz elementarz”

Opis stanu
faktycznego

1. Minister Edukacji Narodowej, na pięć dni przed wejściem w życie przepisu art. 22c ust. 1 ustawy o systemie oświaty (22 marca 2014 r.) upoważniającego ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania do zlecenia opracowania podręcznika, 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 1.716.538 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 9.375.912 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).

(dowód: akta kontroli str. 399-410)

2. 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.

(dowód: akta kontroli str. 265-317)

⁴⁷ Z wytycznych MEN (nr DJE.WPNT.5070.1.205.2014 z dnia 2 września 2014 r.), akceptowanych przez Panią Joannę Berdżik – 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.

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.

(dowód: akta kontroli str. 451-563,921-923)

3. 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.)⁴⁸. Jednocześnie poszczególne części podręcznika przekazano za pośrednictwem Ośrodka Rozwoju Polskiej Edukacji za Granicą (ORPEG) do podmiotów organizujących nauczanie języka polskiego wśród Polonii i Polaków zamieszkających za granicą oraz dzieci pracowników migrujących (odpowiednio: 7.228 szt., 7.191 szt., 5.391 szt.).

(dowód: akta kontroli str. 399-410)

Spośród wszystkich 13.437 szkół podstawowych⁴⁹ 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.

(dowód: akta kontroli str. 399-410)

4. Dla potrzeb oceny skutków regulacji (OSR), wskazane w uzasadnieniu do zmiany ustawy o systemie oświaty planowane wydatki 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 13.379.043,31 zł, co stanowi 78,2% planowanych wydatków.

Poniesione koszty na opracowanie podręcznika wyniosły 3.125.390,06 zł i złożyły się na nie koszty:

- poniesione na rzecz autorów podręcznika w kwocie 203.602,00 zł;
- poniesione na rzecz recenzentów w kwocie 155.000,00 zł;
- poniesione na rzecz konsultantów w kwocie 9.840,00 zł;
- zgłoszenia znaków towarowych w kwocie 8.570,00 zł;
- opracowania podręcznika w wersji zaadaptowanej dla uczniów niepełnosprawnych w kwocie 1.678.456,27 zł;
- reprezentacji przed Urzędem Patentowym w kwocie 19.249,50 zł;
- opracowania wykonanego przez Centrum Informatyczne Edukacji w kwocie 980.642,45 zł;
- druku proofów i egzemplarzy próbnych w kwocie 25.748,82 zł.

Na druk podręcznika wydatkowano kwotę 8.861.706,00 zł.

Koszty dystrybucji podręcznika to kwota 1.186.270,31 zł (złożyły się na nią koszty dystrybucji realizowanej przez:

- wojewodów, w ramach realizowanych porozumień, na kwotę 629.147 zł;
- CUW za dystrybucję do kuratorów oświaty na kwotę 37.952,88 zł;
- Poczta Polska za dystrybucję do kuratoriów oświaty na kwotę 15.374,52 zł;
- Alfa Logis Sp. z o.o. III i IV części podręcznika do szkół na kwotę 403.903,05 zł;
- ORPEG dla szkół kształcących w języku polskim za granicą na kwotę 90.198,51 zł;
- Longmaster za magazynowanie rezerwy podręcznikowej na kwotę 2.074,39 zł).

Koszt opracowania, wydania i dostarczenia uczniowi każdej części podręcznika „Nasz elementarz” wyniósł 5,26 zł, tj. 21,04 zł za wszystkie jego cztery części.

⁴⁸ Podane dane nie uwzględniają zamówień uzupełniających.

⁴⁹ Z danych SIO, według stanu na dzień 30 września 2014 r., szkół podstawowych ogółem jest 13.437, w tym 694 to szkoły specjalne.

(dowód: akta kontroli str. 920, 1132-1133)

5. 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 cz. 1 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, natomiast części czwartej na początku sierpnia br.⁵⁰

W dniu 22 kwietnia br. 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 nie została jeszcze w całości zrealizowana.

Poradniki metodyczne wspomagające pracę nauczycieli są przygotowywane przez Ośrodek Rozwoju Edukacji zgodnie ze zleceniem Ministerstwa 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.

(dowód: akta kontroli str. 1121-1127)

Stan realizacji projektu *E-podręczniki do kształcenia ogólnego*

Opis stanu
faktycznego

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

⁵⁰ Po zakończeniu czynności kontrolnych planowany termin udostępnienia na stronie internetowej IV części podręcznika uległ zmianie – obecnie jest to termin *koniec sierpnia 2015 r.*

6 marca 2013 r. Z tego powodu wydłużono termin jego realizacji o 3 miesiące tj. do 30 września 2015 r. Ponadto 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 o 1,5 miesiąca.

Projekt dofinansowany jest w kwocie ponad 49,3 mln. zł z Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki i zgodnie z planem, realizowany ma być do 15 listopada 2015 r.

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.

Według stanu na 8 maja 2015 r. rozliczono we wnioskach o płatność kwotę: 28.281.759,37 zł, co stanowi 57,33% 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: 3.229.876,64 zł.

(dowód: akta kontroli str. 199-209, 1118-1119, 1149-1152)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że niski stopień wykonania budżetu przeznaczonego na realizację projektu *E-podręczniki do kształcenia ogólnego* oraz wchodzący w życie z dniem 1 września 2015 r. obowiązek zasięgnięcia opinii rzeczoznawców zwiększają ryzyko niedostępności tych materiałów uczniom i nauczycielom do dnia 15 listopada 2015 r.

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁵¹, wnosi do Ministra Edukacji Narodowej o:

- 1) 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 metody pracy nauczycieli i jakość procesu kształcenia;
- 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) 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.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Zgodnie z art. 54 ust. 1 i 3 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Prezesa Najwyższej Izby Kontroli.

⁵¹ Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

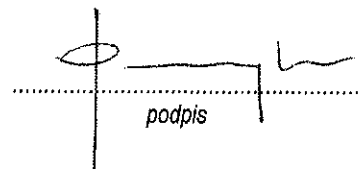
Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Warszawa, dnia 15 czerwca 2015 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Nauki, Oświaty
i Dziedzictwa Narodowego

Dyrektor
Piotr Prokopczyk



.....
podpis