



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Wojciech Kutyla

KNO.410.007.01.2018

Pani
Anna Zalewska
Minister Edukacji Narodowej
Ministerstwo Edukacji Narodowej
Al. J. Ch. Szucha 25
00-918 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

zmienione zgodnie z treścią uchwały nr 13/2019 Kolegium NIK z dnia 27 marca 2019 r.

P/18/027 Zmiany w systemie oświaty

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
ul. Filtrowa 57, 02-056 Warszawa
T +48 22 444 50 00, F +48 22 444 57 93
NIK@NIK.gov.pl

Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-14, 00-950 Warszawa

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Edukacji Narodowej ¹ , Al. J. Ch. Szucha 25, 00-918 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Anna Zalewska, Minister Edukacji Narodowej ² , od 16 listopada 2015 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	Przygotowanie i wdrożenie zmian w systemie oświaty
Okres objęty kontrolą	Lata 2016-2018 (do czasu zakończenia kontroli oraz okres wcześniejszy, jeżeli będzie miał wpływ na kontrolowaną działalność)
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ³
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego
Kontrolerzy	1. Katarzyna Tomaszczyk-Pacula, doradca ekonomiczny, legitymacja służbowa nr 19719 2. Kamil Tomaszewski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KNO/32/2018 z 2 października 2018 r. 3. Beata Stephenson, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KNO/30/2018 z 2 października 2018 r. 4. Konrad Kobylko, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KNO/31/2018 z 2 października 2018 r.

(akta kontroli: 1-3)

II. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA Minister Edukacji Narodowej nierzetelnie przygotował zmiany w systemie oświaty, polegające m.in. na zastąpieniu sześciolletniej szkoły podstawowej i trzyletniego gimnazjum ośmioletnią szkołą podstawową, które były wdrażane przez jednostki samorządu terytorialnego od 1 września 2017 r.

Przygotowane akty normatywne dotyczące nowego ustroju szkolnego były poprzedzone szerokimi konsultacjami społecznymi. Łącznie zgłoszono 289 uwag i opinii, z czego w całości lub w części uwzględniono 100. Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia działania informacyjne podejmowane przez Ministra, w zakresie zaprezentowania wdrażanych zmian w systemie oświaty jak największej liczbie osób, w szczególności rodzicom i uczniom. Minister powołał również Zespół do spraw wdrażania reformy edukacji⁵, który miał koordynować wdrażanie zmian w systemie oświaty w zakresie realizacji zadań w obszarze wspierania jednostek samorządu terytorialnego, w tym działań legislacyjnych i polityki informacyjnej.

Pomimo to Minister nie posiadał rzetelnych analiz dotyczących m.in. finansowych i organizacyjnych skutków projektowanych zmian. Założenia Ministra dotyczące m.in. oszczędności związanych z dowożeniem uczniów nie zostały zrealizowane. Minister nie przeprowadził także rzetelnych i kompleksowych analiz dotyczących możliwości przyjęcia do szkół ponadpodstawowych/ponadgimnazjalnych⁶ absolwentów VIII klas szkół

¹ Dalej: Ministerstwo, MEN.

² Dalej: Minister.

³ Dz. U. z 2017 r. poz. 524, ze zm., dalej: ustawa o NIK.

⁴ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁵ Zespół ten został powołany zarządzeniem Dyrektora Generalnego Ministerstwa i funkcjonował od 28 grudnia 2016 r. do 4 grudnia 2017 r.

⁶ Tj. liceów ogólnokształcących, techników i szkół branżowych I stopnia, działających również w zespołach szkół.

podstawowych oraz III klas wygaszanych gimnazjów (tzw. *podwójnego rocznika*). Nie posiadał również rzetelnych informacji o przekształceniu lub likwidacji gimnazjów⁷, a także o liczbie nauczycieli przeszkolonych z nowej podstawy programowej. Wdrażanie i monitorowanie wprowadzanych zmian w systemie oświaty nie było też w sposób kompleksowy ujęte w planach działalności Ministra na 2017 r. i 2018 r.

NIK stwierdza, że 20% ekspertów opracowujących nowe podstawy programowe było rekomendowanych przez instytucje związane z systemem oświaty, a pozostali wybrani byli decyzją Ministra, podejmowaną w sposób autonomiczny. Ponadto proces przygotowania nowych podstaw programowych prowadzony był w sposób nierzetelny, szczególnie w zakresie zawierania umów z ekspertami i założeń podstawy programowej do jednego przedmiotu.

Uzasadnienie
oceny ogólnej

Projekty aktów prawnych (ustaw i aktów wykonawczych) związanych ze zmianami w systemie oświaty poddane były szerokim konsultacjom społecznym (m.in. prekonsultacje i cykl debat). Łącznie zgłoszono 289 uwag i opinii, z czego w całości lub w części uwzględniono 100. Ponadto Minister nie posiadał rzetelnych analiz wskazujących na sposób i możliwości przeprowadzenia zmian dotyczących wszystkich aspektów systemu oświaty, tj. skutków finansowych, podstaw programowych, organizacyjnych oraz uczniów z tzw. *podwójnego rocznika*.

Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że dopiero po konsultacjach międzyresortowych, Ocena Skutków Regulacji projektów ustaw oświatowych zawierała wpływ projektowanych zmian na finanse jednostek samorządu terytorialnego, w tym z oszczędności z tytułu dowożenia uczniów, które za lata 2017-2018 miały wynieść 82 mln zł. Jednak ze złożonych sprawozdań budżetowych przez jednostki samorządu terytorialnego wynika, że wydatki samorządów na dowożenie uczniów w 2017 r. nie przyniosły oszczędności, a wręcz przeciwnie – wzrosły w stosunku do okresu wcześniejszego. Przy założeniu, że w latach 2016-2017 jednostki samorządu terytorialnego⁸ w ciągu III kwartałów wydatkowały około 66% rocznych wydatków na dowożenie uczniów, w całym 2018 r. mogą one wynieść nawet 937,2 mln zł. Łączne wydatki na dowożenie uczniów w latach 2016-2018 mogą więc wzrosnąć o kwotę 85,7 mln zł.

Źródłem finansowania zmian, oprócz oszczędności samorządów, miała być także część oświatowa subwencji ogólnej⁹, która w latach 2016 - 2018 wzrosła¹⁰ do 43.075,1 mln zł¹¹, tj. o 5,4%. W związku z tym, że część oświatowa subwencji ogólnej przyznawana jest na finansowanie różnych zadań oświatowych, nie ma możliwości wskazania ogólnej kwoty wydatkowanej przez samorządy na wdrożenie zmian w systemie oświaty oraz jej kompleksowej weryfikacji w odniesieniu do przyjętych w założeniach kosztów.

Mechanizmem wspomagającym wdrażanie zmian w systemie oświaty miały być również środki przyznawane z rezerwy części oświatowej subwencji ogólnej. Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że w ramach tego mechanizmu w latach 2017-2018 uwzględniono zaledwie 38,5% (351.817,6 tys. zł) kwoty wnioskowanej przez jednostki samorządu terytorialnego z rezerwy części oświatowej subwencji ogólnej. Podstawą

⁷ Poprzez likwidację gimnazjów należy także rozumieć wygaszenie i zakończenie ich działalności.

⁸ Dalej: *jst*.

⁹ Stosownie do art. 27 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2018 r. poz. 1530, ze zm.) wielkość części oświatowej subwencji ogólnej dla wszystkich jednostek samorządu terytorialnego ustalana jest corocznie w ustawie budżetowej. Kwotę przeznaczoną na część oświatową subwencji ogólnej dla wszystkich jednostek samorządu terytorialnego ustala się w wysokości łącznej kwoty części oświatowej subwencji ogólnej, nie mniejszej niż przyjęta w ustawie budżetowej w roku bazowym, skorygowanej o kwoty innych wydatków z tytułu realizowanych zadań.

¹⁰ Poza zmianami w systemie oświaty wzrost ten związany był m.in. z podwyższeniem wynagrodzeń nauczycieli w 2017 r. i 2018 r., uwzględnieniem dzieci 6-letnich w wychowaniu przedszkolnym w subwencji oświatowej, zmniejszeniem zakresu zadań oświatowych realizowanych w szkołach podstawowych w związku z podwyższeniem wieku obowiązku szkolnego (od 7 lat), zmianą w liczbie i strukturze awansu zawodowego nauczycieli zatrudnionych w szkołach i placówkach oświatowych prowadzonych przez jednostki samorządu terytorialnego

¹¹ Zaplanowana dla jednostek samorządu terytorialnego na 2018 r. kwota części oświatowej subwencji ogólnej w załączniku nr 2 do ustawy budżetowej na rok 2018 z dnia 11 stycznia 2018 r. (Dz. U. poz. 291).

do nieuwzględnienia w całości wnioskowanych kwot był zastosowany przez Ministra próg kwotowy¹².

W latach 2016-2018 Minister poniósł koszty zmian w systemie edukacji w wysokości 3.460,2 tys. zł bez uwzględniania kosztów własnych, z czego na opracowanie koncepcji zmian wydatkowano kwotę 2.316,3 tys. zł (66,9%), a na ich wdrożenie 1.143,9 tys. zł (33,1%). Wydatki te dotyczyły w szczególności: opracowania podstawy programowej, organizacji debat związanych z koncepcją zmian, działaniom informacyjnym (produkcja klipów i ich emisja). We współpracy z Ośrodkiem Rozwoju Edukacji Minister wydał publikacje odnoszące się do nowej podstawy programowej z 14 lutego 2017 r. Minister wykorzystywał własną stronę internetową do informowania interesariuszy o dokonywanych zmianach¹³. Zorganizował także spotkania z kuratorami oświaty, których tematyka dotyczyła zmian w systemie oświaty oraz podjął działania na rzecz wykorzystania potencjału kuratoriów oświaty w zakresie przygotowania i wdrażania zmian w systemie oświaty¹⁴.

Wskazać należy, że 20% (38 spośród 186) ekspertów opracowujących podstawy programowe było rekomendowanych przez instytucje związane z systemem oświaty. Pozostali eksperci byli zaś wybierani autonomiczną decyzją Ministra, bez sprecyzowanych zasad. Ponadto podstawę programową kształcenia ogólnego dla jednego z przedmiotów nauczania (wychowanie do życia w rodzinie) dla szkół ponadpodstawowych tworzyli pracownicy Ministerstwa Edukacji Narodowej, a nie – jak w pozostałym przypadku – zespoły ekspertów. Minister nierzetelnie sporządził umowy z ekspertami opracowującymi założenia do podstaw programowych, nie wskazując etapu edukacyjnego i typu szkoły, którego mają dotyczyć treści nauczania zawarte w założeniach, ograniczając się do ogólnych zapisów przedmiotu umowy, co mogło utrudniać merytoryczny odbiór dzieła, szczególnie pod względem kompletności.

Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że uczniowie klas VII i VIII zaczęli realizować nową podstawę programową w roku szkolnym 2017/2018 i 2018/2019 pomimo, że została ona zaprojektowana jako spójna całość dla cyklu nauczania w klasach IV-VIII dla uczniów rozpoczynających naukę w wieku 7 lat, a w grupie tej są również dzieci, które rozpoczęły naukę w wieku 6 lat. NIK zwraca również uwagę na ryzyko wadliwej konstrukcji nowych podstaw programowych, na co wskazuje również w swoim piśmie do Ministra Rzecznik Praw Dziecka, które mogłoby być zniwelowane poprzez weryfikację tych podstaw przez ekspertów wybranych w sposób przejrzysty i transparentny.

Minister zapewnił uczniom dostęp do podręczników dostosowanych do nowej podstawy programowej, które tworzone częściowo w oparciu o projekty aktów wykonawczych do ustaw wprowadzających zmiany w systemie oświaty.

Minister nie posiadał rzetelnych informacji do monitorowania zmian w systemie oświaty. W planach działalności na 2017 r. i 2018 r. nie ujęto kompleksowych celów związanych z wdrażaniem ani monitorowaniem tych zmian, co było działaniem nierzetelnym i naruszało zasady opracowania planu działalności¹⁵. Wiedzę o przekształceniach i likwidacji gimnazjów Minister czerpał z ankiet wypełnianych przez dyrektorów szkół na początku 2017 r., pomimo próby opracowania stosownego narzędzia w funkcjonującym System Informacji Oświatowej¹⁶ (do zakończenia czynności kontrolnych nie było ono źródłem rzetelnych danych). Minister nie posiadał rzetelnych informacji o liczbie nauczycieli biorących udział w szkoleniach z nowej podstawy programowej, co utrudniało monitorowanie wprowadzanych zmian. Ponadto dostępne dane w zakresie planowania naboru uczniów na rok szkolny 2019/2020, tj. naboru do szkół ponadpodstawowych/ponadgimnazjalnych tzw.

¹² W 2017 r. dodatkowe kryterium polegało na uzależnieniu kwoty dofinansowania od wnioskowanych kwot: wnioskodawcy do 50 tys. zł przyznawano pełne dofinansowanie, wnioskodawcom wnoszącym o dofinansowanie od 50 tys. zł do 125 tys. zł - 50 tys. zł, natomiast wnioskodawcom wnoszącym o dofinansowanie kwot ponad 125 tys. zł - 40% kwoty wnioskowanej, jednak nie więcej niż 300 tys. zł. W 2018 r. wnioskodawcom przyznawano, np. w przypadku kryterium na dofinansowanie odpraw zwalnianym nauczycielom, 15% wnioskowanych kwot.

¹³ <http://reformaedukacji.men.gov.pl/> (dostęp: 16.01.2019 r.) oraz www.debataoswiatowa.men.gov.pl

¹⁴ Wprowadził przepisy wzmacniające rolę kuratorów w systemie oświaty poprzez w szczególności opiniowanie przez kuratorów oświaty planów sieci i obwodów szkół i przedszkoli oraz arkuszy organizacyjnych szkoły.

¹⁵ Określone w § 2 pkt 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 29 września 2010 r. w sprawie planu działalności i sprawozdania z jego wykonania (Dz. U. Nr 187, poz. 1254).

¹⁶ Dalej: S/O.

podwójnego rocznika, były niepełne i ograniczyły się do dostępności sal z 13% szkół (samodzielne licea ogólnokształcące) spośród 4.124 wszystkich szkół ponadpodstawowych/ponadgimnazjalnych. Pominęto więc pozostałe szkoły, tj. technika i szkoły branżowe I stopnia, jak również szkoły funkcjonujące w zespołach. Dodatkowo posiadane dane obarczone były błędami, które częściowo usunięto w trakcie kontroli NIK.

Liczba nauczycieli szkół publicznych dla dzieci i młodzieży (bez szkół specjalnych, przedszkoli i oddziałów zerowych w szkołach), dla których organem prowadzącym są jednostki samorządu terytorialnego, którzy pracują w więcej niż jednej szkole, wzrosła w latach 2016-2018 o prawie 55%. Według stanu na 30 września 2016 r.¹⁷ liczba ta wynosiła 35.052, rok później 47.618, a w 2018 r. 54.313. Wzrosła również o ponad 40% liczba tych nauczycieli, którzy pracują w więcej niż jednej szkole, ale nie mają w żadnej pełnego etatu¹⁸. Takich nauczycieli było 13.553 w 2016 r., 17.894 w 2017 r., 19.042 w 2018 r. W ocenie NIK może to negatywnie wpłynąć na organizację pracy szkoły oraz jej rolę wychowawczą.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego kontrolowanej działalności

OBSZAR

Przygotowanie i wdrożenie zmian w systemie oświaty

Opis stanu faktycznego

W kontrolowanym okresie liczba publicznych szkół dla dzieci i młodzieży (bez szkół specjalnych) prowadzonych przez jednostki samorządu terytorialnego wynosiła:

- 20.875 w roku szkolnym 2016/2017, z tego 10.907 stanowiły szkoły podstawowe, 5.696 gimnazja, 1.625 licea ogólnokształcące, 1.596 technika oraz 1.051 zasadnicze szkoły zawodowe,
- 16.667 w roku szkolnym w 2017/2018, z tego 11.444 stanowiły szkoły podstawowe, 1.014 gimnazja, 1.604 licea ogólnokształcące, 1.579 technika oraz 1.026 szkoły branżowe I stopnia,
- 16.447 w roku szkolnym w 2018/2019, z tego 11.426 stanowiły szkoły podstawowe, 897 gimnazja, 1.565 licea ogólnokształcące, 1.560 technika oraz 999 szkoły branżowe I stopnia.

Stosownie do art. 18 ust. 1 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe¹⁹, od 1 września 2017 r. szkoły publiczne i niepubliczne dzielą się na następujące typy: ośmioletnią szkołę podstawową, szkoły ponadpodstawowe (czteroletnie liceum ogólnokształcące, pięcioletnie technikum, trzyletnią szkołę branżową I stopnia, trzyletnią szkołę specjalną przysposabiającą do pracy, szkołę branżową II stopnia), policealne, szkołę policealną dla osób posiadających wykształcenie średnie lub wykształcenie średnie branżowe, o okresie nauczania nie dłuższym niż dwa i pół roku.

Stosownie do art. 116 oraz 117 ust. 1 Przepisów wprowadzających ustawę – Prawo oświatowe, z dniem 1 września 2017 r. utworzono ośmioletnią szkołę podstawową oraz dotychczasową sześcioletnią szkołę podstawową przekształcono w ośmioletnią szkołę podstawową. Ponadto z dniem 1 września 2017 r. zlikwidowano klasę I, w latach następnych kolejne klasy dotychczasowego gimnazjum (art. 127 ust. 1 ww. ustawy), a gimnazja, stosownie do art. 129 Przepisów wprowadzających ustawę – Prawo oświatowe, mogły zostać włączone bądź przekształcone w szkoły innego typu, tj. w ośmioletnią szkołę podstawową lub szkołę ponadpodstawową. W następstwie tych zmian, na rok szkolny 2019/2020 do szkół ponadpodstawowych i ponadgimnazjalnych zostaną przyjęci zarówno absolwenci ośmioletniej szkoły podstawowej jak i po raz ostatni absolwenci trzyletniego

¹⁷ Dane pochodzą z Systemu Informacji Oświatowej.

¹⁸ Dotyczy to nauczycieli szkół publicznych dla dzieci i młodzieży (bez specjalnych, bez przedszkoli i oddziałów zerowych) prowadzonych w szkołach) prowadzonych przez jst.

¹⁹ Dz. U. z 2018 r. poz. 996, ze zm., dalej: *Prawo oświatowe*. Stosownie do art. 1 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo oświatowe (Dz. U. z 2017 r. poz. 60, ze zm.), Prawo oświatowe weszło w życie z dniem 1 września 2017 r. z wyjątkami wskazanymi w tym przepisie, które weszły w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia lub z dniem 1 września 2018 r.

gimnazjum, tj. tzw. *podwójny rocznik*. W roku szkolnym 2018/2019 w szkołach publicznych prowadzonych przez jednostki samorządu terytorialnego w klasach VIII szkół podstawowych kształci się 345.349 uczniów, a w klasach III oddziałach gimnazjalnych 315.907²⁰. W konsekwencji w naborze na rok szkolny 2019/2020 o miejsca w szkołach ponadpodstawowych/ponadgimnazjalnych może się ubiegać łącznie 661.256 uczniów.

W latach 2016-2018 obowiązywały podstawy programowe kształcenia ogólnego określone rozporządzeniem Ministra Edukacji Narodowej z dnia 27 sierpnia 2012 r.²¹ oraz rozporządzeniem Ministra Edukacji Narodowej z dnia 14 lutego 2017 r.²². W dniu 1 września 2018 r. weszła w życie podstawa programowa kształcenia ogólnego dla liceów ogólnokształcących, technikum oraz branżowej szkoły II stopnia określona rozporządzeniem Ministra Edukacji Narodowej z dnia 30 stycznia 2018 r.²³. Ponadto ustalono podstawę programową kształcenia ogólnego dla branżowej szkoły I stopnia dla uczniów będących absolwentami ośmioletniej szkoły podstawowej oraz dla szkoły policealnej²⁴, która będzie obowiązywać od 1 września 2019 r.

W roku szkolnym 2017/2018²⁵ podstawa programowa z 27 sierpnia 2012 r. obowiązywała w klasach II, III, V i VI szkoły podstawowej, w klasach II i III gimnazjum oraz w szkołach ponadgimnazjalnych, a podstawa programowa z 14 lutego 2017 r. obowiązywała w klasach I, IV i VII szkoły podstawowej.

W roku szkolnym 2018/2019²⁶ podstawa programowa z 27 sierpnia 2012 r. obowiązuje w klasach III i VI szkoły podstawowej, w klasie III gimnazjum oraz szkołach ponadgimnazjalnych, a podstawa programowa z 14 lutego 2017 r. obowiązuje w klasach I, II, IV, V, VII i VIII szkoły podstawowej.

W roku szkolnym 2019/2020²⁷ podstawa programowa z 14 lutego 2017 r. będzie obowiązywać we wszystkich klasach szkoły podstawowej oraz w szkołach ponadgimnazjalnych, tj. dotychczasowych trzyletnich liceach ogólnokształcących, czteroletnich technikach oraz szkołach branżowych I stopnia do czasu zakończenia kształcenia przez ostatni rocznik absolwentów gimnazjum. Podstawa programowa z 2018 r. będzie obowiązywać w czteroletnich liceach ogólnokształcących, pięcioletnich technikach i szkołach branżowych I stopnia dla absolwentów szkół podstawowych.

Realizacja podstawy programowej z 27 sierpnia 2012 r. monitorowana była przez Ośrodek Rozwoju Edukacji²⁸ poprzez badania ankietowe, których wyniki opisano w trzech

²⁰ Dane na dzień 30 września 2018 r.

²¹ 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. poz. 977, ze zm.), dalej: *podstawa programowa z 27 sierpnia 2012 r.*

²² Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 14 lutego 2017 r. w sprawie podstawy programowej wychowania przedszkolnego oraz podstawy programowej kształcenia ogólnego dla szkoły podstawowej, w tym dla uczniów z niepełnosprawnością intelektualną w stopniu umiarkowanym lub znacznym, kształcenia ogólnego dla branżowej szkoły I stopnia, kształcenia ogólnego dla szkoły specjalnej przysposabiającej do pracy oraz kształcenia ogólnego dla szkoły policealnej (Dz. U. poz. 356, ze zm.), dalej: *podstawa programowa z 14 lutego 2017 r.*

²³ Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 30 stycznia 2018 r. w sprawie podstawy programowej kształcenia ogólnego dla liceum ogólnokształcącego, technikum oraz branżowej szkoły II stopnia (Dz. U. poz. 467), dalej: *podstawa programowa z 30 stycznia 2018 r.*

²⁴ Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 26 lipca 2018 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie podstawy programowej wychowania przedszkolnego oraz podstawy programowej kształcenia ogólnego dla szkoły podstawowej, w tym dla uczniów z niepełnosprawnością intelektualną w stopniu umiarkowanym lub znacznym, kształcenia ogólnego dla branżowej szkoły I stopnia, kształcenia ogólnego dla szkoły specjalnej przysposabiającej do pracy oraz kształcenia ogólnego dla szkoły policealnej (Dz. U. poz. 1679), dalej: *podstawą programową z dnia 26 lipca 2018 r.*

²⁵ W roku szkolnym 2017/2018 w systemie oświaty dla dzieci i młodzieży prowadzonych jest: siedem klas w ośmioletniej szkole podstawowej, dwie klasy (II i III) w trzyletnim gimnazjum, trzy klasy w trzyletnim liceum ogólnokształcącym, cztery klasy (I-IV) w czteroletnim technikum oraz jedną klasę (I) w trzyletniej branżowej szkole I stopnia i dwie klasy (II i III) dotychczasowej zasadniczej szkoły zawodowej prowadzonej w trzyletniej branżowej szkole I stopnia.

²⁶ W roku szkolnym 2018/2019 w systemie oświaty dla dzieci i młodzieży prowadzonych jest: osiem klas w ośmioletniej szkole podstawowej, jedna klasa (III) w trzyletnim gimnazjum oraz trzy klasy (I-III) w trzyletnim liceum ogólnokształcącym, cztery klasy (I-IV) w czteroletnim technikum, dwie klasy (I-II) w trzyletniej branżowej szkole I stopnia oraz jedna klasa (III) dotychczasowej zasadniczej szkoły zawodowej prowadzonej w trzyletniej branżowej szkole I stopnia.

²⁷ W roku szkolnym 2019/2020 w systemie oświaty dla dzieci i młodzieży będzie prowadzonych: osiem klas (I-VIII) w ośmioletniej szkole podstawowej, dwie klasy (II i III) w trzyletnim liceum ogólnokształcącym, jedną klasę (I) w czteroletnim liceum ogólnokształcącym, trzy klasy (II, III i IV) w czteroletnim liceum ogólnokształcącym.

²⁸ Dalej: ORE.

raportach²⁹. Dodatkowo ORE opracowało trzy raporty³⁰ dotyczące organizowania i istoty monitorowania podstawy programowej.

(akta kontroli str. 184, 1710, 1947)

W strukturze organizacyjnej Ministerstwa Edukacji Narodowej znajduje się dziesięć departamentów, cztery biura oraz samodzielne stanowisko do spraw audytu wewnętrznego. Zgodnie z § 4 Regulaminu Organizacyjnego Ministerstwa Edukacji Narodowej³¹, do zadań departamentów należy, w ramach swojej właściwości, m.in. inicjowanie i opracowywanie projektów aktów prawnych (założeń, ustaw, rozporządzeń), oraz przygotowywanie Ocen Skutków Regulacji³². Zadaniami związanymi z zaplanowaniem i wdrożeniem zmian w systemie oświaty zajmowały się następujące departamenty MEN: Podręczników, Programów i Innowacji³³; Kształcenia Ogólnego³⁴ oraz Współpracy z Samorządem Terytorialnym³⁵. Przy opracowywaniu aktów prawnych, zgodnie z dyspozycją § 5 ust. 1 Regulaminu Organizacyjnego, poszczególne departamenty Ministerstwa współpracują z Departamentem Prawnym. Za pracę poszczególnych departamentów odpowiadają kierujący nimi dyrektorzy, którzy mają zapewnić osiągnięcie celów określonych przez Ministra, Sekretarzy i Podsekretarzy Stanu oraz Dyrektora Generalnego w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy (§ 10 Regulaminu Organizacyjnego).

Cele związane częściowo ze zmianami w systemie oświaty zawarto w planach działalności Ministra Edukacji Narodowej na rok 2016 i 2018 (*Podniesienie jakości systemu edukacji – zmiana modelu i sposobu kształcenia*³⁶, *Zapewnienie właściwego wdrożenia nowej podstawy programowej wychowania przedszkolnego i kształcenia ogólnego*³⁷). Dodatkowo w części B planów działalności Ministra z lat 2016-2018 założono cele priorytetowe wynikające z części 30 budżetu państwa – *Oświata i wychowanie* w układzie zadaniowym, w tym podzadanie *Zarządzanie i nadzór nad systemem oświaty*.

(akta kontroli str. 84-158)

Przyjęte zmiany w systemie oświaty poprzedziło m.in. 50 debat tematycznych zorganizowanych przez Ministra³⁸. Debaty te odbywały się od dnia 14 marca do 6 czerwca 2016 r. Zwieńczeniem tego procesu była ogólnopolska debata pod hasłem *Uczeń. Rodzic. Nauczyciel – Dobra Zmiana*, zorganizowana przez Ministra Edukacji Narodowej w Toruniu 27 czerwca 2016 r.

(akta kontroli str. 185, 2065-2079)

Dodatkowo uruchomiono stronę internetową (www.debataoswiatowa.men.gov.pl) poświęconą debacie *Uczeń. Rodzic. Nauczyciel. – Dobra Zmiana*. Zamieszczano na niej informacje dotyczące spotkań, rozmów i debat dotyczących zmian w systemie edukacji, które weszły od 1 września 2017 r. W serwisie tym uruchomiono również strefę przeznaczoną dla osób, które zgłosiły się do grona ekspertów, na podstawie ankiet

²⁹ Informacja o wynikach monitorowania wdrażania podstawy programowej wychowania przedszkolnego i kształcenia ogólnego w roku szkolnym 2012/2013, Informacja o wynikach monitorowania wdrażania podstawy programowej (...) w roku szkolnym 2013/2014, Informacja o wynikach monitorowania realizacji podstawy programowej (...) w roku szkolnym 2014/2015.

³⁰ Monitorowanie podstawy programowej kształcenia ogólnego w praktyce szkolnej, Monitorowanie wdrażania podstawy programowej kształcenia ogólnego na II, III, IV etapie edukacyjnym, Monitorowanie (skuteczne i nieuciążliwe) podstawy programowej wychowania przedszkolnego i edukacji wczesnoszkolnej.

³¹ Załącznik do zarządzenia nr 12 Ministra Edukacji Narodowej z dnia 10 marca 2016 r. w sprawie regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Edukacji Narodowej, dalej *Regulamin Organizacyjny*.

³² Dalej: *OSR*.

³³ Dalej: *DPPI*. Odpowiadał on m.in. za następujące elementy zmian w systemie oświaty: podstawa programowa i jej wdrażanie, dopuszczanie podręczników do użytku szkolnego, dotacji na sfinansowanie zakupu podręczników oraz za kwestie wychowania do życia w rodzinie

³⁴ Dalej: *DKO*. Odpowiadał m.in. za poniższe elementy zmian w systemie oświaty: funkcjonowania szkół, rekrutacji i egzaminowania oraz nadzoru pedagogicznego.

³⁵ Dalej: *DWST*. Odpowiadał za niżej wymienione zagadnienia zmian w systemie oświaty: podział subwencji i rezerwy, kwestie zatrudnienia nauczycieli oraz sieci szkół.

³⁶ Plan działalności Ministra Edukacji Narodowej na rok 2016 dla działu administracji rządowej oświata i wychowanie (aktualizacja) z dnia 15 czerwca 2016 r.

³⁷ Plan działalności Ministra Edukacji Narodowej na rok 2018 dla działu administracji rządowej oświata i wychowanie (aktualizacja) z dnia 26 lipca 2018 r.

³⁸ W toku kontroli przedłożono protokoły z 30 debat. Ponadto z informacji przedłożonej przez dyrektora Biura Kontroli MEN, pana Sławomira Wiatrowskiego wynika, że zorganizowano m.in. 17 debat wojewódzkich, 162 debaty zorganizowane przez Kuratorów Oświaty, 130 spotkań Kierownictwa MEN z samorządowcami, przedsiębiorcami, rodzicami, nauczycielami, dyrektorami szkół, uczniami, związkami zawodowymi, 47 zgłoszonych debat o edukacji w Polsce.

zawierających m.in. informacje o wykształceniu, miejscu pracy, a także poziomie nauczania, rodzaju kształcenia i przedmiotu. Zakwalifikowani eksperci brali udział w dyskusji o kluczowych kwestiach dotyczących zmian w systemie oświaty. Łącznie w tzw. strefie eksperta opublikowano 2.238 komentarzy osób, a za pomocą formularza *wyraż opinii* wysłano 1.118 wiadomości.

(akta kontroli str. 2067-2069)

Minister zorganizował prekonsultacje do projektowanych podstaw programowych, tj. 30 listopada 2016 r. na stronie internetowej MEN opublikowano projekt rozporządzenia w sprawie podstawy programowej, ostatecznie określonej rozporządzeniem z dnia 14 lutego 2017 r. Zainteresowane podmioty miały możliwość zgłaszania uwag do 9 grudnia 2016 r.

(akta kontroli str. 2070-2071)

W przypadku podstawy programowej ostatecznie określonej rozporządzeniem z dnia 30 stycznia 2018 r. prekonsultacje rozpoczęto w dniu 28 kwietnia 2017 r., z terminem zgłaszania uwag do dnia 2 czerwca 2017 r. Ministerstwo nie posiadało zestawienia uwag zgłaszanych w ramach ww. prekonsultacji, ani informacji o sposobie ich uwzględnienia. Z informacji udzielonych przez dyrektora DPPI, panią Alinę Samecką wynika, że uwagi i opinie były systematycznie przekazywane ekspertom. Stwierdziła również, że za sposób uwzględnienia propozycji zgłaszanych w ramach prekonsultacji odpowiedzialne były departamenty merytoryczne. Ponadto w niektórych kwestiach konieczne były rozstrzygnięcia kierownictwa MEN i Departamentu Prawnego.

(akta kontroli str. 182-183, 2070-2071)

Nowe przepisy oświatowe dały kuratorom oświaty dodatkowe uprawnienia związane z wprowadzanymi zmianami. Przykładowo zgodnie z art. 208 przepisów wprowadzających ustawę – Prawo oświatowe kuratorzy oświaty opiniowali uchwały w sprawie projektu dostosowania sieci szkół podstawowych i gimnazjów do nowego ustroju szkolnego, podjęte przez rady gminy. Opinie te były wiążące. Dodatkowo stosownie do art. 51 ust. 1 pkt 12 Prawa oświatowego kuratorzy oświaty opiniują arkusze organizacji publicznych szkół i placówek, w zakresie ich zgodności z przepisami prawa.

W kontrolowanym okresie zorganizowano osiem spotkań z kuratorami oświaty³⁹, których tematyka dotyczyła zmian w systemie oświaty wprowadzonych od 1 września 2017 r. Informację o planowanych zmianach prawa oświatowego przekazano na spotkaniu w dniu 29 września 2016 r., a o kampanii informacyjnej na temat zmian w systemie oświaty – w dniu 16 listopada 2016 r. Pismem z dnia 27 marca 2017 r. Minister zwrócił się do kuratorów oświaty z prośbą o zorganizowanie regionalnych konferencji poświęconych aktualnemu stanowi wdrażania zmian w oświacie. Odbyły się one w dniu 30 marca 2017 r., tj. w dniu zorganizowanego przez Ministra briefingu prasowego na temat zmian w systemie oświaty. Dodatkowo Minister skierował pocztą elektroniczną 11 stycznia 2017 r. do kuratorów prośbę o powołanie po dwóch koordynatorów: do spraw wdrażania reformy oraz do spraw wdrażania podstaw programowych. W dniu 16 lutego 2017 r. Minister zorganizował spotkanie z powołanymi przez kuratorów koordynatorami, podczas którego omówiono m.in. bieżące działania podejmowane przez kuratorów w związku ze zmianami w systemie oświaty, sposób przeprowadzenia ankiet dotyczących monitorowania wdrażania zmian, opiniowanie uchwał jst w sprawie przekształceń szkół.

(akta kontroli str. 277-479)

W okresie od stycznia 2016 r. do czerwca 2018 r. do Ministerstwa wpłynęło 28 petycji w sprawach związanych z wprowadzanymi zmianami w systemie oświaty, w tym siedem dotyczyło ich bezpośrednio⁴⁰. Pozostałe odnosiły się do punktowych zmian obowiązujących przepisów prawa, a także modyfikacji przepisów oświatowych⁴¹. Minister odpowiadając na postulaty wskazane w petycjach wskazywał, że sugestie te będą poddane analizie przy tworzeniu aktów prawnych wdrażających zmiany w systemie oświaty.

³⁹ Dodatkowo odbyły się również spotkania dotyczące innych zagadnień, takich jak nadzór pedagogiczny, kształcenia w zawodach, organizacja pracy świetlic, pomoc psychologiczno-pedagogiczna.

⁴⁰ Postulaty obejmowały m. in.: wstrzymania reformy oraz zmiany modelu szkół poprzez wydłużenie poszczególnych etapów kształcenia.

⁴¹ Postulaty obejmowały m.in.: zmiany systemu podziału subwencji, zmian w sposobie egzaminowania, uczniów niepełnosprawnych, bibliotek, a także zmiany aktów wykonawczych.

W tym samym okresie do Ministerstwa wpłynęły 24 skargi i wnioski dotyczące wprowadzanych zmian w systemie oświaty. Najlichnieszą grupę skarg⁴² stanowiły skargi na projektowaną sieć szkół oraz skargi nauczycieli w związku z rozwiązaniem stosunku pracy wynikającymi ze zmian w systemie oświaty⁴³. Pozostałe skargi i wnioski dotyczyły kwestii związanych z nieprawidłowościami w szkołach. Minister rozpoznając skargi związane z siecią szkół przysyłał je właściwym kuratoriom oświaty. Natomiast w zakresie skarg na rozwiązywanie stosunku pracy z nauczycielami likwidowanych szkół wskazywał, że nie jest stroną sporu oraz zwracał uwagę, że właściwy w tym zakresie jest sąd pracy.

(akta kontroli str. 482)

Na początku roku 2017 (brak daty dziennej) przeprowadzono badanie ankietowe wśród dyrektorów gimnazjów, dla których organami prowadzącymi były jst, a podane informacje były weryfikowane przez kuratorów oświaty. Badanie dotyczyło decyzji w zakresie sposobu i terminu zakończenia działalności poszczególnych gimnazjów w latach 2017-2019. Ankieta została skierowana do wszystkich 6.568 funkcjonujących gimnazjów, wykazanych na dzień 30 września 2016 r. w Systemie Informacji Oświatowej.

(akta kontroli str. 1448-1450, 1952-1953)

Na konferencji w dniu 27 czerwca 2016 r. Minister podsumował etap prekonsultacji i wskazał na zasadnicze cele reformy. W początkowym etapie procesu projektowania zmian w systemie oświaty w Ministerstwie opracowano dokumenty wewnętrzne stanowiące podstawę zapisów do projektów ustaw oświatowych. Poszczególne departamenty opracowywały, w zakresie swoich właściwości, projektowane zmiany. W przygotowanie zapisów projektowanych aktów prawnych zaangażowanych było od dwóch do ośmiu pracowników każdego z właściwych departamentów.

W okresie od 28 lipca do 12 sierpnia 2016 r. sześć departamentów Ministerstwa zgłosiło swoje uwagi do kształtu nowych podstaw programowych wychowania przedszkolnego i kształcenia ogólnego oraz w sprawie ramowych planów nauczania, dla których departamentem wiodącym był Departament Programów, Podręczników i Innowacji. Zgłaszanie uwag miało charakter ustrukturyzowany i odbywało się na formularzu zawierającym następujące zagadnienia: określenie obszaru, departament wiodący, opis rozwiązania, uwagi współpracujących departamentów oraz zgłoszenie potrzeby rozstrzygnięcia kwestii merytorycznych.

(akta kontroli str. 211-212, 1024-1047, 1570-1599)

Proces legislacyjny⁴⁴ projektu prawa oświatowego, rozpoczął się z chwilą wpisu do wykazu prac legislacyjnych Rady Ministrów w dniu 16 września 2016 r. Projekt ten nie był poprzedzony projektem założeń do aktów prawnych. W toku prac legislacyjnych, w ramach uzgodnień międzyresortowych uwagi wniosło 13 ministrów kierujących działami administracji rządowej oraz pięć centralnych organów władzy publicznej. Projekt ustawy przedstawiono również do konsultacji 65 partnerom społecznym⁴⁵, w wyniku czego wpłynęło 46 stanowisk od zainteresowanych stron. Uwagi dotyczyły m. in. organizacji szkolnictwa (w tym m. in. zmian ramowych planów nauczania oraz kwestii rekrutacji do szkół ponadpodstawowych/ponadgimnazjalnych na rok szkolny 2019/2020, nadzoru pedagogicznego), kształcenia zawodowego, kształcenia uczniów ze specjalnymi potrzebami edukacyjnymi oraz wychowania dzieci i młodzieży, nauczania języków obcych w szkołach publicznych, warunków zatrudnienia i pracy nauczycieli oraz finansowania zadań oświatowych. Minister uwzględnił jedną uwagę polegającą na ograniczeniu uprawnień do wydawania orzeczeń przez zespoły działające w niepublicznych poradniach psychologiczno-pedagogicznych. W dniu 27 października 2016 r. projekt ustawy trafił pod obrady Stałego Komitetu Rady Ministrów, który na posiedzeniu w dniu 3 listopada 2016 r.

⁴² W liczbie 10 szt.

⁴³ W liczbie 6 szt.

⁴⁴ Określony w uchwale nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. z 2016 r. poz. 1006, ze zm.).

⁴⁵ W tym 18 związków zawodowych, czterem organizacjom pracodawców, 30 stowarzyszeniom oświatowym, Rzecznikowi Praw Dziecka, Rzecznikowi Praw Obywatelskich, Urzędowi do spraw Cudzoziemców, Polskiej Izbie Książki, pięciu przedstawicielom wyznań religijnych, sześciu porozumieniom jednostek samorządu terytorialnego.

przyjął projekt ustawy i rekomendował go Radzie Ministrów, która przyjęła go w dniu 8 listopada 2016 r. i skierowała do Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej.

(akta kontroli str. 210, 217, 922-996)

Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że w Ocenie Skutków Regulacji, sporządzonej 16 września 2016 r., którą przekazano do opinii i konsultacji wraz z projektem prawa oświatowego i przepisów wprowadzających, w odniesieniu do wpływu projektowanych zmian na sektor finansów publicznych, wskazano jedynie wydatki budżetu państwa, które – w perspektywie 10 lat od wejścia w życie zmian – powinny zmniejszyć się o 333,2 mln zł. Dodatkowe obciążenie dla budżetu państwa miało nastąpić jedynie w roku 2017 r. (129,6 mln zł), 2024 oraz latach 2026-2027 (łącznie 214,2 mln zł). Dokument ten nie zawiera jednak danych finansowych, na podstawie których wyliczono powyższą kwotę, opierając się jedynie na liczbie ludności z podziałem na wiek (dane Głównego Urzędu Statystycznego) oraz liczbie dzieci urodzonych w latach 2016-2027⁴⁶. Stwierdzono również, że *poziom finansowania przewidziany dla roku 2017 jest wystarczający (...) pozostają możliwe do wykorzystania środki zarówno w części oświatowej subwencji ogólnej (...) jak i wynikające ze zmniejszonego finansowania dowożenia uczniów oraz zmniejszonych wydatków w przeliczeniu na ucznia w liceach ogólnokształcących*⁴⁷. Nie wskazano więc wpływu, jakie projektowane zmiany miały mieć na finanse jst, pomimo, że to one jako organy prowadzące, miały wprowadzać ww. zmiany.

W wyniku konsultacji międzyresortowych do OSR⁴⁸ wprowadzono skutki finansowe planowanych zmian dla jst. W OSR z 4 listopada 2016 r., który został przedstawiony do prac legislacyjnych w Sejmie Rzeczypospolitej Polskiej wskazano, że wydatki ogółem (budżetu państwa i jst) związane z wejściem w życie projektowanych zmian, w ciągu 10 lat, wzrosną łącznie o 3.002,1 mln zł, w tym najwięcej wzrosną w roku wdrożenia, tj. w 2017 r. – o 508,7 mln zł, a najmniej w 2022 r. o 60,4 mln zł. Większość tych środków poniesionych miała być z budżetu jst – łącznie miały się zwiększyć w ciągu 10 lat o 3.342,7 mln zł, podczas gdy wydatki budżetu państwa spadną o 340,6 mln zł, tj. o 7,4 mln zł więcej niż przewidywano w OSR z września 2016 r. Najwięcej dodatkowych wydatków jst ma ponieść w 2019 r. (wydatki zwiększone o 530,1 mln zł), a najmniej - w 2024 r. (229,9 mln zł). Założono również oszczędności samorządów, które miały wynieść, za 10 lat, łącznie 4.325 mln zł. W OSR wskazano również, że wydatki na wdrożenie projektowanych zmian będą pokryte przez (...) *odpowiednio wysoką część oświatową subwencji ogólnej lub oszczędnościami w wydatkach jednostek samorządu terytorialnego (w tym na dowożeniu uczniów do szkół)* oraz związanymi ze zmniejszającą się liczbą uczniów (brak obowiązku szkolnego dla dzieci 6-letnich).

W OSR z listopada 2016 r. wskazano też, że oszczędności z tytułu dowożenia uczniów w 2017 r. wyniosą łącznie 16 mln zł, podczas gdy ze sprawozdań budżetowych złożonych przez jst wynika, że koszt dowożenia uczniów wzrósł w 2017 r. o 30,3 mln zł w stosunku do 2016 r. Natomiast na 2018 r. założono oszczędności z tego tytułu w wysokości 66 mln zł, podczas gdy ze sprawozdań jst za III kwartały 2018 r. wynika, że wydatkowano 618,5 mln zł. Z analizy dostępnych na stronie internetowej Ministerstwa Finansów⁴⁹ sprawozdań finansowych składanych przez jst wynika, że w III kwartałach lat 2016-2017 wydatkowano średnio 66% rocznych wydatków. Przyjmując to założenie, oraz fakt, iż na dzień zakończenia kontroli brak było danych za cały 2018 r., wydatki jst w 2018 r. na dowożenie uczniów mogą wynieść nawet 937,2 mln zł, i w konsekwencji – w stosunku do 2017 r. – mogą one wzrosnąć o 55,4 mln zł. Zatem koszty dowożenia uczniów wzrosły, zamiast – jak planowano w OSR – spaść.

Z danych uzyskanych od Ministra dotyczących wydatkowania środków przez jednostki samorządu terytorialnego wynika, że w 2016 r. na wszystkie zadania oświatowe, związane

⁴⁶ <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs/2/12289958/12379198/12379199/dokument244688.pdf>.

⁴⁷ Jw., str. 19.

⁴⁸ Pismo z dnia 30 września 2016 r. Kancelarii Prezesa Rady Ministrów podpisane przez pana Henryka Kowalczyka, Ministra-Członka Rady Ministrów
(<https://legislacja.rcl.gov.pl/docs/2/12289958/12379198/12379201/dokument247920.pdf>).

⁴⁹ mfarch2.mf.gov.pl/ministerstwofinansow/dzialalnosc/finansepubliczne/budzety-jednostek-samorzadu-terytorialnego/sprawozdania-budzetowe.

nie tylko z wdrażanymi zmianami w systemie oświaty, wydatkowano 40.850,2 mln zł części oświatowej subwencji ogólnej, a w 2017 r. – 41.305,3 mln zł, tj. o 455 mln zł więcej niż w 2016 r. (wzrost o 1,1%). Wzrost ten związany był m.in. z uwzględnieniem dzieci 6-letnich w wychowaniu przedszkolnym w tzw. subwencji oświatowej, podwyższeniem wynagrodzeń nauczycieli o 1,3% od 1 stycznia 2017 r., zmniejszeniem zakresu zadań oświatowych realizowanych w szkołach podstawowych w związku z podwyższeniem wieku obowiązku szkolnego (od 7 lat), zmianą w liczbie i strukturze awansu zawodowego nauczycieli zatrudnionych w szkołach i placówkach oświatowych prowadzonych przez jednostki samorządu terytorialnego oraz zmianami organizacyjnymi w oświacie⁵⁰. Na 2018 r. zaplanowano część oświatową subwencji ogólnej dla jst w wysokości 43.075,1 mln zł, tj. o 1.165,6 mln zł więcej (o 2,3%) niż w 2017 r. (41.909,5 mln zł)⁵¹. Powyższy wzrost spowodowany był: podwyższeniem wynagrodzeń nauczycieli o 5% od 1 kwietnia 2018 r., wprowadzaniem w oświacie zmianami i rozporządzeniem w sprawie ramowych planów nauczania, planowanymi zmianami wynikającymi z przepisów dotyczących finansowania zadań oświatowych z zakresu urlopu dla poratowania zdrowia, kształceniem dorosłych, dodatkami socjalnymi dla nauczycieli oraz zmianami w liczbie i strukturze awansu zawodowego nauczycieli zatrudnionych w szkołach i placówkach oświatowych oraz nauczycieli 6-latków i dzieci starszych w placówkach wychowania przedszkolnego prowadzonych przez jednostki samorządu terytorialnego⁵².

W związku z tym, że część oświatowa subwencji ogólnej dotyczy różnych zadań oświatowych, nie ma możliwości wskazania ogólnej kwoty wydatkowanej przez samorządy na wdrażanie zmian w systemie oświaty oraz jej kompleksowej weryfikacji w odniesieniu do wskazanych w OSR środków.

(akta kontroli str. 922-956, 1129)

W związku z uchwalonym w dniu 14 grudnia 2016 r. Prawem oświatowym minister właściwy do spraw oświaty i wychowania otrzymał upoważnienie ustawowe (art. 47 ust. 1 pkt. 1-2 ww. ustawy) do wydania rozporządzenia w sprawie m.in. podstaw programowych, w tym do kształcenia ogólnego dla szkoły podstawowej, kształcenia ogólnego dla branżowej szkoły I stopnia. Opracowanie założeń do podstaw programowych zlecono 186 ekspertom powołanym przez Ministra, spośród których 38 posiadało rekomendacje instytucji związanych z systemem oświaty, a pozostali zostali wybrani autonomiczną decyzją ministra bez sformalizowanych kryteriów. Minister nie określił zasad wyboru ekspertów opracowujących nowe podstawy programowe, w tym wyboru koordynatorów zespołów ekspertów. Ich wybór został dokonany przez Ministra w sposób autonomiczny.

Dyrektor Departamentów Podręczników, Programów i Innowacji pani Alina Sarnecka stwierdziła, że od marca do czerwca 2016 r. w MEN odbywały się debaty, których zakres dotyczył m.in. podstaw programowych, a część z osób, które zgłosiły się na debaty i je ostatecznie prowadziły, stała się koordynatorami zespołów przygotowujących podstawę programową z poszczególnych przedmiotów. Jednocześnie o rekomendacje ekspertów, mających doświadczenie m.in. w tworzeniu materiałów edukacyjnych i podstaw programowych, do prac nad postawą Minister zwrócił się do podmiotów, które mają największe doświadczenie we współpracy z ekspertami edukacyjnymi, tj. do Centralnej Komisji Egzaminacyjnej, ORE, Instytutu Badań Edukacyjnych, Fundacji Rozwoju Systemu Edukacji oraz komitetów głównych olimpiad przedmiotowych⁵³. W piśmie MEN z dnia 19 lipca 2016 r. do ww. podmiotów wskazano: *Zależy nam na pozyskaniu osób reprezentujących wysoki poziom merytoryczny w zakresie dyscypliny wiedzy, która stanowi*

⁵⁰ Uzasadnienie do projektu rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej w sprawie sposobu podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego w roku 2017 (<https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12291704/katalog/12387734#12387734>).

⁵¹ Załącznik nr 2 do ustawy budżetowej na rok 2018 z dnia 11 stycznia 2018 r. (Dz. U. poz. 291) oraz do ustawy budżetowej na rok 2017 r. z dnia 16 grudnia 2016 r. (Dz. U. z 2017 r. poz. 108, ze zm.)

⁵² Uzasadnienie do projektu rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej w sprawie sposobu podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego w roku 2018 (<https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12304953/katalog/12469916#12469916>).

⁵³ Do Ministerstwa wpłynęły rekomendacje 219 kandydatów na ekspertów: Centralna Komisja Egzaminacyjna wskazała 47 kandydatów na ekspertów, Ośrodek Rozwoju Edukacji 32 osoby, Instytut Badań Edukacyjnych 24 osoby, Komitety Olimpiad Przedmiotowych 24 osoby, Polskie Stowarzyszenie na rzecz Jakości Nauczania Języków Obcych siedem osób, Fundacja Rozwoju Systemu Edukacji jedną osobę.

bazę danego przedmiotu, jak również bardzo dobrze znające praktykę szkolną i egzaminacyjną. W związku z powyższym prosimy o przedstawienie propozycji ekspertów, którzy spełniają co najmniej jeden z poniższych warunków:

- są ekspertami w zakresie dydaktyki danych zajęć edukacyjnych,
- są nauczycielami akademickimi lub pracownikami naukowymi instytutów badawczych,
- są ekspertami przygotowującymi/recenzującymi zadania/arkusze egzaminacyjne,
- mają doświadczenie w tworzeniu podstaw programowych lub programów nauczania,
- mają doświadczenie w tworzeniu materiałów dydaktycznych.

W toku kontroli nie przedstawiono dokumentacji potwierdzającej weryfikację ww. kryteriów. Ostatecznie tylko 38 z 186 ekspertów opracowujących podstawę programową (20,4%), pochodziło z rekomendacji ww. instytucji. Jak stwierdziła dyrektor DPPI, pani Alina Samecka, o wyborze ekspertów zdecydował autonomicznie Minister Edukacji Narodowej.

(akta kontroli str. 877-921, 1179-1205, 2081)

Nie określono zasad wyboru ekspertów ani nie weryfikowano spełnienia przez nich ustalonych kryteriów. Prace ekspertów zorganizowano w ramach zespołów przedmiotowych, tj.:

- dla opracowania podstawy programowej dla wychowania przedszkolnego oraz podstawy programowej kształcenia ogólnego dla szkoły podstawowej powołano zespoły dla 22 przedmiotów⁵⁴, w ramach których powołano łącznie 24 koordynatorów⁵⁵ – w ww. zespołach pracowało łącznie 165 ekspertów (łącznie z koordynatorami);
- dla opracowania podstawy programowej dla kształcenia ogólnego dla liceum ogólnokształcącego, technikum, branżowej szkoły II stopnia, wychowania przedszkolnego oraz kształcenia ogólnego dla szkoły podstawowej, w tym dla uczniów z niepełnosprawnością intelektualną w stopniu umiarkowanym lub znacznym, kształcenia ogólnego dla branżowej szkoły I stopnia, dla szkoły specjalnej przysposabiającej do pracy oraz dla szkoły policealnej powołano zespoły dla 18 przedmiotów⁵⁶, w ramach których powołano łącznie 20 koordynatorów⁵⁷ – w zespołach pracowało łącznie 136 ekspertów (łącznie z koordynatorami). Dodatkowo w przypadku ww. dwóch ostatnich podstaw zawarto również umowy z ekspertami na przygotowanie opinii do uwag przesłanych do założeń podstawy programowej – w stosunku do 19 przedmiotów, w ramach których powołano 21 koordynatorów⁵⁸ i 91 członków zespołów.

W ramach opracowywania nowych podstaw programowych zawierano dwa rodzaje umów:

- z członkami zespołów przedmiotowych, gdzie jako przedmiot umowy wskazano: *przygotowanie w ramach pracy, we wskazanym przez Zamawiającego w załączniku do umowy, zespole ekspertów (...) części założeń podstawy programowej kształcenia ogólnego w zakresie (przedmiot), opartej na efektach kształcenia i dostosowanej do reformy ustroju szkolnego zaprojektowanej w: projekcie ustawy wprowadzającej przepisy ustawy –*

⁵⁴ Zespoły przedmiotowe z: biologii, przyrody, geografii, fizyki, matematyki, historii, języka polskiego, wychowania przedszkolnego i edukacji wczesnoszkolnej, języka obcego nowożytnego, muzyki, chemii, informatyki, edukacji dla bezpieczeństwa, wychowania do życia w rodzinie, języka mniejszości narodowej lub etnicznej, języka łańcińskiego, filozofii i etyki, wiedzy o społeczeństwie, wychowania fizycznego, języka regionalnego – kaszubskiego, plastyki i historii sztuki, przedsiębiorczości. Ponadto jeden zespół przygotował założenia podstawy programowej kształcenia ogólnego dla uczniów ze specjalnymi potrzebami edukacyjnymi.

⁵⁵ W przypadku zespołów przedmiotowych z matematyki i języka obcego nowożytnego powołano po dwóch koordynatorów zespołów.

⁵⁶ Zespoły przedmiotowe z: biologii, geografii, fizyki, matematyki, historii, języka polski, języka obcego nowożytnego, muzyki, chemii, informatyki, edukacji dla bezpieczeństwa, języka mniejszości narodowej lub etnicznej, filozofii i etyki, wiedzy o społeczeństwie, wychowania fizycznego, języka regionalnego – kaszubski, plastyki i historii sztuki, podstaw przedsiębiorczości. Dla przedmiotu wychowanie do życia w rodzinie zawarto umowę na wsparcie eksperckie w opracowaniu podstawy programowej kształcenia ogólnego dla tego przedmiotu. Ponadto jeden zespół przygotował wytyczne, w jaki sposób realizować podstawę programową dla uczniów z niepełnosprawnościami.

⁵⁷ W przypadku zespołów przedmiotowych z matematyki i języka obcego nowożytnego powołano po dwóch koordynatorów zespołów.

⁵⁸ W przypadku zespołów przedmiotowych z matematyki i języka obcego nowożytnego powołano po dwóch koordynatorów zespołów.

*Prawo oświatowe w brzmieniu z dnia 16 września 2016 r. oraz projekcie ustawy – Prawo oświatowe w brzmieniu z dnia 16 września 2016 r.*⁵⁹,

- z koordynatorami zespołów, gdzie jako przedmiot umowy wskazano: *przygotowania wraz z członkami zespołu ekspertów, wyznaczonymi przez Zamawiającego w załączniku do umowy (...) założeń podstawy programowej kształcenia ogólnego w zakresie (przedmiot), opartej na efektach kształcenia i dostosowanej do reformy ustroju szkolnego zaprojektowanej w projekcie ustawy wprowadzającej przepisy ustawy – Prawo oświatowe w brzmieniu z dnia 16 września 2016 r. na podstawie części założeń podstawy przygotowanych przez poszczególnych członków zespołu ekspertów*⁶⁰. Koordynatorzy zespołów byli zobowiązani do przekazania Zamawiającemu (MEN) wstępnej i ostatecznej wersji założeń podstawy przygotowanej przez zespoły.

(akta kontroli str. 1218-1315, 2108-2119, 2120-2128)

Dodatkowo zawarto umowy z 29 ekspertami w ramach 13 zespołów przedmiotowych, w celu opracowania wkładu merytorycznego do materiałów informacyjnych dotyczących rozwiązań podstawy programowej z poszczególnych przedmiotów, lecz do dnia 31 grudnia 2018 r. prace te nie zostały zakończone.

Projekt rozporządzenia w sprawie podstawy programowej ustalonej ostatecznie 14 lutego 2017 r., Minister skierował do uzgodnień w dniu 30 grudnia 2016 r. W tym samym dniu Minister, w ramach procedury konsultacji publicznych, zwrócił się do 96 partnerów społecznych. Uwagi zgłosiły 43 podmioty. Minister w całości uwzględnił sześć uwag, 22 uwzględnił w części, a nie uwzględnił dziesięciu uwag. Projekt rozporządzenia w sprawie podstawy programowej ustalonej ostatecznie 30 stycznia 2018 r., został skierowany do uzgodnień i konsultacji w dniu 14 lipca 2017 r. Minister zwrócił się do 93 partnerów społecznych celem wyrażenia swojego stanowiska. Uwagi zgłosiło 30 podmiotów. Minister uwzględnił 16 uwag, 23 uwagi uwzględnił w części, a nie uwzględnił 62. Zgłoszone uwagi miały częściowo charakter ogólny odnoszący się do całości konsultowanego aktu prawnego, a część charakter szczegółowy i odnosiły się bezpośrednio do treści podstawy programowej.

(akta kontroli str. 213, 206-207, 1048-1097)

Ponadto MEN, we współpracy z ORE, jako centralną placówką doskonalenia nauczycieli, wydało publikacje dotyczące podstawy programowej z 14 lutego 2017 r. wraz z komentarzami⁶¹.

(akta kontroli str.1489)

Z przedłożonych w trakcie czynności kontrolnych dokumentów wynika, że prace zespołów ekspertów prowadzone były wyłącznie nad podstawami programowymi wychowania przedszkolnego i kształcenia ogólnego, a nie nad ramowymi planami nauczania. Tymczasem z informacji udzielonej przez dyrektora DPPI, panią Alinę Teresę Samecką wynika, że założenia do nowych ramowych planów nauczania (ostatecznie określonych w rozporządzeniu Ministra Edukacji Narodowej z dnia 28 marca 2017 r. w sprawie ramowych planów nauczania dla publicznych szkół⁶²), jak i podstaw programowych zostały opracowane przez wybrane przez Ministra Edukacji Narodowej zespoły ekspertów. Natomiast w sprawie analiz poprzedzających przygotowanie ramowych planów nauczania wskazała m.in., że *przy opracowaniu (...) nowego ramowego planu nauczania, przyjęto zasadę, że dotychczasowy wymiar godzin obowiązkowych zajęć edukacyjnych i zajęć z wychowawcą w klasie I i II gimnazjum (59 godzin) zostaje przeniesiony do ogólnego wymiaru godzin ośmioletniej szkoły podstawowej (...) oraz, że: Łącznie w klasach IV-VI 8-letniej szkoły podstawowej tygodniowy wymiar godzin obowiązkowych zajęć edukacyjnych*

⁵⁹ W przypadku umów dotyczących opracowania podstawy programowej określonej ostatecznie rozporządzeniem z dnia 30 stycznia 2018 r. i 26 lipca 2018 r., przedmiot ustawy odsyłał do aktualnego stanu prawnego na dzień zawarcia umów, tj. Przepisów wprowadzających ustawę – Prawo oświatowe oraz Prawa oświatowego.

⁶⁰ W przypadku umów dotyczących opracowania podstawy programowej z dnia 30 stycznia 2018 r. i 26 lipca 2018 r. przedmiot ustawy odsyłał do aktualnego stanu prawnego na dzień zawarcia umów – ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo oświatowe oraz ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe.

⁶¹ Wydanie dotyczyło 19 przedmiotów a także wychowania przedszkolnego edukacji wczesnoszkolnej oraz kształcenie specjalne.

⁶² Dz. U. poz. 703, dalej: *rozporządzeniem w sprawie ramowych planów nauczania*.

zmniejszono aż o 5 godzin (...). Godziny te zostały przeniesione do ostatnich klas szkoły podstawowej, tj. do klasy VII i VIII. Powyższą zmianę uzasadniono tym, iż Wprowadzanie tej modyfikacji wynika z faktu, że im młodszy wiek dziecka, tym więcej czasu powinno ono – po powrocie ze szkoły – odpoczywać i bawić się. Jednocześnie, wraz z wiekiem ucznia wzrasta jego gotowość do uczestnictwa w różnorodnych zajęciach edukacyjnych na ważnych etapach edukacyjnych. W trakcie kontroli nie przedłożono innych (poza informacją dyrektor DPPI) dokumentów uzasadniających taki zakres zmian godzin w relacji do wieku i możliwości psychofizycznych uczniów.

W załączniku nr 2 do podstawy programowej z 14 lutego 2017 r. stwierdzono, że *zadaniem szkoły jest łagodne wprowadzenie dziecka w świat wiedzy, przygotowanie do wykonywania obowiązków ucznia oraz wdrażanie do samorozwoju. Szkoła zapewnia bezpieczne warunki oraz przyjazną atmosferę do nauki, uwzględniając indywidualne możliwości i potrzeby edukacyjne ucznia.* Poza ww. ogólnymi stwierdzeniami Minister nie dysponował analizami dotyczącymi adekwatności wymiaru liczby godzin w ramowych planach nauczania do treści zawartych w podstawie programowej oraz powiązania z projektowaną podstawą programową dla klas VII i VIII szkoły podstawowej. Jak poinformowała dyrektor DPPI, pani Alina Sarnecka, prace prowadzone przez ekspertów opracowujących podstawy programowe zagwarantować miały zapewnienie pełnej korelacji między zakresem celów kształcenia i treści nauczania przewidzianych w nowej podstawie programowej, a liczbą planowanych godzin na realizację poszczególnych zajęć. Ostateczną decyzję w ww. zakresie podjął Minister. W zawartych z ekspertami umowach na przygotowanie podstawy programowej brak było zapisów określających, że mają oni zagwarantować zapewnienie pełnej korelacji między zakresem celów kształcenia i treści nauczania przewidzianych w nowej podstawie programowej, a liczbą planowanych godzin na realizację poszczególnych zajęć.

Tymczasem w sześcioklasowej szkole podstawowej obowiązywała podstawa programowa z dnia 27 sierpnia 2012 r., która przewidywała naukę przedmiotu przyroda w klasach IV-VI. W wyniku zmian w systemie oświaty uczniowie, którzy w roku szkolnym 2017/2018 i 2018/2019 rozpoczęli kształcenie w VII klasie, uczą się przedmiotu biologia oraz geografia realizowanych według podstawy programowej z dnia 14 lutego 2017 r., omijając treści przeznaczone dla klasy od IV do VI. Podobna sytuacja dotyczy nauczania historii w klasie VII szkoły podstawowej, który to przedmiot w dotychczasowej sześcioklaszowej szkole podstawowej był realizowany jako historia i społeczeństwo według podstawy programowej z 27 sierpnia 2012 r. i tworzył całość programową. Ponadto w przypadku przedmiotu matematyka, w treści podstawy programowej z dnia 14 lutego 2017 r., w części poświęconej warunkom i sposobie realizacji wskazano propozycję, aby w latach 2017/2018-2019/2020 w klasie VII zrealizowano dodatkowo 15 punktów podstawy szkoły podstawowej dla klas IV-VI, o ile nie zostały one wcześniej zrealizowane w klasach IV-VI.

Z informacji udzielonych przez dyrektor DPPI, panią Alinę Sarnecką wynika, że prace nad projektem nowej podstawy programowej poprzedzono analizą przeprowadzoną przez MEN wraz z zespołem ekspertów, dotyczącą możliwości opracowania nowej podstawy programowej dla ośmioklaszowej szkoły podstawowej, która nie wymagałaby wersji przejściowej dla uczniów rozpoczynających w roku szkolnym 2017/2018 naukę w klasie VII. Dyrektor DPPI wskazała, że w wyniku tych działań podstawa programowa dla szkoły podstawowej zawiera wszystkie treści potrzebne w kształceniu na drugim etapie edukacyjnym.

Poza ww. informacjami nie przedstawiono dokumentacji potwierdzającej przeprowadzenie takich analiz. NIK zwraca uwagę jednak, iż w latach szkolnych 2017/2018-2018/2019 uczniowie klas VII i VIII zostali zobligowani do uzupełnienia w dwa lata nowej podstawy programowej przewidzianej w cyklu kształcenia na pięć lat.

W dniu 28 listopada 2018 r. Rzecznik Praw Dziecka skierował do Ministra pismo, w którym zawarł porównanie treści podstawy programowej przyjętej rozporządzeniem Ministra Edukacji Narodowej z dnia 23 grudnia 2008 r. w sprawie podstawy programowej wychowania przedszkolnego oraz kształcenia ogólnego w poszczególnych typach szkół⁶³,

⁶³ Dz. U. z 2009 r. Nr 4, poz. 17 – uchylone z dniem 1 września 2012 r. dalej: *podstawa programowa z 2009 r.*

z treściami podstawy programowej z 14 lutego 2017 r. Analiza porównawcza tych treści została sporządzona przez prof. dr hab. Krzysztofa Konarzewskiego, zdaniem którego treści obecnie obowiązującej podstawy programowej dla klas V-VIII, w porównaniu z treściami podstawy programowej z 2009 r. dla klas od I gimnazjalnej do I ponadgimnazjalnej, zawiera tyle samo lub więcej wymagań szczegółowych o podobnym lub zbliżonym poziomie trudności. Dla poparcia swoich twierdzeń w analizie dokonano szczegółowego przeglądu liczby zagadnień szczegółowych oraz liczby godzin lekcyjnych dla dwóch przedmiotów nauczania: historii i biologii. Z analizy wyżej wymienionych elementów wynikało, że dla przedmiotu nauczania biologia liczba wymagań obecnej podstawy programowej w stosunku do jednej lekcji wyniosła 1,07 podczas gdy, dla podstawy programowej z 2009 r. liczba wymagań w stosunku do jednej godziny lekcyjnej wynosiła 0,78. Natomiast dla przedmiotu historia liczba wymagań dla jednej godziny lekcyjnej zmalała z 0,76 do 0,63 w porównaniu do poprzednio obowiązującej podstawy programowej, co zdaniem autora porównania osiągnięto dokonując połączenia kilku zagadnień w jedno. Dodatkowo autor analizy podniósł, że obecna podstawa programowa nie jest dostosowana do możliwości poznawczych przeciętnego ucznia. Aktualna podstawa programowa obejmuje uczniów w wieku 11-15, podczas gdy tożsame treści w starej podstawie programowej były skierowane do uczniów w wieku 13-17 lat, tj. starszych o 2 lata niż obecnie, tj. projektując nową podstawę programową naruszono zasadę dostosowania obowiązkowych treści kształcenia do możliwości pojmowania przeciętnego ucznia.

Pomimo złożonych przez dyrektor DPPI wyjaśnień, iż prace prowadzone przez ekspertów opracowujących podstawy programowe zagwarantować miały zarówno zapewnienie pełnej korelacji między zakresem celów kształcenia i treści nauczania przewidzianych w nowej podstawie programowej, jak i dostosowanie do możliwości psychofizycznych uczniów, NIK zauważa, że uczniowie klas VII i VIII w latach szkolnych 2017/2018 i 2018/2019, byli zobligowani do uzupełnienia treści w związku ze zmianami w systemie oświaty. Podkreślić przy tym należy, iż wskazana populacja uczniów w klasach VII i VIII (349.361 uczniów klasy VII w roku szkolnym 2017/2018 oraz łącznie 668.275 uczniów klas VII i VIII w 2018/2019) jest niejednorodna wiekowo i częściowo obejmuje również dzieci, które rozpoczęły naukę w szkole w wieku sześciu lat⁶⁴.

Należy zauważyć, że wskazane w piśmie Rzecznika Praw Dziecka ryzyko niedostosowania treści do możliwości poznawczych uczniów nie dotyczy tylko uczniów klas VII i VIII. Wdrażane zmiany w systemie oświaty zakładają, że uczniowie rozpoczynają naukę w szkole podstawowej w wieku siedmiu lat, z właściwym sobie poziomem wiedzy i kompetencji np. społecznych. Tymczasem w wyniku podejmowanych wcześniej przez Ministra Edukacji Narodowej działań dotyczących objęcia obowiązkiem szkolnym dzieci sześciolatków⁶⁵, w obecnych klasach IV-VI znajduje się znaczący odsetek dzieci, które rozpoczęły naukę w szkole w wieku sześciu lat.

(akta kontroli str. 177-178, 797-799, 1710-1718, 1964-1966, 2072-2074)

Projekt rozporządzenia w sprawie ramowych planów nauczania skierowano do uzgodnień i konsultacji publicznych w dniu 20 stycznia 2017 r. W ramach konsultacji projekt skierowano do 71 podmiotów. Uwagi zgłosiło 19 podmiotów. Minister uwzględnił 20 uwag, a nie uwzględnił 55.

(akta kontroli str. 997-1023)

W związku ze zmianami w systemie oświaty, w okresie od kwietnia do końca sierpnia 2017 r. ośrodki doskonalenia nauczycieli prowadziły szkolenia dla nauczycieli z nowej podstawy programowej. Zaplanowano 4.094 szkolenia, które miały przeprowadzić publiczne placówki doskonalenia nauczycieli. Przeszkolonych miało być 228.241 nauczycieli. Według złożonych sprawozdań (stan na dzień 31 sierpnia 2017 r.) wynika, że zorganizowano

⁶⁴ Z informacji o wynikach kontroli *Przygotowanie gmin i szkół do objęcia dzieci sześciolatków obowiązkiem szkolnym* P/12/068 wynika, że w roku szkolnym 2011/2012 (obecna klasa VIII) nauką w szkołach podstawowych objęto 19,4% dzieci sześciolatków, a w roku szkolnym 2012/2013 (obecna klasa VII) – 17,6% dzieci.

⁶⁵ Obowiązek szkolny dla dzieci sześciolatków został wprowadzony w 2009 r. Pierwotnie założono, że dzieci sześciolatków rozpoczną obowiązkowo edukację od 1 września 2012 r., lecz termin ten przesunięto na dzień 1 września 2014 r. Od 1 września 2016 r. zniesiono obowiązek szkolny dla dzieci sześciolatków i obowiązek rocznego przygotowania przedszkolnego dla dzieci pięciolatków

łącznie 4.554 szkoleń, w których uczestniczyło 170.632 nauczycieli (tj. przeszkolono 75% zaplanowanej liczby nauczycieli), jednak co do rzetelności tych informacji stwierdzono nieprawidłowość.

(akta kontroli str. 420-437)

Z dniem 28 grudnia 2016 r. zarządzeniem Dyrektora Generalnego Ministerstwa⁶⁶ powołano Zespół do spraw wdrażania reformy edukacji⁶⁷. Do jego zadań należało koordynowanie wdrażania zmian w systemie oświaty w zakresie realizacji zadań w obszarze wspierania jst, w tym działań legislacyjnych i polityki informacyjnej. Zespół działał w oparciu o zaakceptowany w styczniu 2017 r. przez Dyrektora Generalnego Ministerstwa harmonogram, zgodnie z którym jego prace miały polegać m.in. na: współpracy z wojewodami i kuratorami oświaty, współpracy z doradcą Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, działaniach informacyjnych, monitorowaniu etapów wdrażania reformy oświaty (w tym zbieraniu informacji na temat losów publicznych gimnazjów prowadzonych przez jst), przygotowywaniu informacji dla komisji sejmowych w tym zakresie. Działania przedstawione w sprawozdaniu z realizacji prac z 4 grudnia 2017 r. były zgodne z przyjętym harmonogramem, jednak były one prowadzone nie tylko przez członków Zespołu, ale także przez kuratorów oświaty. Z dniem 1 grudnia 2017 r. Zespół został rozwiązany z uwagi na realizację nadzoru nad wdrażaniem zmian w systemie oświaty przez poszczególne komórki organizacyjne MEN.

(akta kontroli str. 1550-1564, 2037-2054)

Minister zapewnił uczniom dostęp do podręczników zgodnych z nową podstawą programową, których proces opracowywania przez wydawców prowadzony był na podstawie projektów aktów prawnych dotyczących nowej podstawy programowej, jak i ramowych planów nauczania. Pismem z dnia 1 września 2016 r. Przewodniczący Sekcji Wydawców Edukacyjnych Polskiej Izby Książki zaproponował Ministerstwu harmonogram przygotowania podręczników zawierający listę zagadnień, wymagających ustalenia w okresie wrzesień-październik 2016 r., aby móc terminowo zrealizować kolejne etapy i w konsekwencji wydać podręczniki do nowej podstawy programowej. Tymczasem umowy z ekspertami opracowującymi pierwszą podstawę programową zawarto pod koniec października 2016 r. z terminem wykonania dzieła do połowy grudnia 2016 r., rozporządzenie w sprawie podstaw programowych wydano w dniu 14 lutego 2017 r., rozporządzenie w sprawie dopuszczania do użytku szkolnego podręczników⁶⁸ wydano w dniu 1 marca 2017 r., rozporządzenie w sprawie ramowych planów nauczania dla publicznych szkół zostało wydane w dniu 28 marca 2017 r., a ustawa o finansowaniu zadań oświatowych została uchwalona przez Sejm Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 27 października 2017 r.⁶⁹.

W związku ze zmianą podstaw programowych przeprowadzono szkolenia dla rzeczoznawców opiniujących podręczniki w zakresie poszczególnych przedmiotów szkolnych. Od 22 marca do 13 kwietnia 2017 r. odbyło się 14 szkoleń z poszczególnych przedmiotów uwzględnionych w podstawie programowej z 14 lutego 2017 r., a od 13 lipca do 25 października 2018 r. miało miejsce 20 spotkań dotyczących podstawy programowej z 30 stycznia 2018 r.

(akta kontroli str. 550, 594-598)

Minister na posiedzeniach m.in. Sejmowej Komisji Edukacji, Nauki i Młodzieży w latach 2017-2018, przedstawił następujące dokumenty:

- *Przygotowanie i wdrażanie reformy edukacji na poszczególnych poziomach: ministerstwo, samorządy, kuratoria oświaty* z dnia 20 marca 2017 r., w którym przedstawiono informacje m.in. o działaniach kuratorów oświaty towarzyszących wprowadzaniu zmian w systemie

⁶⁶ Zarządzenie nr 10 Dyrektora Generalnego Ministerstwa Edukacji Narodowej z dnia 28 grudnia 2016 r. w sprawie powołania Zespołu do spraw wdrażania reformy edukacji.

⁶⁷ Dalej: Zespół.

⁶⁸ Dz. U. poz. 481, zwane dalej: *rozporządzeniem w sprawie dopuszczania do użytku szkolnego podręczników*.

⁶⁹ Dz. U. poz. 2203 ze zm.

oświaty, liczbie uchwał jst dotyczących przekształceń i włączeń szkół do szkół innych typów oraz krótki opis podstawy programowej z 14 lutego 2017 r.,

- *Monitorowanie wprowadzania reformy edukacji. Informacja na temat sytuacji uczniów po wprowadzeniu nowej sieci szkół oraz wpływu nowej sieci szkół oraz wpływu nowej sieci szkół na finanse samorządów terytorialnych* z dnia 11 kwietnia 2017 r, zawierający m.in. opis treści znajdujących się w aktach prawnych wprowadzających zmiany w systemie oświaty, opis działań komunikacyjnych Ministra w sprawie zmian w systemie oświaty, dane dotyczące liczby gimnazjów oraz liczby oddziałów i uczniów, którzy się w nich uczą,

- *Wpływ reformy na zatrudnienie nauczycieli* z dnia 8 września 2017 r., którego treść zawierała dane z SIO dotyczące nauczycieli na dzień 30 września 2016 r. zestawione według typów szkół, stopni awansu oraz sporządzone na ich podstawie prognozy dotyczące zapotrzebowania na nauczycieli w przyszłości (wzrost zapotrzebowania na około 6.200 etatów nauczycieli w stosunku do roku szkolnego 2016/2017). Dodatkowo w opracowaniu znalazły się również opisy wprowadzonych zmian w przepisach ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela⁷⁰ oraz planowanych zmian wprowadzonych w związku z wydaniem rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 1 sierpnia 2017 r. w sprawie szczegółowych kwalifikacji wymaganych do nauczycieli⁷¹,

- *Monitorowanie wprowadzania reformy edukacji* z 10 stycznia 2018 r., uwzględniający m.in. materiały metodyczne dla nauczycieli opracowane przez ORE, informacje o podręcznikach dopuszczonych do użytku szkolnego, informacje o liczbie etatów nauczycieli w roku szkolnym 2016/2017 oraz 2017/2018, oraz kryteria podziału 0,4% rezerwy części oświatowej subwencji ogólnej na 2017 r.

(akta kontroli str. 1799-1943)

Liczba nauczycieli w szkołach publicznych dla dzieci i młodzieży (bez szkół specjalnych) prowadzonych przez jst wynosiła 413.140 w roku szkolnym 2016/2017, 414.462 w roku szkolnym 2017/2018 oraz 417.787 w roku szkolnym 2018/2019⁷². Minister dysponował zawartymi w SIO danymi o liczbie nauczycieli z podziałem na różne kategorie. Były one podstawą przygotowania dwóch dokumentów, tj. *Wpływ reformy na zatrudnienie nauczycieli* – dokument przedstawiony na komisji sejmowej w dniu 8 września 2017 r. oraz *Monitorowanie wprowadzania reformy edukacji* – dokument przedstawiony na komisji sejmowej w dniu 10 stycznia 2018 r. Dokumenty te wskazywały m.in. na wzrost liczby etatów nauczycieli w przedszkolach i szkołach prowadzonych przez jst. Natomiast dane z SIO dotyczące nauczycieli wskazują, że liczba nauczycieli szkół publicznych dla dzieci i młodzieży (bez szkół specjalnych, przedszkoli i oddziałów zerowych w szkołach) prowadzonych przez jst, którzy pracują w więcej niż jednej szkole, wzrosła w latach 2016-2018. Według stanu na 30 września 2016 r. liczba ta wynosiła 35.052, rok później 47.618, a w 2018 r. 54.313. Wzrosła również liczba tych nauczycieli, którzy pracują w więcej niż jednej szkole, ale nie mają w żadnej pełnego etatu⁷³. Takich nauczycieli było 13.553 w 2016 r., 17.894 w 2017 r., 19.042 w 2018 r.

(akta kontroli str. 1835-1943, 1999-2009)

Stosownie do art. 28 ust. 1-3 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, od kwoty przeznaczonej na część oświatową subwencji ogólnej dla jst odlicza się 0,4% na rezerwę części oświatowej subwencji ogólnej. Rezerwą części oświatowej subwencji ogólnej dysponuje minister właściwy do spraw finansów publicznych, po zasięgnięciu opinii ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania oraz reprezentacji jst. Minister corocznie ogłasza kryteria podziału kwoty rezerwy w formie komunikatu ogłaszanego na stronie internetowej MEN. Formularze wniosków przekazywane były przez jst do Ministerstwa za pośrednictwem systemu ePUAP. Na 2017 r. Minister określił siedem kryteriów⁷⁴ podziału

⁷⁰ Dz. U. z 2018 r. poz. 967 ze zm.

⁷¹ Dz. U. poz. 1575.

⁷² Według stanu na 30 września odpowiednio 2016 r., 2017 r. i 2018 r.

⁷³ Dotyczy to nauczycieli szkół publicznych dla dzieci i młodzieży (bez specjalnych, bez przedszkoli i oddziałów zerowych) prowadzonych w szkołach) prowadzonych przez jst.

⁷⁴ Były to: dofinansowanie z tytułu wzrostu zadań szkolnych i pozaszkolnych, pomoc jednostkom samorządu terytorialnego w usuwaniu skutków zdarzeń losowych w budynkach szkół, dofinansowanie kosztów związanych z wypłatą odpraw dla zwalnianych nauczycieli, dofinansowanie wyposażenia szkół, dofinansowanie remontów bieżących sanitariatów w gimnazjach publicznych w celu dostosowania ich do potrzeb dzieci młodszych, korekta części oświatowej subwencji

0,4% rezerwy części oświatowej subwencji ogólnej. Łącznie wpłynęło 2.531 wniosków podlegających rozpatrzeniu⁷⁵, na kwotę 481.350,9 tys. zł (z czego 471.758,8 tys. zł na zadania związane ze zmianami systemu oświaty, tj. nie uwzględniono kryteriów dotyczących dofinansowania usuwania kłesk żywiołowych i zdarzeń losowych, korekty błędów statystycznych, innych jednorazowych zadań). Pozytywnie rozpatrzono łącznie 2.531 wniosków (na zadania związane z wdrażanymi zmianami – 2.469), w tym w całości uwzględniono 1.154 wniosków (1.104 wnioski), a w części – 1.377 (1.365 wniosków). Ponadto ze względu na błędy formalne odrzucono 450 złożonych wniosków. W 2017 r. z rezerwy wypłacono kwotę łącznie 177.419,5 tys. zł (36,9% wnioskowanej kwoty ogółem), z czego 169.686,3 tys. zł (95,6%) stanowiły wydatki związane ze zmianami w systemie oświaty. W 2018 r. określono dziewięć kryteriów⁷⁶ podziału 0,4% rezerwy części oświatowej subwencji ogólnej. Łącznie wpłynęło 3.727 wniosków podlegających rozpoznaniu na kwotę 442.939,7 tys. zł (z czego 442.151,2 tys. zł na zadania związane ze zmianami systemu oświaty, tj. nie uwzględniono dofinansowania usuwania skutków kłesk żywiołowych i zdarzeń losowych, korekty błędów statystycznych i innych jednorazowych zadań). Pozytywnie rozpatrzono 3.726 wniosków (3.703 wnioski dotyczyły zmian w systemie oświaty), w tym w całości uwzględniono 1.211 wniosków (1.189 wniosków), a w części – 2.515 wniosków (2.514 wniosków). Jeden wniosek nie został uwzględniony. Natomiast 239 wniosków nie podlegało rozpoznaniu ze względów formalnych. W 2018 r. z rezerwy wypłacono kwotę 184.117,8 tys. zł (41,6% wnioskowanej kwoty ogółem), z czego 182.131,3 tys. zł (98,9%) stanowiły środki na zadania związane ze zmianami w systemie oświaty rozpoczętymi w 2017 r. Łącznie w latach 2017-2018 jst z 0,4% rezerwy części oświatowej subwencji ogólnej, na łącznie wnioskowaną kwotę 913.910 tys. zł na zadania związane z wdrażaniem reformy, wypłacono 351.817,6 tys. zł, tj. 38,5%.

Minister opiniując wnioski o przyznanie środków z rezerwy części oświatowej subwencji ogólnej posługiwał się dodatkowymi kryteriami nieujętych w komunikacie o kryteriach podziału rezerwy. Podstawą udzielenia dofinansowania z rezerwy części oświatowej subwencji ogólnej był wniosek jst o dofinansowanie celu określonego w kryteriach. Kryterium skonstruowane było w oparciu o kategorię dofinansowania (*na...*). Minister opiniując proponował dofinansowanie na konkretne działania i do określonej przez siebie kwoty (maksymalna kwota dofinansowania). Dodatkowe kryterium w postaci maksymalnej kwoty dofinansowania nie było objęte wydawanym przez Ministra komunikatem, ze względu na brak możliwości – na chwilę sporządzenia komunikatu – określenia maksymalnej kwoty dofinansowania bez znanej liczby wniosków dla danej kategorii działań. Przykładowo w 2017 r. wpłynęły 894 wnioski o dofinansowanie kosztów z tytułu wypłaty odpraw dla zwalnianych nauczycieli z rezerwy części oświatowej subwencji ogólnej. Minister sugerował uwzględnienie w całości 465 wniosków, a częściowo 429, wypłacając na sumę stanowiącą 54% wnioskowanych kwot. Natomiast w 2018 r. Minister opiniował 855 wniosków w ten sposób, że wszystkie wnioski zaproponował do dofinansowania jedynie w części, na 15% wnioskowanych kwot. Powyższe wynikało z obowiązującego w 2017 r. dodatkowego kryterium polegającego na uzależnieniu kwoty dofinansowania od wnioskowanych kwot: wnioskodawcy do 50 tys. zł przyznawano pełne dofinansowanie, wnioskodawcom wnoszącym o dofinansowanie od 50 tys. zł do 125 tys. zł wypłacano kwotę 50 tys. zł, natomiast wnioskodawcom wnoszącym o dofinansowanie kwot ponad 125 tys. zł wypłacano 40% kwoty wnioskowanej jednak nie więcej niż 300 tys. zł.

(akta kontroli str. 1426-1439, 1600-1704)

W latach 2016-2018 (do dnia 31 grudnia 2018 r.) Minister poniósł koszty zmian w systemie edukacji w wysokości 3.460,2 tys. zł bez uwzględniania kosztów własnych, z czego na

ogólnej z tytułu błędów statystycznych oraz inne zadania o jednorazowym charakterze nieuwzględnione w części oświatowej subwencji ogólnej na rok 2017.

⁷⁵ Wniosek podlegał rozpatrzeniu, gdy zawierał wymagane załączniki określone w kryteriach oraz był złożony w terminie.

⁷⁶ Były to: dofinansowanie z tytułu wzrostu zadań szkolnych i pozaszkolnych, pomoc jst w usuwaniu skutków zdarzeń losowych w budynkach szkół, pomoc jst w usuwaniu skutków działania żywiołów w budynkach szkół, dofinansowanie kosztów związanych z wypłatą odpraw dla zwalnianych nauczycieli, dofinansowanie przekształcania gimnazjów w szkoły podstawowe, dofinansowanie wyposażenia szkół, dofinansowanie wyposażenia w pomoce dydaktyczne, korekta części oświatowej subwencji ogólnej z tytułu błędów statystycznych oraz inne zadania o jednorazowym charakterze nieuwzględnione w części oświatowej subwencji ogólnej na rok 2018.

opracowanie koncepcji zmian wydatkowano kwotę 2.316,3 tys. zł (66,9%), a na ich wdrożenie 1.143,9 tys. zł (33,1%).

W ramach opracowania koncepcji zmian poniesiono wydatki związane z organizacją debat poświęconych koncepcji zmian w systemie oświaty (46,4 tys. zł.), dopuszczeniem podręczników do użytku szkolnego w latach 2016-2018 (2.415,4 tys. zł na opinie rzeczoznawców, sporządzanych na podstawie § 6 rozporządzenia w sprawie dopuszczania do użytku szkolnego podręczników, co pokrywano z opłat wnoszonych przez wnioskujących o dopuszczenie podręcznika wydawców) oraz opracowaniem przez ekspertów założeń do podstaw programowych ostatecznie ustalonych w dniu 14 lutego 2017 r. oraz 30 stycznia i 26 lipca 2018 r. wyniosła 2.261,9 tys. zł. Dodatkowo Minister wypłacił wynagrodzenie na podstawie umowy osobie fizycznej w kwocie 8 tys. zł brutto za dokonanie kwerendy legislacyjnej.

W ramach wdrażania zmian w systemie oświaty podjęto również działania informacyjne polegające na produkcji klipów i ich emisji w Telewizji Polskiej S.A. oraz w Internecie. Na zakup czasu antenowego w latach 2016-2018, wraz z produkcją klipów i ich dodatkową prezentacją w Internecie, wydatkowano kwotę 1.143,9 tys. zł. Zakup czasu antenowego odbywał się z pominięciem przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych⁷⁷ ze względu na zakup czasu antenowego od nadawcy (wyłączenie podmiotowe), a także z uwagi na wysokość wynagrodzenia z umowy. Przy zakupie usług polegających na produkcji klipów i ich prezentacji w Internecie oraz emisji w telewizji Minister wskazywał bezpośrednio kontrahenta, jednak z dokumentów nie wynikało, jakimi kryteriami kierowano się przy wyborze wykonawcy. Dokonano też zakupu reklam prasowych w pięciu czasopismach (dziennikach i tygodnikach). Doboru tytułów dokonywano ze względu m.in. na chęć dotarcia do jak najszerszej grupy docelowej, w tym rodziców.

(akta kontroli str. 1719-1789, 2076-2077, 2122-2128)

Minister, na dzień 31 grudnia 2018 r., nie posiadał danych dotyczących liczby miejsc oferowanych przez szkoły ponadpodstawowe i ponadgimnazjalne dla uczniów z tzw. *podwójnego rocznika*, czyli uczniów, którzy w roku szkolnym 2018/2019 ukończą ósmą klasę szkoły podstawowej oraz trzecią klasę gimnazjum. Z komunikatu Ministra z dnia 5 grudnia 2018 r.⁷⁸ wynika, że o miejsce do I klas liceów ogólnokształcących będzie ubiegać się ok. 45% absolwentów, do I klas technikum ok. 40% absolwentów, a do I klasy branżowej szkoły I stopnia⁷⁹ - około 15%. Taki trend potwierdzają dane z SIO dla całej populacji uczniów w pierwszych klasach szkół ponadpodstawowych/ponadgimnazjalnych w roku szkolnym 2018/2019. Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że analiza przedstawionych w trakcie kontroli danych z SIO dotyczących liczby uczniów w szkołach ponadpodstawowych z podziałem na ich typy dla lat szkolnych 2017/2018 oraz 2018/2019 NIK wskazuje inny trend w przypadku dużych miast. Dla przykładu, w roku szkolnym 2018/2019 w 10 największych miastach Polski⁸⁰ wśród uczniów klas I szkół ponadpodstawowych/ponadgimnazjalnych 59,3% stanowią uczniowie liceów ogólnokształcących, 35% uczniowie techników a tylko 5,7% uczniowie branżowych szkół I stopnia. Podobnie jest w przypadku roku szkolnego 2017/2018. Jeszcze większy udział uczniów I klas liceów odnotowuje się w przypadku zawężenia analizy do pięciu największych miast⁸¹ w Polsce, gdzie stanowią oni 62,7% uczniów I klas dla roku szkolnego 2018/2019 i 62,3% dla roku szkolnego 2017/2018.

(akta kontroli str. 2129)

Minister opracował analizę uwzględniającą dostępność sal we wszystkich samodzielnych liceach ogólnokształcących, tj. zestawiono dla każdego liceum odsetek, jaki stanowią uczniowie tego liceum w stosunku do liczby uczniów wszystkich liceów ogólnokształcących, a następnie odniesiono go do prognozowanej liczby absolwentów VIII klas szkół podstawowych oraz III klas oddziałów gimnazjalnych (tzw. *podwójnego rocznika*), aby oszacować liczebność osób, która potencjalnie wybierze te licea w naborze na rok szkolny

⁷⁷ Dz. U. z 2018 r. poz. 1986, ze zm.

⁷⁸ <https://www.gov.pl/web/edukacja/rekrutacja-na-rok-szkolny-20192020-2>.

⁷⁹ Przed 1 września 2017 r. były to zasadnicze szkoły zawodowe.

⁸⁰ To jest Warszawa, Kraków, Łódź, Wrocław, Poznań, Gdańsk, Szczecin, Bydgoszcz, Lublin i Katowice.

⁸¹ To jest Warszawa, Kraków, Łódź, Wrocław, Poznań.

2019/2020. Następnie dla tych liceów porównano liczbę pomieszczeń⁸² z liczbą oddziałów dla oszacowanej do przyjęcia na rok szkolny 2019/2020 liczby uczniów. Przyjęto, że sytuacja w szkołach stanie się problematyczna, gdy liczba oddziałów w przekroczy liczbę dostępnych pomieszczeń dydaktycznych w danej szkole o więcej niż 30%⁸³. Minister przyjął, że dopiero w takich przypadkach może wystąpić problem nauki w systemie zmianowym w poszczególnych szkołach. Wnioskowaniem takim Minister posłużył się m.in. w Ocenie Skutków Regulacji z dnia 4 listopada 2016 r.⁸⁴ przygotowanej łącznie dla Prawa oświatowego oraz Przepisów wprowadzających ustawę – Prawo oświatowe. Analiza ta wskazała na możliwość zaistnienia problemu zmianowości w jedynie 24 na 530 samodzielnych liceów ogólnokształcących (4,53%). Do dnia zakończenia kontroli (31 grudnia 2018 r.) Minister, za pośrednictwem kuratorów oświaty, zbierał dane o liczbie pomieszczeń oraz planowanej do utworzenia liczbie oddziałów dla absolwentów z tzw. *podwójnego rocznika* na rok szkolny 2019/2020, jednak dane te wymagały weryfikacji.

(akta kontroli str. 2055, 2129)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. W planach działalności na 2017 r. i 2018 r., wśród najważniejszych celów przyjętych do realizacji dla działu oświata i wychowanie, nie przewidziano celów związanych z wdrożeniem i monitorowaniem zmian w systemie oświaty, co było działaniem nierzetelnym i naruszało § 2 pkt 2 rozporządzenia w sprawie planu działalności i sprawozdania z jego wykonania.

Stosownie do § 2 pkt 2 ww. rozporządzenia, plan działalności zawiera zestawienie nie więcej niż pięciu najważniejszych celów przyjętych do realizacji dla działów administracji rządowej albo dla jednostki sektora finansów publicznych, przypisanych im mierników określających stopień realizacji celów wraz z ich planowanymi wartościami, a także najważniejszych zadań służących realizacji tych celów wraz z odniesieniem tych celów do dokumentów o charakterze strategicznym.

Wprowadzenie zmian w systemie oświaty, polegających na likwidacji gimnazjów oraz zmian w zakresie szkolnictwa zawodowego, było jednym z zadań priorytetowych Rady Ministrów, wskazanym w *exposé* przez Prezesa Rady Ministrów panią Beatę Szydło w dniu 18 listopada 2015 r. podczas posiedzenia Sejmu⁸⁵. Natomiast Minister Edukacji Narodowej zawarł cele związane ze zmianami systemu oświaty wyłącznie w planach działalności na 2016 r., nie uwzględniając ich w planie działalności na rok 2017 i 2018.

Dyrektor Biura Organizacyjnego MEN pan Sławomir Adamiec w powyższej sprawie stwierdził m.in., że zarówno w planie działalności na rok 2017 i 2018 zostały zaplanowane działania dotyczące wdrażania i monitorowania zmian w systemie oświaty, m.in. *Podniesienie jakości kształcenia zawodowego poprzez zaangażowanie pracodawców w procesie dostosowania oferty pracy, Sprawne i bezpieczne posługiwanie się technologiami informacyjno-komunikacyjnymi przez uczniów i nauczycieli, Optymalizacja systemu finansowania zadań oświatowych ukierunkowana na koszty i potrzeby*, a także cele budżetu zadaniowego MEN, takie jak m.in. zapewnienia uczniom dostępu do bezpłatnych podręczników lub materiałów edukacyjnych oraz materiałów ćwiczeniowych.

(akta kontroli str. 83-131, 1530-1535)

⁸² W ww. analizie wykorzystano liczbę sal lekcyjnych, pracowni szkolnych oraz pomieszczeń do prowadzenia zajęć wychowania fizycznego, gromadzonych w systemie informacji oświatowej na podstawie § 3 pkt 2 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 11 sierpnia 2017 r. w sprawie szczegółowego zakresu danych dziedzinowych gromadzonych w systemie informacji oświatowej oraz terminów przekazywania niektórych danych do bazy danych systemu informacji oświatowej (Dz. U. poz. 1653, ze zm.).

⁸³ Gdy liczba oddziałów była równa liczbie pomieszczeń dydaktycznych, wskaźnik liczby oddziałów do liczby pomieszczeń wyniósłby 1. Przyjęto, że problemowe będzie osiągnięcie ww. wskaźnika, gdy osiągnie on wartość większą od 1,3.

⁸⁴ W Ocenie Skutków Regulacji z dnia 4 listopada 2016 r. Minister wskazał, że w roku szkolnym 2004/2005 liczba uczniów w liceach ogólnokształcących wynosiła 746 tys., a w roku szkolnym 2019/2020 wyniesie 641 tys., jednak analizy dostępności pomieszczeń dydaktycznych dokonano wyłącznie w odniesieniu do roku szkolnego 2019/2020.

⁸⁵ http://orka2.sejm.gov.pl/StenolInter8.nsf/0/ACC7A0E8310D1F55C1257F01004844EA/%24File/01_ksiazka_d_bis.pdf.

Najwyższa Izba Kontroli kwestionuje powyższe wyjaśnienia, albowiem stosownie do art. 21 ust. 1 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty⁸⁶ oraz art. 43 Prawa oświatowego, minister właściwy do spraw oświaty i wychowania koordynuje i realizuje politykę oświatową państwa i współdziała w tym zakresie z innymi podmiotami funkcjonującymi w systemie oświaty. Przedstawione wyżej przez dyrektora Biura Organizacyjnego MEN obszary ujęte w planach działalności na 2017 r. i 2018 r. nie dotyczą *stricto* zmian w systemie oświaty, a w szczególności jej wdrażania i monitorowania. Nie obejmują bowiem m.in. podstaw programowych, ramowych planów nauczania, sytuacji nauczycieli, dostosowania przez jst sieci szkół i ich przekształcenia, systemu egzaminów zewnętrznych, dostosowania infrastruktury szkół, możliwości przyjęcia do szkół ponadpodstawowych/ponadgimnazjalnych uczniów z tzw. *podwójnego rocznika*.

2. Minister w sposób nieprawidłowy i nierzetelny określił przedmiot umów zawartych z ekspertami w celu opracowania nowych podstaw programowych, m.in. do kształcenia ogólnego, ostatecznie określonych rozporządzeniem z 14 lutego 2017 r. i 30 stycznia 2018 r., nie wskazując etapu edukacyjnego i typu szkoły, ograniczając się do ogólnych zapisów przedmiotu umowy.

Eksperci pracowali w zespołach przedmiotowych, a odbiór przedmiotu umowy następował na podstawie protokołu zdawczo-odbiorczego odnoszącego się do ogólnego opisu przedmiotu, tj. nie zawierał etapu edukacyjnego i typu szkoły. Tymczasem z art. 47 ust. 1 pkt 1 Prawa oświatowego wynika, że podstawa programowa powinna uwzględniać w szczególności zestawy celów kształcenia i treści nauczania, umiejętności uczniów, a także zadania wychowawczo-profilaktyczne szkoły, odpowiednio do poszczególnych etapów edukacyjnych i typów szkół.

Dodatkowo w przypadku zespołu opracowującego założenia do podstawy programowej ostatecznie wskazanej w rozporządzeniu z dnia 14 lutego 2017 r. z przedmiotu język polski, działania były podejmowane około miesiąc przed dniem zawarcia umowy z koordynatorem i członkami zespołu, a z przedmiotu wychowanie fizyczne – około trzech miesięcy przed dniem zawarcia umowy z koordynatorem i członkami zespołu, co wynika z protokołu prac zespołów.

W powyższej kwestii dyrektor Departamentów Podręczników, Programów i Innowacji pani Alina Sarnecka stwierdziła, że zamawiający uznał za właściwe takie a nie inne zapisy umowy, a odbioru dzieła dokonano na podstawie protokołów odbioru i wewnętrznej dokumentacji. Ponadto stwierdziła, że członkowie zespołu podejmowali działania w zakresie zmian programowych na podstawie umowy ustnej, oraz zgodnie z zapisami umowy rolę koordynatora było przygotowanie wraz z członkami zespołu ekspertów założeń podstawy oraz koordynowanie pracy tego zespołu. To, w jaki sposób wykonywał to zadanie było indywidualną decyzją koordynatora. Zatem zamawiający nie ingerował w sposób organizacji pracy zespołu przez koordynatora, a także nie wymagał od koordynatora przekazywania korespondencji roboczej pomiędzy członkami zespołu a koordynatorem, która miała miejsce w trakcie pracy nad założeniami podstawy.

(akta kontroli str. 548, 801, 1218-1315)

W opinii Najwyższej Izby Kontroli przedmiot umów zawartych z ekspertami na opracowanie założeń do złożenia podstawy programowej powinien określać czego dokładnie dotyczy ta umowa, tj. jakiego przedmiotu, etapu edukacyjnego i typu szkoły dotyczy dana umowa. Niedookreślenie przedmiotu umów na opracowanie założeń podstaw programowych spowodowało brak prawnych możliwości właściwego odbioru opracowanych dokumentów i nadzoru nad kompletnością wykonania poszczególnych założeń podstaw programowych tym bardziej, że Minister nie ingerował w sposób organizacji pracy zespołu przez koordynatora. Ogólne sformułowanie przedmiotu umów, nie wskazujące na etap edukacyjny i typ szkoły, mogło utrudniać merytoryczny odbiór dzieła, szczególnie pod względem jego kompletności.

⁸⁶ Dz. U. z 2018 r. poz. 996, ze zm.

3. Minister nie określił wysokości wynagrodzeń ekspertów opracowujących założenia podstawy programowej oraz opinii do uwag przesłanych do założeń podstawy programowej, co spowodowało, że wynagrodzenia ekspertów przy tożsamo sformułowanym przedmiocie umów były zróżnicowane zarówno pomiędzy zespołami przedmiotowymi, jak i w ramach poszczególnych zespołów.

Dla przykładu w przypadku ekspertów opracowujących założenia do podstawy programowej z przedmiotu przyroda, wysokość wynagrodzenia była zróżnicowana od 1,5 tys. zł do 4 tys. zł. W przypadku podstaw programowych z przedmiotu edukacja dla bezpieczeństwa – od 2 tys. zł do 6 tys. zł, z przedmiotu wiedza o społeczeństwie – od 2 tys. zł do 7 tys. zł. Dodatkowo przy opracowywaniu podstawy programowej zawarto umowy z trzema ekspertami w wysokości 500 zł każda na wykonaniu usługi polegającej na wsparciu eksperckim z przedmiotu matematyka.

W powyższej sprawie dyrektor Departamentów Podręczników, Programów i Innowacji pani Alina Sarnecka stwierdziła, że *koordynatorzy proponowali i akceptowali wynagrodzenie dla członków zespołów przedmiotowych, a Członkowie zespołów opracowujących podstawy programowe otrzymywali różne wynagrodzenie, ze względu na różny zakres prac.* Natomiast umowy o wartości 500 zł były zawierane na wniosek koordynatorów.

(akta kontroli str. 549, 2120-2128)

Najwyższa Izba Kontroli nie podziela powyższych wyjaśnień, gdyż z treści umów nie wynika, iż eksperci przygotowujący podstawę programową mieli różny zakres prac. Umowy na opracowanie podstawy programowej do konkretnego przedmiotu były zawierane bez wskazania jakiego etapu edukacyjnego i typu szkoły ona dotyczy – szerzej powyższą kwestię opisano w nieprawidłowości sformułowanej w pkt. 3. Ponadto zróżnicowanie występowało również w ramach jednego zespołu. Dodatkowo brak określenia jasnych kryteriów różnicujących wysokość wynagrodzenia, w tym wysokości wynagrodzenia w stosunku do zakresu prac uniemożliwiał sprawowanie nadzoru nad zakresem prac wykonywanych przez poszczególnych ekspertów, w efekcie czego powstało ryzyko, że wydatki będą ponoszone niezgodnie z zasadami określonymi w art. 44 ust. 3 pkt 1 lit. a ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁸⁷, tj. w sposób oszczędny z zachowaniem zasady uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów.

4. Podstawa programowa dla jednego z przedmiotów kształcenia ogólnego, określona w rozporządzeniach z dnia 30 stycznia 2018 r. oraz 26 lipca 2018 r., została przygotowana przez pracowników Ministerstwa, pomimo powołania przez Ministra zespołu ekspertów wraz z koordynatorem do jej opracowania. Podstawa ta została przygotowana przez pracowników Departamentu Podręczników, Programów i Innowacji Ministerstwa Edukacji Narodowej przy wsparciu eksperta, podczas gdy podstawy programowe z pozostałych przedmiotów zawarte w rozporządzeniach Ministra Edukacji Narodowej z dnia 14 lutego 2017 r., z 30 stycznia 2018 r. oraz z 26 lipca 2018 r. zostały przygotowane bezpośrednio przez zespoły ekspertów i koordynatorów zespołów.

Przedmiotem umowy nr MEN/2017/DPPI/198 z dnia 24 marca 2017 r. z panią Urszulą Dudziak było wykonanie usługi zlecenia polegającej na wsparciu eksperckim w opracowaniu podstawy programowej kształcenia ogólnego przedmiotu wychowanie do życia w rodzinie, podczas gdy przedmiotem umów pozostałych członków zespołów i ich koordynatorów było m.in. *przygotowanie wraz z członkami zespołu ekspertów (...) założeń podstawy programowej kształcenia ogólnego w zakresie (przedmiot), opartej na efektach kształcenia i dostosowanej do reformy ustroju szkolnego.*

W powyższej sprawie dyrektor Departamentu Podręczników, Programów i Innowacji pani Alina Sarnecka stwierdziła, że w związku ze zgłaszanymi wątpliwościami dotyczącymi pełnienia roli koordynatora do spraw tworzenia podstawy programowej wychowania do życia w rodzinie przez panią Urszulę Dudziak, w kontekście wypowiedzi pani profesor, zrezygnowano z pracy całego zespołu w zakresie tworzenia podstawy programowej dla szkół ponadpodstawowych oraz zespół prof. Urszuli Dudziak przygotował (...) jedynie zarys

⁸⁷ Dz. U. z 2017 r. poz. 2077, ze zm.

podstaw dla szkół ponadpodstawowych – stąd umowa z 24 marca 2017 r. na kwotę 13.000 zł. Na podstawie przygotowanych przez Zespół materiałów pracownicy Departamentu Podręczników, Programów i Innowacji przygotowali podstawę programową dla szkół ponadpodstawowych.

(akta kontroli str. 550, 1180, 1314-1315)

Najwyższa Izba Kontroli zauważa, iż Minister Edukacji Narodowej, podczas prac nad podstawą programową ostatecznie określoną w dniu 30 stycznia i 26 lipca 2018 r., nawiązał współpracę wyłącznie z panią Urszulą Dudziak, rezygnując z pracy pozostałych członków zespołu, podczas gdy kontrowersje, na które powołano się w wyjaśnieniach dotyczyły tylko ww. osoby. Działanie Ministra skutkowało więc zawarciem umowy z ekspertem przedmiotu do wychowania do życia w rodzinie o innym charakterze, niż pozostałe umowy z ekspertami oraz przygotowaniem podstawy programowej przez pracowników Ministerstwa, przy wsparciu eksperckim osoby związanej z ww. kontrowersjami⁸⁸. Zdaniem NIK za przygotowanie podstawy programowej do tego przedmiotu, podobnie jak do pozostałych przedmiotów, powinni odpowiadać eksperci do tego powołani, a nie pracownicy Ministerstwa przy wsparciu eksperckim.

5. Minister nie weryfikował danych otrzymanych od kuratorów oświaty w zakresie przeszkolonych przez ośrodki doskonalenia nauczycieli, nauczycieli z zakresu nowej podstawy programowej, co było działaniem nierzetelnym. W efekcie niezweryfikowane dane były przedstawiane w ramach monitorowania realizacji polityki oświatowej państwa oraz wprowadzanych zmian w systemie oświaty.

Z Informacji o liczbie zrealizowanych szkoleń z nowej podstawy programowej oraz liczbie nauczycieli uczestniczących w szkoleniach w zakresie nowej podstawy programowej (stan na 31.08.2017 r.) wynika, że w województwie świętokrzyskim przeszkolono 38% nauczycieli, a w województwie łódzkim - 249%.

Dyrektor Departamentu Kształcenia Ogólnego pani Katarzyna Koszewska stwierdziła, że część nauczycieli uczestniczących w szkoleniach posiada kwalifikacje do nauczania więcej niż jednego przedmiotu. Zatem ten sam nauczyciel mógł być liczony kilkukrotnie, w zależności od liczby szkoleń, w których uczestniczył.

(akta kontroli str. 1316, 1322-1323)

Zdaniem NIK Minister, na którym ciąży obowiązek określone w art. 43 Prawo oświatowe (wcześniej art. 21 ustawy o systemie oświaty), dotyczące koordynowania i realizowania polityki oświatowej państwa i współdziałania w tym zakresie z jednostkami organizacyjnymi właściwymi w sprawach funkcjonowania systemu oświaty, powinien posiadać rzetelne informacje o liczbie przeszkolonych z zakresu nowej podstawy programowej nauczycieli. Jest to bowiem jeden z istotnych aspektów pozwalających monitorować skuteczność wprowadzanych zmian w systemie oświaty.

6. Minister Edukacji Narodowej w sposób nierzetelny monitorował przekształcenia i likwidację gimnazjów podczas zmian w systemie oświaty, gdyż nie posiadał pełnych danych w tym zakresie.

Zgodnie z art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o systemie informacji oświatowej⁸⁹, Minister jest administratorem bazy danych SIO, który zgodnie z art. 1 ustawy o SIO służy uzyskiwaniu danych niezbędnych m.in. do prowadzenia polityki oświatowej państwa na poziomie krajowym, regionalnym i lokalnym, w tym wspomagania zarządzania oświatą. Zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 1 ww. ustawy, w SIO są gromadzone i przetwarzane dane dotyczące m.in. publicznych i niepublicznych przedszkoli i szkół, a stosownie do art. 33 pkt 1 lit. a-c ustawy o SIO, jednostki samorządu terytorialnego są zobowiązane przekazywać do Rejestru Szkół i Placówek Oświatowych⁹⁰ m.in. dane: publicznych szkół

⁸⁸ Np. edukacja.dziennik.pl/aktualnosci/artykuly/536692,wrog-laickich-nauczycieli-ortodoksja-katolicka-oto-dr-urszula-dudziak.html, wiadomosci.wp.pl/kontrowersyjne-wypowiedzi-ekspertki-men-o-antykoncepcji-i-kobietach-6089137881657985a, www.wprost.pl/kraj/10029006/ekspertka-men-stosowanie-antykoncepcji-grozi-powaznymi-konsekwencjami-min-sklonnoscia-do-zdrady.html.

⁸⁹ Dz. U. z 2018 r. poz. 1900, dalej: *ustawa o SIO*.

⁹⁰ Dalej: *RSPO*.

i placówek oświatowych oraz ich zespołów prowadzonych przez te jednostki, publicznych szkół i placówek oświatowych prowadzonych przez osoby prawne inne niż jednostki samorządu terytorialnego oraz przez osoby fizyczne, którym ta jednostka samorządu terytorialnego wydała zezwolenie na założenie publicznej szkoły lub placówki oświatowej oraz zespołów tych szkół i placówek oświatowych, a także niepublicznych szkół i placówek oświatowych, wpisanych do prowadzonej przez tę jednostkę samorządu terytorialnego ewidencji niepublicznych szkół i placówek oświatowych oraz ich zespołów.

Zgodnie z art. 36 ust. 1 ustawy o SIO w przypadku zmiany wszelkich danych objętych RSPO, w tym likwidacji szkoły lub placówki oświatowej, podmiot zobowiązany do przekazywania danych do RSPO, przekazuje do RSPO aktualne dane, a zgodnie z ust. 2 i 3 ww. przepisu, w przypadku publicznej szkoły lub placówki oświatowej prowadzonej przez jednostkę samorządu terytorialnego, organ prowadzący przekazuje do RSPO aktualne dane w terminie 7 dni od dnia zmiany, a w przypadku publicznej szkoły lub placówki oświatowej prowadzonej przez osobę prawną inną niż jednostka samorządu terytorialnego lub osobę fizyczną oraz niepublicznej szkoły lub placówki oświatowej, podmiot zobowiązany do przekazywania danych szkoły lub placówki oświatowej do RSPO przekazuje do RSPO aktualne dane w terminie 7 dni od dnia ich otrzymania od organu prowadzącego.

Dyrektor Departamentu Współpracy z Samorządem Terytorialnym MEN pan Jerzy Jakubczuk potwierdził w wyjaśnieniach potrzebę takiego monitorowania stwierdzając: *Zakładano, że od września 2017 r. proces wygaszania kształcenia na poziomie gimnazjalnym będzie monitorowany poprzez analizę danych SIO, w tym RSPO. W związku z reformą oświaty MEN udostępniło w RSPO dodatkową funkcjonalność umożliwiającą gromadzenie informacji o przekształceniach gimnazjów. Jst były zobowiązane do przekazania tych danych w RSPO. MEN w lipcu 2017 r. przeprowadziło kampanię informacyjną wśród jst o konieczności przekazania danych o nowo założonych szkołach, jak i szkołach zlikwidowanych w wyniku reformy oświaty. MEN w komunikatach podkreślało także, że w takich przypadkach jst powinno przekazać również informację, do jakich szkół gimnazja zostały włączone lub w jakie szkoły, gimnazja/dwuelementowe zespoły szkół zostały przekształcone. MEN we współpracy z CIE przygotowało założenia do gromadzenia w RSPO danych o przekształceniach szkół w związku z reformą oświaty (...). CIE oprogramowało funkcjonalność umożliwiającą gromadzenie tych danych. Jak stwierdził zastępca dyrektora DWST pan Marcin Nowak przygotowanie i oprogramowanie tej funkcjonalności to koszt około 15 tys. zł brutto.*

Pomimo powyższego, dalsze wyjaśnienia dotyczących monitorowania losów gimnazjów w tym zakresie są wewnętrznie sprzeczne i nie pozwalają ustalić zakresu informacji posiadanych przez Ministerstwo. Dyrektor DWST stwierdził bowiem, że *posiadane dane dotyczące samorządowych gimnazjów nie pochodzą z Systemu Informacji Oświatowej (SIO). Zgodnie z przepisami ustawowymi Ministerstwo Edukacji Narodowej nie ma podstaw prawnych do pozyskania, za pośrednictwem SIO, informacji na temat przekształceń szkół lub innych zmian organizacyjnych opisanych w ustawie z dnia 14 grudnia 2016 r. – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo oświatowe, dodając, że należy doprecyzować, że Ministerstwo Edukacji Narodowej posiada narzędzie (SIO-RSPO) za pomocą którego gromadzone są dane dotyczące likwidacji gimnazjów poprzez ww. przekształcenia i włączenia jednocześnie wskazując, że MEN nie ma podstaw prawnych do pozyskania, za pośrednictwem SIO, wszystkich informacji na temat przekształceń szkół lub innych zmian organizacyjnych. Stwierdził ponadto, że DWST nie posiada wiarygodnych i kompletnych danych dotyczących decyzji co do losów gimnazjów prowadzonych przez osoby fizyczne lub osoby prawne inne niż jednostki samorządu terytorialnego. Stwierdził także, że niewątpliwie włączenie gimnazjum do szkoły innego typu i przekształcenie gimnazjum (lub zespołu w skład, którego wchodzi gimnazjum) wymaga zmiany danych, o której mowa w art. 36 ustawy o SIO, a jst były i są zobowiązane do zmiany danych przekazywanych do RSPO, w związku z likwidacją gimnazjów w sposób przewidziany w ustawie – Przepisy wprowadzające ustawę - Prawo oświatowe.*

Minister w celu monitorowania przekształceń i likwidacji gimnazjów posługiwał się danymi z badania ankietowego przeprowadzonego w Ministerstwie na początku 2017 r. (brak dokładnej daty) wśród dyrektorów gimnazjów prowadzonych przez jst (informacje podane

przez dyrektorów gimnazjów były weryfikowane przez kuratorów oświaty). Dyrektor DWST wśród powodów korzystania z wyników ankiety do śledzenia losów gimnazjów wymienił m.in. możliwość analizowania całego zaplanowanego na trzy lata procesu wygaszania gimnazjów, czego nie można uczynić na podstawie danych SIO, które odzwierciedlają stan na dany moment. Podniósł również kwestię tego, że wyniki z ankiety dotyczą wyłącznie gimnazjów, dla których organem prowadzącym są jst, a te stanowią 84% wszystkich gimnazjów. Dodał również, iż dane dotyczące przekształceń, włączeń i likwidacji gimnazjów gromadzone za pomocą RSPO nie zawsze (mimo działań informacyjnych Ministra) odzwierciedlały rzeczywisty proces przekształcania, na co wskazuje zbyt duża liczba gimnazjów wyrejestrowanych z RSPO.

Celem weryfikacji stanu posiadania przez Ministra informacji na temat przekształceń i włączeń, NIK na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK pozyskało z Centrum Informatycznego Edukacji dane dotyczące przekształceń i likwidacji gimnazjów publicznych i niepublicznych na dzień 30 września 2018 r. Z danych RSPO wynika, że 951 gimnazjów (w tym 665, dla których organem prowadzącym jest jst) zostało w latach 2017-2018 wyrejestrowanych z RSPO bez podania przyczyny (zatem nie podano sposobu przekształcenia lub przyczyny likwidacji). Nie jest zatem możliwe wykazanie zgodności danych pozyskanych od CIE pochodzących z RSPO z danymi pozyskanymi z badania ankietowego MEN.

W kwestii niezgodności danych CIE z RSPO oraz danych pochodzących z badania ankietowego zastępca dyrektora DWST, pan Marcin Nowak stwierdził, że dane uzyskane z SIO nie zawsze odzwierciedlają poprawnie sposób włączenia lub przekształcenia gimnazjów, na co wskazuje ww. zbyt duża liczba gimnazjów, które zostały wyrejestrowane w RSPO – danych tych nie potwierdzają bowiem informacje przekazane przez kuratorów oświaty, którzy opiniują uchwały w sprawie likwidacji gimnazjów, dla których organami prowadzącymi są jst. Stwierdził również, że różnica w liczbie gimnazjów przekształconych lub włączonych do innych szkół wynika z niezastosowania się przez jednostki przekazujące dane do RSPO do instrukcji przekazanej w kampanii informacyjnej MEN, a także, że niewielkie różnice w danych z ankiety i RSPO są możliwe i uzasadnione, gdyż organy stanowiące jst mają zagwarantowaną ustawową możliwość nowelizowania uchwał podjętych w marcu 2017 r.

W sprawie opracowania funkcjonalności RSPO umożliwiającej gromadzenie informacji o przekształceniach gimnazjów poinformował, że wypełnienie przez jednostki wprowadzające dane do RSPO nie mogło być obligatoryjne, ponieważ przekształcenie placówek dostępnych w RSPO obejmuje więcej typów podmiotów niż tylko gimnazja i typy szkół, w które te gimnazja mogły się przekształcić, a także, że funkcjonalność nie mogła być oddzielna od pola dotyczącego likwidacji szkoły z powodów niezwiązanych ze zmianami w systemie oświaty ze względu na ograniczenia w formularzu, który MEN przesyła do Głównego Urzędu Statystycznego⁹¹, a także istnienia innych sposobów powstawania szkół niż te opisane w ustawie – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo oświatowe. Stwierdził także, że odbywały się rozmowy robocze w GUS w tej sprawie, podczas których ustalono optymalny sposób zbierania informacji w RSPO o przekształceniach i wynikiem tych rozmów był ostatecznie przyjęty, funkcjonujący obecnie sposób. Odnośnie różnych źródeł niepełnych danych dotyczących losów gimnazjów dyrektor DWST poinformował, że wszystkie te źródła mają swoją specyfikę i wszystkie razem stanowią całościowe i pełne źródło wiedzy na temat przekształceń gimnazjów.

(akta kontroli str.1448-1450, 1952-1954, 2012-2014)

Najwyższa Izba Kontroli nie podziela powyższych argumentów, albowiem SIO, w skład którego wchodzi RSPO, miało być narzędziem dostarczającym dane do prowadzenia polityki oświatowej państwa m.in. na poziomie krajowych przez Ministra. Pomimo to narzędzie zaprojektowane przez Ministra wspólnie z CIE w celu gromadzenia informacji m.in. o losach gimnazjów zostało źle zaprojektowane i w konsekwencji stało się bezużyteczne. W rezultacie do końca 2018 r., w celu monitorowania losów gimnazjów,

⁹¹ Dalej: GUS.

Minister posługiwał się danymi z badania ankietowego przeprowadzonego na początku 2017 r., które opierało się m.in. na deklaracjach jst co do przyszłych decyzji organów stanowiących samorządu terytorialnego w sprawie losów gimnazjów, a nie na tym jak faktycznie wyglądało przekształcenie lub likwidacja gimnazjów.

7. Minister nie przeprowadził rzetelnych i kompleksowych analiz dotyczących dostępności pomieszczeń w szkołach, które w roku 2019/2020 przyjmą absolwentów ósmych klas szkół podstawowych oraz trzecich klas oddziałów gimnazjalnych (tzw. *podwójny rocznik*), ograniczając się jedynie do analizy uwzględniającej dostępność pomieszczeń we wszystkich samodzielnych liceach ogólnokształcących, tj. dotyczących 530 szkół ponadpodstawowych/ponadgimnazjalnych spośród 4.124 wszystkich szkół⁹². Pominęto więc pozostałe szkoły, tj. technika i szkoły branżowe I stopnia, jak również szkoły funkcjonujące w zespołach.

Dodatkowo w ww. analizie Minister przyjął, że problem nauki w systemie zmianowym może wystąpić, gdy liczba oddziałów przekroczy liczbę pomieszczeń dydaktycznych o 30% w danej szkole, zatem wskaźnik liczby oddziałów w odniesieniu do liczby dostępnych pomieszczeń będzie większy od wartości 1,3. Przyjęcie takiej wartości wskaźnika spowodowało, że Minister zidentyfikował fakt zaistnienia zmianowości jedynie w 24 na 530 samodzielnych liceów ogólnokształcących (4,53%). Dodatkowo dane poddane ww. analizie, pochodzące z SIO nie były rzetelne. Zidentyfikowano przypadki szkół, gdzie w 2018 r. przy liczbie 391 uczniów wykazano trzy sale, a przy liczbie 420 uczniów – cztery sale. Skutkowało to wysokością wskaźnika liczby oddziałów w odniesieniu do liczby dostępnych pomieszczeń na poziomie odpowiednio 8,2 oraz 5,9.

Analizy dostępności pomieszczeń nie były przeprowadzone dla szkół, które funkcjonują w zespołach gdyż – jak stwierdził dyrektor DWST, pan Jerzy Jakubczuk – w zespołach szkół występuje duża elastyczność w dostępie do pomieszczeń klasowych, a jeśli w zespole funkcjonowało gimnazjum to zespół zyska dodatkowe pomieszczenia po wygaszonym gimnazjum⁹³. Ponadto trudno jest dokonać analizy dostępności pomieszczeń klasowych dla szkół funkcjonujących w zespołach, gdyż w przypadku zespołów każde pomieszczenie było wykazywane w SIO dwa razy⁹⁴. Szkoły branżowe I stopnia nie zostały uwzględnione ze względu na to, iż szkoły tego typu wybiera tylko 15% absolwentów, i – w zdecydowanej większości – funkcjonują tylko w ramach zespołu szkół. Analizy nie przeprowadzono także dla techników, gdyż jedynie trzy technika spośród samodzielnych techników ogólnodostępnych dla dzieci i młodzieży prowadzonych przez jst, które wykazały niezerową liczbę sal lekcyjnych. Odnośnie nierzetelności danych poddanych analizie dyrektor DWST stwierdził, że skontaktowano się ze szkołami wykazującymi współczynnik dostępności sal na poziomie 8,2 i 5,9, w wyniku czego w przypadku jednej szkoły poprawiono dane, a drugiej – dane zostaną skorygowane w styczniu 2019 r.

Dyrektor DWST stwierdził również, że w analizie posługiwano się wskaźnikiem 1,3 (liczba oddziałów przekroczy liczbę dostępnych pomieszczeń dydaktycznych w danej szkole o więcej niż 30%), ponieważ założono, że gdy jest on wyższy może utrudniać proces układania planu zajęć. Dodatkowo poinformował, że w Ocenie Skutków Regulacji z dnia 4 listopada 2016 r. uznano, że przy współczynniku większym od 1 a mniejszym bądź równym 1,3 w większości liceów liczba oddziałów, dla których liczba sal będzie niewystarczająca, będzie stanowiła niewielki procent w danym liceum, dlatego posłużono się wskaźnikiem 1,3. Przekroczenie wskaźnika 1,0 nie musi oznaczać problemów z tzw. zmianowością, tj. część zajęć (np. z wychowania fizycznego) może być organizowana w grupach międzyoddziałowych, lub między klasowych. Nie wszystkie oddziały mają tyle samo zajęć dziennie, więc obłożenie pomieszczeń można zaplanować bez konieczności

⁹² Liceów ogólnokształcących, techników i szkół branżowych I stopnia.

⁹³ Z badania ankietowego przeprowadzonego na początku 2017 r. przez MEN wśród dyrektorów szkół, dla których organami prowadzącymi są jst wynika, że spośród 6.568 gimnazjów, do roku 2019 zaledwie 224 zostanie przekształconych lub włączonych do liceum ogólnokształcącego, technikum lub szkoły branżowej I stopnia.

⁹⁴ Tzn. sale były wykazywane przez zespół (w zakładce zespołu) i przez poszczególne szkoły w zespole – suma pomieszczeń wykazanych przez szkoły musiała równać się liczbie pomieszczeń wykazanych w zakładce zespołu (przy czym dyrektor szkoły mógł przypisać wszystkie pomieszczenia do np. gimnazjum a nie liceum, co mogło utrudnić analizę dla szkół w zespołach).

nauki w systemie zmianowym. Zauważył też, że Minister nie ma możliwości prawnych aby zarządzać ryzykiem niedostępności sal w szkołach prowadzonych przez jednostki samorządu terytorialnego, a przeprowadzone analizy wykazały, że problem z brakiem dostępności pomieszczeń może hipotetycznie wystąpić w minimalnym zakresie.

(akta kontroli str. 1708-1709, 1955-1957, 2014, 2129)

Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że analiza dostępności sal, obarczona ryzykiem nierzetelności danych, została sporządzona wyłącznie w stosunku do 13% szkół ponadgimnazjalnych/ponadpodstawowych, które w roku szkolnym 2019/2020 przyjmą uczniów z tzw. *podwójnego rocznika*. Ponadto problemy z planowaniem zajęć dydaktycznych (np. nauka w systemie zmianowym) mogą wystąpić już w sytuacji, gdy wartość wskaźnika liczby oddziałów w odniesieniu do liczby dostępnych pomieszczeń będzie większa od 1. Dlatego Minister, jako odpowiedzialny za realizację polityki oświatowej państwa oraz wdrażane zmiany w systemie oświaty, powinien opierać się na rzetelnych i prawidłowych danych, szczególnie w sytuacji, gdy nabór tzw. *podwójnego rocznika* do szkół ponadpodstawowych/ponadgimnazjalnych wywołuje duże niepokoje społeczne wśród rodziców dzieci, które kończą w roku szkolnym 2018/2019 szkołę podstawową czy gimnazjum.

IV. Uwagi i wnioski

Uwagi	Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag.
Wnioski	W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujące wnioski: 1. Ujmowanie w planie działalności celów związanych z wdrożeniem i monitorowaniem wprowadzanej od 1 września 2017 r. reformy oświaty. 2. Określenie zasad wynagradzania ekspertów. 3. Określanie w sposób szczegółowy przedmiotu umów zawieranych z ekspertami. 4. Rozważenie powołania zespołu ekspertów, który oceniłby przygotowaną przez pracowników Ministerstwa podstawę programową do przedmiotu nauczania wychowanie do życia w rodzinie oraz ewentualną zmianę tej podstawy. 5. Weryfikacja danych przekazywanych przez kuratorów oświaty w zakresie liczby przeszkolonych przez ośrodki doskonalenia nauczycieli. 6. Rzetelne monitorowanie przekształcania i likwidacji gimnazjów. 7. Przeprowadzenie rzetelnej analizy dotyczącej dostępności pomieszczeń w szkołach ponadpodstawowych/ponadgimnazjalnych w kontekście naboru do tych szkół tzw. <i>podwójnego rocznika</i>.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia zastrzeżeń	Zgodnie z art. 54 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 NIK. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.
Obowiązek poinformowania NIK o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków	Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 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.

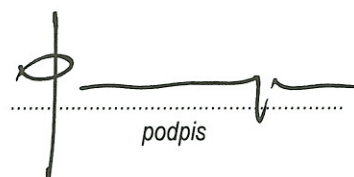
Warszawa, dnia 4 lutego 2019 r.

Wiceprezes
Najwyższa Izba Kontroli
Wojciech Kutyla

/ – /

.....
podpis

Zmian w wystąpieniu pokontrolnym dokonał:
Piotr Prokopczyk, dyrektor Departamentu Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego


.....
podpis