KNO.430.002.2019
Nr ewid. 42/2019/P/18/027/KNO

Informacja o wynikach kontroli

ZMIANY W SYSTEMIE OŚWIATY

DEPARTAMENT NAUKI, OŚWIATY
I DZIEDZICTWA NARODOWEGO

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

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

Informacja o wynikach kontroli
Zmiany w systemie oświaty

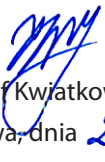
Dyrektor Departamentu Nauki, Oświaty
i Dziedzictwa Narodowego

Piotr Prokopczyk

Akceptuję:
Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli

Wojciech Kutyła

Zatwierdzam:
Prezes Najwyższej Izby Kontroli



Krzysztof Kwiatkowski
Warszawa, dnia 20.V.2019 r.

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

www.nik.gov.pl

SPIS TREŚCI

WYKAZ STOSOWANYCH SKRÓTÓW, SKRÓTOWCÓW I POJĘĆ 4

1. WPROWADZENIE 6

2. OCENA OGÓLNA 9

3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI 11

4. WNIOSKI 31

5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI 32

5.1. Uwarunkowania zmian w systemie oświaty 32
5.2. Przygotowania zmian w systemie oświaty – rok szkolny 2016/2017 34
5.2.1. Przygotowania Ministra Edukacji Narodowej do zmian 34
5.2.2. Przygotowania szkół do zmian 40
5.2.3. Przygotowania gmin do zmian 44
5.3. Drugi rok zmian – rok szkolny 2018/2019 49
5.3.1. Obraz szkół w drugim roku zmian 49
5.4. Przygotowanie do końcowego etapu zmiany – rok szkolny 2019/2020 88

6. ZAŁĄCZNIKI 106

6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe 106
6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno-ekonomicznych 116
6.3. Przebieg i sposób badania kwestionariuszowego 126
6.4. Wykaz aktów prawnych 128
6.5. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli 129
6.5. Stanowisko Ministra do informacji o wynikach kontroli 130
6.6. Opinia Prezesa NIK do stanowiska ministra 140

Zdjęcie na okładce:
vectorpocket

Wykaz stosowanych skrótów, skrótowców i pojęć

Godziny karciane	Wprowadzone ustawą Karta Nauczyciela od 1 września 2009 r., a zlikwidowane od 1 września 2016 r. – jedna (szkoły ponadgimnazjalne) lub dwie (szkoły podstawowe i gimnazja) godziny pracy nauczycieli na rzecz uczniów realizowane w ramach obowiązującego nauczyciela czasu pracy. Godziny te nie były wliczane do pensum (etatu) nauczycielskiego.
IBE	Instytut Badań Edukacyjnych z siedzibą w Warszawie
Jst	Jednostka samorządu terytorialnego
Karta Nauczyciela	Ustawa z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2018 r. poz. 967, ze zm.)
Klasa	Zespół uczniów uczących się według programu w danym roku nauczania (np. klasa I, II, III); klasa może składać się z oddziałów.
Likwidacja gimnazjów	Pod pojęciem tym należy również rozumieć wygaszenie i zakończenie działalności gimnazjów.
MEN, Ministerstwo	Ministerstwo Edukacji Narodowej
Minister	Minister Edukacji Narodowej
Nadzór pedagogiczny	Planowe lub doraźne działania prowadzone przez organy nadzoru pedagogicznego (minister właściwy ds. oświaty i wychowania, kurator oświaty, dyrektor szkoły), polegające na: 1) ocenianiu stanu i warunków działalności dydaktycznej, wychowawczej i opiekuńczej szkół, placówek i nauczycieli; 2) analizowaniu i ocenianiu efektów działalności dydaktycznej, wychowawczej i opiekuńczej oraz innej działalności statutowej szkół i placówek; 3) udzielaniu pomocy szkołom, placówkom i nauczycielom w wykonywaniu ich zadań dydaktycznych, wychowawczych i opiekuńczych; 4) inspirowaniu nauczycieli do innowacji pedagogicznych, metodycznych i organizacyjnych. Formami nadzoru pedagogicznego są: ewaluacja, kontrola, wspomaganie.
Oddział	Podstawowa jednostka organizacyjna szkoły skupiająca uczniów na tym samym poziomie kształcenia (np. Ia, IIb, IIIc)
ORE	Ośrodek Rozwoju Edukacji w Warszawie
OSR	Ocena Skutków Regulacji
Podstawa programowa	Dokument opracowany w Ministerstwie Edukacji Narodowej, który określa cele kształcenia oraz treści nauczania (wymagania szczegółowe), określony rozporządzeniem Ministra.
Program nauczania	Sporządzony przez nauczyciela dokument dla danej klasy, rozwijający, uszczegóławiający i rozdzielający na poszczególne lata szkolne treści zawarte w podstawie programowej. Istnieje wiele programów do nauczania podstawy programowej. Odpowiednie zaplanowanie treści (np. w roku szkolnym) należy do obowiązków nauczyciela.
SIO	System Informacji Oświatowej
Ustawa o systemie oświaty i Prawo oświatowe	Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2018 r. poz. 1457, ze zm.); od 1 września 2017 r. – ustawa z dnia 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe (Dz. U. z 2018 r. poz. 996, ze zm.)
Ustawa wprowadzająca, ustawa wprowadzająca Prawo oświatowe, przepisy wprowadzające	Ustawa z dnia z 14 grudnia 2016 r. Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo oświatowe (Dz. U. z 2017 r. poz. 60, ze zm.).

Ustawa o NIK	Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2019 r. poz. 489).
Współczynnik zmianowości	Oznacza stosunek liczby oddziałów do liczby pomieszczeń, w których odbywają się zajęcia dydaktyczno-wychowawcze. Nauka na jedną zmianę odbywa się w szkole przy wskaźniku zmianowości wynoszącym nie więcej niż 1. Im wyższy wskaźnik tym większe ryzyko wydłużenia czasu rozpoczynania i zakończenia lekcji lub funkcjonowania szkoły w systemie zmianowym; przy wskaźniku 2 i więcej szkoły mogą prowadzić zajęcia przez pięć lub sześć dni w tygodniu przez cały rok szkolny lub stosować przemienny system organizacji tygodnia pracy. Decyzję w tej sprawie podejmuje dyrektor szkoły po zasięgnięciu opinii rady szkoły i rady pedagogicznej
Zajęcia pozalekcyjne	Dodatkowe nieobowiązkowe zajęcia dydaktyczne, wychowawcze lub opiekuńcze organizowane dla uczniów, odbywające się w szkole lub poza jej terenem, niebędące częścią obowiązkowego programu szkolnego i mające charakter fakultatywny. Organizowane najczęściej celem wyrównania szans edukacyjnych, rozwijania zainteresowań i uzdolnień lub spędzenia w sposób zorganizowany czasu wolnego.

1. WPROWADZENIE

Pytanie definiujące cel główny kontroli

Czy prawidłowo i skutecznie dokonano zmian w systemie oświaty?

Pytania definiujące cele szczegółowe kontroli

1. Czy w sposób rzetelny przygotowano i skutecznie wdrożono zmiany w systemie oświaty?
2. Czy szkoły i organy prowadzące prawidłowo i skutecznie dokonały zmian warunków lokalowych i organizacyjnych wynikających z reformy?
3. Czy instytucje odpowiedzialne za wprowadzenie reformy prowadziły skuteczną i adekwatną współpracę?

Jednostki kontrolowane

Ministerstwo Edukacji Narodowej, 48 szkół i 48 jednostek samorządu terytorialnego

Działania w trybie art. 29 ustawy o NIK

1. Badania kwestionariuszowe:

   6846 dyrektorów szkół, w tym: 5094 dyrektorów szkół podstawowych i gimnazjów oraz 1752 dyrektorów szkół ponadgimnazjalnych/ponadpodstawowych,

   1935 organów prowadzących szkoły, w tym: 1678 gmin i 257 powiatów.
2. Informacje od 16 kuratorów oświaty dotyczące zmian w systemie oświaty.
3. Informacje od Głównego Inspektora Sanitarnego dotyczące stanu bezpieczeństwa i higieny w szkołach.

Okres objęty kontrolą

2016–2018

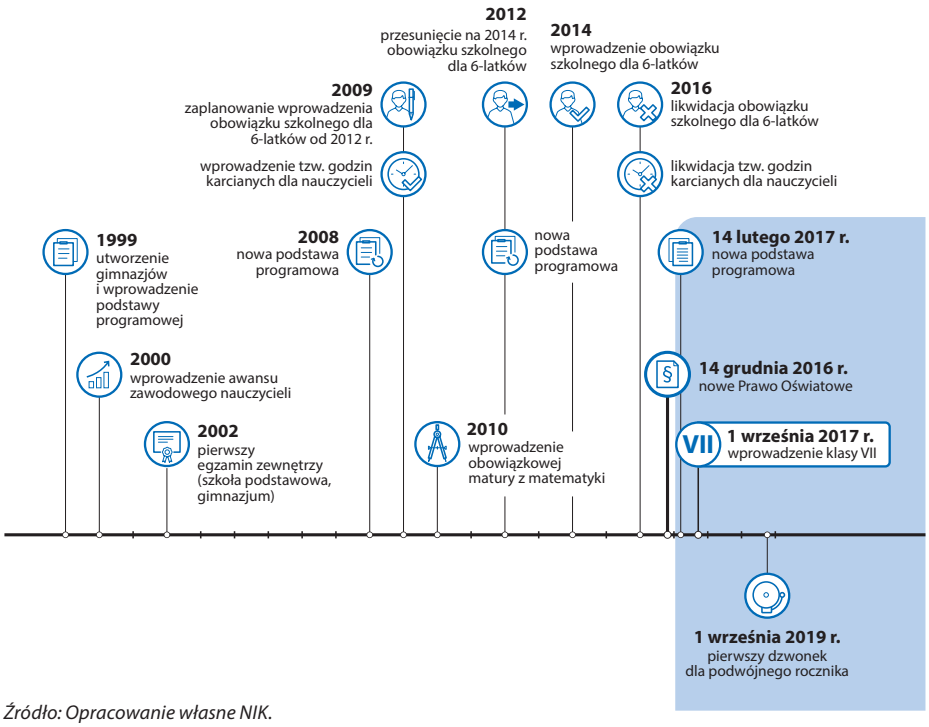
System edukacji w państwie demokratycznym pełni kluczową rolę w przygotowaniu kolejnych pokoleń do życia i funkcjonowania we współczesnym świecie. Jego celem jest także kształtowanie odpowiednich postaw obywatelskich i moralnych. Jakość edukacji i jej powszechność mają olbrzymie znaczenie także dla gospodarki państwa. Wiedza i umiejętności pozwalają nie tylko na przemyślane korzystanie z narzędzi, jakie daje gospodarka i podejmowanie racjonalnych decyzji, ale także na tworzenie nowych rozwiązań, które stymulują ekonomiczny rozwój danego kraju.

Każdego roku w szkołach podstawowych i ponadpodstawowych w Polsce uczy się ok. 5 mln dzieci i młodzieży (13% ludności kraju), spędzających w nich kilka godzin dziennie. Zapewnienie odpowiednich warunków nauki i pobytu w szkole oraz higieny psychicznej ma bardzo duże znaczenie dla rozwoju psychofizycznego dzieci w najważniejszym dla nich okresie dorastania, jak i osiąganych wyników w nauce. Biorąc pod uwagę powyższe uwarunkowania, każda reforma systemu edukacji budzi duże zainteresowanie opinii publicznej, zarówno ze względu na dalekosiężne skutki jej wprowadzenia, jak i z uwagi na fakt, że bezpośrednio dotyczy znacznej części obywateli posyłających swoje dzieci do szkół.

Warto podkreślić, że reforma ta jest kolejną zmianą w systemie oświaty wprowadzaną w ostatnich 20 latach. Utworzenie gimnazjów w 1999 r. (i ich likwidacja po 18 latach funkcjonowania), kilkuletni proces wdrażania (z uwzględnieniem okresów przejściowych i rozwiązań pośrednich), a następnie wycofanie obowiązku szkolnego dla sześciolatków[1] oraz kolejne zmiany podstaw programowych (1999 r., 2008 r., 2012 r., 2017 r.) – w sposób znaczący zmieniały warunki i zasady nauczania w polskich szkołach. Uwzględniając długość cyklu edukacyjnego, można stwierdzić, że obecna społeczność uczniowska doświadczyła niemalże permanentnych zmian, co mogło rodzić niepewność i dodatkowy stres zarówno dla uczniów, ich rodziców, jak i nauczycieli.

[1] Obowiązek szkolny dla dzieci sześcioletnich został wprowadzony w 2009 r. Pierwotnie założono, że dzieci sześcioletnie rozpoczną obowiązkowo edukację od 1 września 2012 r., lecz termin ten przesunięto na dzień 1 września 2014 r. Od 1 września 2016 r. obowiązek ten zniesiono.

Infografika 1.
Wybrane zmiany w systemie oświaty od 1999 r.



Źródło: Opracowanie własne NIK.

Wprowadzona od 1 września 2017 r. reforma systemu oświaty, zakładająca m.in. likwidację gimnazjów, wydłużenie nauki w szkołach podstawowych do ośmiu lat, w liceach – do czterech lat, a w technikach i szkołach branżowych (I i II stopnia łącznie) – do pięciu lat, wzbudziła silne emocje w dyskusji publicznej oraz mediach.

Infografika 2.
Zmiana struktury szkół

Źródło: Opracowanie własne NIK.

Zmiany dotyczą również tak fundamentalnych dla procesu nauczania elementów jak podstawa programowa. Przekłada się to na organizację kształcenia, w tym m.in. na: zmianę liczby godzin, warunki lokalowe, kadrowe, zarządcze.

Infografika 3.
Najważniejsze zmiany wprowadzone w systemie oświaty w 2017 r.

Źródło: Opracowanie własne NIK.

Przedmiotem największych kontrowersji, przede wszystkim w 2017 r., stało się tempo przeprowadzonych zmian i krótki okres przejściowy (od przyjęcia ustawy Prawo oświatowe w dniu 14 grudnia 2016 r. do wprowadzenia reformy w życie 1 września 2017 r. minęło niecałe dziewięć miesięcy), skutkujące koniecznością przygotowania nowych podstaw programowych oraz podręczników. Nagłaśnianym w debacie publicznej problemem stała się konieczność dostosowania w krótkim czasie budynków szkół i ich wyposażenia na potrzeby zmienionego ustroju szkolnego oraz zapewnienia właściwej higieny nauki i pobytu w szkole. Obawy rodziców dotyczyły również tzw. kumulacji roczników w I klasie szkół średnich w roku szkolnym 2019/2020 z uwagi na jednoczesne zakończenie nauki przez uczniów klasy VIII szkoły podstawowej oraz klasy III wygaszanych gimnazjów. Natomiast nauczyciele, szczególnie gimnazjów, obawiali się utraty miejsc pracy, zwłaszcza po całkowitym zamknięciu tego rodzaju szkół w 2019 r.

2. OCENA OGÓLNA

Nierzetelna zmiana systemu oświaty

Minister Edukacji Narodowej w latach 2016–2018 nierzetelnie przygotował i wprowadził zmiany w systemie oświaty. Przygotowując reformę, nie dokonał rzetelnych analiz finansowych i organizacyjnych skutków projektowanych zmian. Nie dysponował pełnymi i rzetelnymi informacjami na temat:

- kosztów reformy,
- stanu przekształcenia lub likwidacji gimnazjów,
- liczby nauczycieli przeszkolonych z nowej podstawy programowej,
- możliwości przyjęcia do szkół ponadpodstawowych i ponadgimnazjalnych absolwentów VIII klas szkół podstawowych oraz III klas wygaszanych gimnazjów (tzw. podwójnego rocznika[2]).

Minister przewidywał, że reforma będzie sfinansowana z części oświatowej subwencji ogólnej oraz oszczędności samorządów. W latach 2014–2017 wydatki organów prowadzących na zadania oświatowe wzrosły o 12,1%, przy wzroście subwencji o 6,1%, w efekcie czego udział środków subwencji w tych wydatkach spadł z poziomu 63% do 60%. Dodatkowo Minister błędnie założył, że reforma przyniesie samorządom oszczędności z tytułu dowożenia dzieci, podczas gdy wydatki te wzrosły.

Również prowadzony przez Ministra proces przygotowania nowych podstaw programowych był nierzetelny. W zawieranych umowach z ekspertami nie wskazano etapu edukacyjnego i typu szkoły, którego mają dotyczyć treści nauczania zawarte w założeniach. Nie wskazano w nich również na szczególną sytuację uczniów, którzy rozpoczęli naukę w wieku sześciu lat oraz uczniów rozpoczynających nową podstawę programową na etapie klas VII i VIII. Ograniczano się jedynie do ogólnych zapisów przedmiotu umowy. Tymczasem część uczestniczących w badaniu kwestionariuszowym dyrektorów szkół wskazała na potrzebę zmiany podstawy programowej dla szkół podstawowych tak, aby dostosować zawarte w nich treści do możliwości uczniów, podkreślając, że obowiązująca podstawa programowa jest zbyt obszerna.

Minister stworzył podstawy prawne do przekształceń organizacyjnych i infrastrukturalnych. Podejmował także działania informacyjne w zakresie zaprezentowania wdrażanych zmian w systemie oświaty jak największej liczbie osób, w szczególności rodzicom i uczniom. Jednocześnie Minister nie ujął kompleksowo wdrażania i monitorowania wprowadzanych zmian w swoich rocznych planach działalności w 2017 r. i 2018 r., co NIK ocenia negatywnie.

Warunki kształcenia

Pomimo dużego zaangażowania wszystkich podmiotów odpowiedzialnych za reformę, zmiany te nie przyczyniły się do zasadniczej poprawy warunków nauczania, opieki i wychowania w polskim systemie szkolnym (56% kontrolowanych szkół) lub wręcz odnotowano ich pogorszenie (34% kontrolowanych szkół). Ponadto w 59% szkół objętych kontrolą stwierdzono nieprawidłowości w obszarze organizacji pracy szkoły, warunków lokalowych, wyposażenia sal lekcyjnych w pomoce dydaktyczne, ergonomii oraz zapewnienia bezpieczeństwa pobytu uczniów w szkole. Stwierdzono również pewne problemy w zakresie zapewnienia higieny procesu nauczania. Dodatkowo w 16% kontrolowanych gmin nie zapewniono w części prowadzonych szkół właściwych warunków realizacji podstawy programowej. W jednej czwartej (25%) kontrolowanych gmin w części szkół współczynnik zmianowości przekraczał wartość 1, co najczęściej wiązało się z prowadzeniem zajęć w wydłużonym czasie. W 19% gmin nie zapewniono uczniom możliwości nauki w jednym budynku szkolnym, a 2,5 tys. uczniów, tj. 2% ze szkół prowadzonych przez objęte kon-

[2] Tj. absolwentów VIII klas szkół podstawowych oraz III klas wygaszanych gimnazjów, którzy przystąpią do rekrutacji do szkół ponadpodstawowych i ponadgimnazjalnych w roku szkolnym 2019/2020.

trolą samorządy, w wyniku wprowadzonej zmiany, na stałe zmieniło miejsce swojej nauki w związku ze zmianą sieci szkół i ich obwodów. Objęte kontrolą gminy (poza jednym przypadkiem) dokonały zmian w funkcjonowaniu sieci szkół i ich obwodów na swoim terenie.

W latach 2016–2018 liczba nauczycieli w szkołach prowadzonych przez samorządy wzrosła z 413,1 tys. do 417,8 tys. Największe zmiany dotyczyły nauczycieli gimnazjów (spadek o 78,2 tys.) oraz szkół podstawowych (wzrost o 87,3 tys.). Najwyższa Izba kontroli zauważa, że w skali kraju wzrosła liczba nauczycieli, którzy – aby dopełnić etat – pracują w kilku szkołach, co utrudnia organizację pracy w tych szkołach.

Przygotowanie do rekrutacji 2019/2020

Do dnia zakończenia czynności kontrolnych (tj. styczeń 2019 r.) stopień zaawansowania przygotowania powiatów i szkół przez nie prowadzonych stwarzał ryzyko niezapewnienia absolwentom szkół podstawowych i gimnazjów pełnej oferty edukacyjnej w roku szkolnym 2019/2020. Ponadto 31% kontrolowanych powiatów do końca 2018 r. nie dysponowało jeszcze ofertą edukacyjną dla kandydatów do klas I w tym roku szkolnym, a 44% powiatów nie przeprowadziło bilansu potrzeb kadry nauczycielskiej w związku z przyjęciem tzw. podwójnego rocznika. Z kolei 19% szkół, które od 1 września 2019 r. będą prowadzić zajęcia w oparciu o dwie różne podstawy programowe, nie posiadało wyposażenia niezbędnego do realizacji wszystkich obowiązkowych przedmiotów. Baza lokalowa w 38% szkół nie spełniała też wymogów bezpieczeństwa i higieny.

Informacja przekazana przez kuratorów oświaty na temat liczby oferowanych miejsc dla kandydatów tzw. podwójnego rocznika, wg stanu na styczeń 2019 r., wskazywała, że stan przygotowań do przyjęcia kandydatów był różny w skali kraju. Liczba oferowanych miejsc w stosunku do liczby uczniów potencjalnie przystępujących do rekrutacji była mniejsza w ośmiu województwach (np. w województwie wielkopolskim o ponad pięć tys.) i większa w siedmiu województwach (np. w województwie podkarpackim o ok. 11,5 tys.).

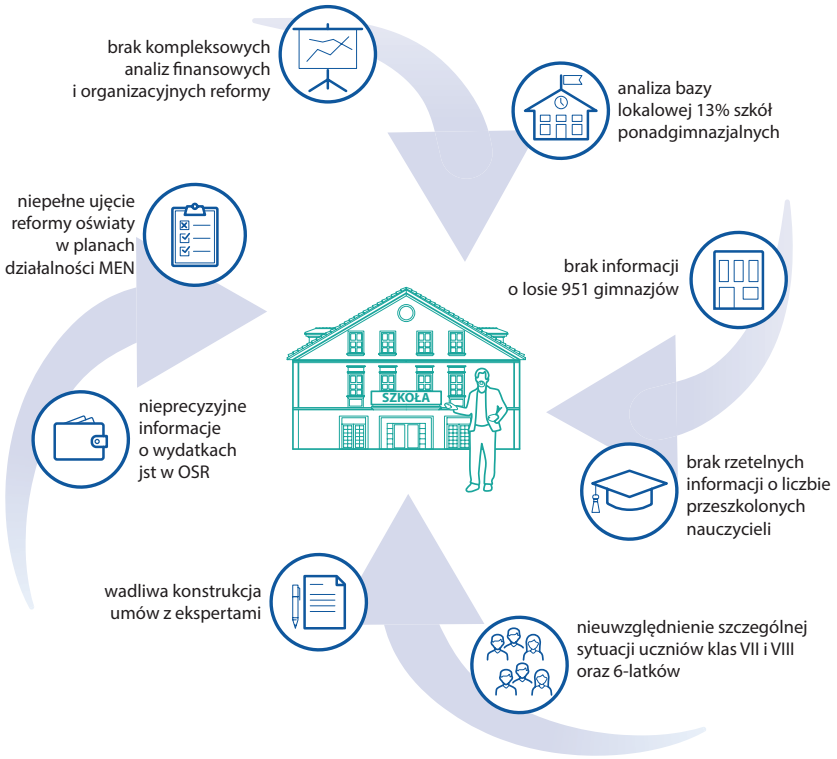
Nierozwiązanie tych problemów może utrudnić proces kształcenia w sytuacji zwiększonej liczby uczniów od 1 września 2019 r. Najwyższa Izba Kontroli zwraca także uwagę na różne (jak wynika z badań kwestionariuszowych) zasady wystawiania uczniom ocen końcowych. Przykładowo, za opanowanie 50% wymaganych treści uczniowie mogli uzyskać w różnych szkołach ocenę dopuszczającą, dostateczną lub dobrą. Tymczasem oceny otrzymane na świadectwach – obok wyników egzaminów zewnętrznych – stanowią istotny element w procesie rekrutacji.

3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

Celem wprowadzanej reformy – zgodnie z uzasadnieniem do ustawy Prawo oświatowe – było m.in. stworzenie systemu oświaty na miarę XXI wieku. Istotą rozwiązań ujętych w projekcie było utworzenie spójnej i drożnej struktury organizacji szkół oraz wydłużenie okresu kształcenia i wychowania w jednej szkole i tej samej grupie rówieśniczej. Planowane rozwiązania miały na celu ograniczenie konieczności częstej adaptacji uczniów do nowych warunków nauczania (zmiana szkoły i grupy rówieśniczej) i miały sprzyjać uzyskiwaniu lepszych efektów kształcenia[3]. [Str. 32–33]

Założenia zmian w systemie oświaty

Infografika 4.
Przygotowanie i wdrażanie zmian w systemie oświaty przez Ministra Edukacji Narodowej



Źródło: Ustalenia kontroli w Ministerstwie Edukacji Narodowej.

Minister nie posiadał rzetelnych analiz dotyczących m.in. finansowych i organizacyjnych skutków projektowanych zmian. Dopiero po konsultacjach międzyresortowych Ocena Skutków Regulacji projektów ustaw oświatowych została uzupełniona o wpływ projektowanych zmian na finanse jednostek samorządu terytorialnego[4]. Oszczędności z tytułu dowożenia

Analizy finansowe

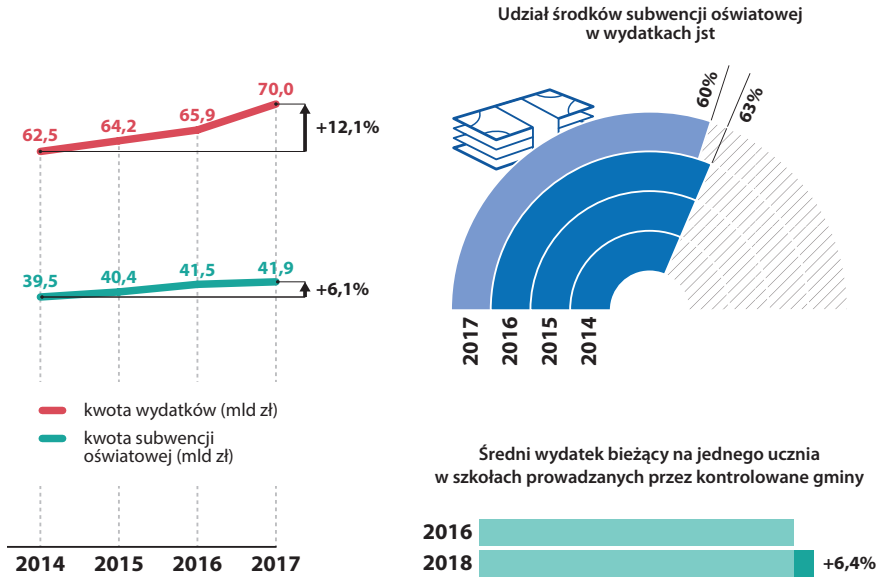
[3] http://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/0/A6845D3FAD39F983C125806C0063B16E/%24File/1030-uzasadnienie.docx.

[4] 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. 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 2016-2027 (https://legislacja.rcl.gov.pl/docs/2/12289958/12379198/12379199/ dokument244688.pdf). W wyniku konsultacji międzyresortowych wprowadzono skutki finansowe planowanych zmian dla jst do OSR z 4 listopada 2016 r., który został przedstawiony do prac legislacyjnych w Sejmie Rzeczypospolitej Polskiej (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).

uczniów 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. oraz 2018 r.[5] nie przyniosły oszczędności, a wręcz przeciwnie – wzrosły łącznie o kwotę 67,2 mln zł. [Str. 34–40]

Infografika 5.

Finanse jednostek samorządu terytorialnego na zadanie oświatowe[6]



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie ustaleń kontroli oraz danych Ministerstwa Finansów.

Finasowanie zmian

Źródłem finansowania zmian, oprócz oszczędności samorządów, miała być także część oświatowa subwencji ogólnej[7], która w latach 2014–2017 wzrosła[8] do 41,9 mld zł[9], tj. o 6,1%. 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. Wydatki samorządów na zdania oświatowe wzrosły z 62,5 mld zł

5 Dane na podstawie Rb 28S za grudzień 2018 r. (mf.gov.pl.; dostęp: dnia 27 marca 2019 r.).

6 W działach 801 Oświata i wychowanie oraz 854 Edukacyjna opieka wychowawcza.

7 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.

8 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.

9 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) wyniosła 43,1 mld zł.

do 70 mld zł, tj. o 12,1%. Największy wzrost wydatków dotyczył miast na prawach powiatu i gmin, wynosząc odpowiednio 15,5% i 12,6%. Jednocześnie spadł udział środków subwencji oświatowej w wydatkach samorządów w tym okresie z poziomu 63% na 60%. Projektując reformę, założono zmniejszenie kosztów kształcenia w przeliczeniu na ucznia. Średni wydatek bieżący na jednego ucznia w szkołach prowadzanych przez kontrolowane gminy wzrósł w 2018 r. o 6,4% w stosunku do roku 2016. Mechanizmem wspomagającym wdrażanie zmian miały być również środki przyznawane z rezerwy części oświatowej subwencji ogólnej. 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 do nieuwzględnienia w całości wnioskowanych kwot był zastosowany przez Ministra próg kwotowy[10]. W latach 2016–2018 Minister poniósł koszty zmian w systemie edukacji w wysokości 3 460,2 tys. zł, bez uwzględnienia 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%). [Str. 34–40, 80–88]

Monitorowanie przekształceń gimnazjów

Minister nie posiadał rzetelnych informacji o przekształceniu lub likwidacji gimnazjów. Wiedzę w powyższym zakresie Minister czerpał z ankiet wypełnianych przez dyrektorów szkół na początku 2017 r., pomimo próby opracowania stosownego narzędzia w funkcjonującym Systemie Informacji Oświatowej[11] (do zakończenia czynności kontrolnych nie było ono źródłem rzetelnych danych). Minister nie posiadał pełnych danych na temat przekształcanych i likwidowanych 951 gimnazjów, a także rzetelnych informacji o liczbie nauczycieli biorących udział w szkoleniach z nowej podstawy programowej, co utrudniało monitorowanie wprowadzanych zmian. 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., co było działaniem nierzetelnym i naruszało zasady opracowania planu działalności[12]. [Str. 34–40]

Analizy dostępności szkół dla tzw. podwójnego rocznika

Minister nie przeprowadził rzetelnych i kompleksowych analiz dotyczących możliwości przyjęcia do szkół ponadpodstawowych i ponadgimnazjalnych absolwentów VIII klas szkół podstawowych oraz III klas wygaszanych gimnazjów. Dane, które Minister poddał analizie, były niepełne i ograniczyły się do dostępności sal z 13% szkół (samodzielne licea ogólnokształcące) spośród 4 124 wszystkich szkół ponadpodstawowych i ponadgimnazjalnych. Pominięto 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. [Str. 34–40]

[10] W 2017 r. dodatkowe kryterium polegało na uzależnieniu kwoty dofinasowania 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 dofinasowanie odpraw zwalnianym nauczycielom, 15% wnioskowanych kwot.

[11] Dalej: SIO.

[12] 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).

Przygotowania Ministra do zmian

Projekty aktów prawnych związanych ze zmianami w systemie oświaty poddane były szerokim konsultacjom społecznym (m.in. prekonsultacje i cykl debat). Ze zgłoszonych w trakcie konsultacji 289 uwag i opinii uwzględniono w całości lub w części 100 (35%). Minister podejmował działania informacyjne w zakresie zaprezentowania wdrażanych zmian w systemie oświaty, w szczególności rodzicom i uczniom. Powołał również Zespół do spraw wdrażania reformy edukacji[13], 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[14]. [Str. 34–40]

Podstawa programowa a klasy VII i VIII w latach 2017–2019

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 I–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, wskazanych m.in. przez Rzecznika Praw Dziecka, które mogłoby być zniwelowane m.in. poprzez weryfikację tych podstaw przez ekspertów wybranych w sposób przejrzysty i transparentny. Potrzebę weryfikacji i/lub zmiany podstawy programowej tak, aby dostosować treści w niej zawarte do możliwości uczniów i nauczycieli, potwierdziła blisko jedna trzecia (31%[15] z 2,8 tys.) uczestniczących w badaniu kwestionariuszowym dyrektorów szkół podstawowych. Zdaniem respondentów obowiązująca podstawa programowa jest zbyt obszerna, nieprzystająca do realiów szkolnych i przede wszystkim bardzo obciążająca dla uczniów. Ponadto wskazywano, że wiele treści jest zbędnych, a w konsekwencji nie ma czasu na utrwalanie rzeczy potrzebnych i ważnych. [Str. 34–40, 49–80]

Zasady wyboru ekspertów

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 podstawę programową kształcenia ogólnego dla jednego z przedmiotów nauczania (wychowanie do życia w rodzinie) dla szkoły ponadpodstawowej/ponadgimnazjalnej tworzyli pracownicy Ministerstwa, a nie – jak w pozostałych przypadkach – 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 jego kompletności. [Str. 34–40]

---

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

[14] Z dniem 28 grudnia 2016 r., zarządzeniem Dyrektora Generalnego Ministerstwa, powołano Zespół do spraw wdrażania reformy edukacji. Zespół działał w oparciu o zaakceptowany w styczniu 2017 r. przez Dyrektora Generalnego Ministerstwa harmonogram. 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.

[15] Było to pytanie otwarte dotyczące koniecznych, zdaniem respondentów, zmian w systemie oświaty. Na pytanie to nie udzieliło odpowiedzi lub nie miało zdania 2,3 tys. z 5,1 tys. uczestników.

Przygotowania dyrektorów szkół i współpraca z innymi podmiotami

W objętych kontrolą szkołach dyrektorzy podejmowali działania mające na celu przygotowanie szkół do wdrożenia zmian w systemie oświaty, np. dostosowywali – w miarę potrzeb i możliwości – pomieszczenia szkolne i ich wyposażenie do wprowadzanych zmian, ustalali organizację pracy placówek w warunkach nowego ustroju szkolnego, w tym m.in.: przygotowali arkusze organizacyjne (w stosownym trybie[16]) i plany nauczania[17] dostosowane do nowej podstawy programowej, plany finansowe. Dyrektorzy szkół zazwyczaj również organizowali lub uczestniczyli (poza jednym przypadkiem) w szkoleniach i spotkaniach przygotowujących do podjęcia działalności dydaktyczno-wychowawczej w nowym systemie szkolnym. Informowali o zmianach rodziców, uczniów oraz pracowników pedagogicznych i niepedagogicznych. Podejmowali także współpracę z organami prowadzącymi, kuratoriami oświaty oraz nauczycielskimi związkami zawodowymi. W 25 z 32 (78%) objętych kontrolą szkołach w zakresie przygotowania szkół do wprowadzanych zmian nie stwierdzono nieprawidłowości. W częściej niż co piątej szkole (22%) przedstawiciele społeczności szkolnej, w tym: dyrektorzy szkół, nauczyciele i rodzice, sygnalizowali w różnych formach obawy związane z projektowaną zmianą systemu szkolnego.

[Str. 40–44]

Nieprawidłowości w przygotowaniu szkół do zmian (22%)

Stwierdzone w siedmiu z 32 (22%) objętych kontrolą szkołach nieprawidłowości w zakresie przygotowania szkół do wprowadzanych zmian dotyczyły nieprzestrzegania przepisów, ograniczenia partycypacji społecznej i naruszenie praw informacyjnych interesariuszy w procesie wdrażania zmiany w systemie oświaty. [Str. 40–44]

Pogorszenie warunków w 34% szkół

Dotychczasowe kontrole NIK w obszarze oświaty wielokrotnie wskazywały na mankamenty dotyczące warunków lokalowych, problemy z dostępnością pracowni przedmiotowych czy wyposażeniem sal lekcyjnych w niezbędne pomoce dydaktyczne. Izba stwierdziła również, że szkoły mają problemy z organizowaniem uczniom zajęć z pełnym uwzględnieniem zasad higieny pracy umysłowej. Dotyczyło to w szczególności: organizowania uczniom tygodniowego planu zajęć, niezapewnienia wystarczająco długich przerw między lekcjami i miejsca do pozostawiania książek i innych przyborów. W raportach NIK wskazywano, że stan budynków szkolnych mógł zagrażać zdrowiu młodych ludzi, a zbyt małe sale i przepełnione klasy nie stwarzały optymalnych warunków do pracy umysłowej. Przeprowadzone dotychczas kontrole potwierdziły również, że część sal lekcyjnych była wyposażona w meble i urządzenia szkolne niedostosowane do wieku i wzrostu uczniów, a także ograniczony dostęp do wyposażonych w pomoce dydaktyczne pracowni przedmiotowych czy gabinetów profilaktyki zdrowotnej. Tymczasem w związku z wprowadzonymi od 1 września 2017 r. zmianami w systemie oświaty warunki nauczania w ponad jednej trzeciej szkół (34,4%) pogorszyły się, a w ponad połowie szkół (56,3%) nie nastąpiła poprawa w tym zakresie. Wskazując na pogorszenie warunków i organizacji pro-

[16] Począwszy od roku szkolnego 2017/2018 projekty arkuszy organizacyjnych szkół powinny być dodatkowo opiniowane przez organ nadzoru pedagogicznego i nauczycielskie związki zawodowe.

[17] Art. 273 i art. 291 ust. 1 pkt 1 lit a przepisów wprowadzających, dla klas I, IV, VII na rok szkolny 2017/2018.

cesu nauczania w jednej trzeciej szkół, Izba zauważyła, że: zwiększyły się trudności z ułożeniem planu lekcji zgodnego z higieną pracy umysłowej, wzrósł współczynnik zmianowości i/lub zwiększyła się rozpiętość godzin, w jakich prowadzone są obowiązkowe zajęcia (przykładowo przesunięto termin rozpoczynania lekcji na godzinę 7.10, tygodniowe różnice w rozpoczynaniu zajęć wynosiły 3–4 godziny, odnotowano również przypadki kończenia lekcji o 18.15). Ponadto w części szkół zmniejszyła się dostępność pracowni przedmiotowych, sal gimnastycznych (częściej lekcje wychowania fizycznego odbywały się w innych miejscach, np. na korytarzu), a wygospodarowanie nowych sal lekcyjnych odbywało się kosztem ograniczenia dostępu do innych pomieszczeń, np. zmniejszano powierzchnie świetlicy. [Str. 49–80]

Nieprawidłowe warunki i organizacja nauczania w 59% szkół

Ponadto w ponad połowie objętych kontrolą szkół (19 z 32, tj. 59%) stwierdzono nieprawidłowości w obszarze organizacji pracy szkoły, infrastruktury i warunków lokalowych, wyposażenia sal lekcyjnych oraz zapewnienia bezpieczeństwa i higieny. Zdaniem NIK czynniki te utrudniają wprowadzanie zmian w systemie oświaty i mogą wpłynąć niekorzystnie na proces kształcenia uczniów. [Str. 49–80]

Statut – podstawa działania szkoły

Wprowadzenie zmian w systemie oświaty spowodowało, że utworzone od 1 września 2017 r. szkoły powinny do 30 listopada 2017 r.[18] uchwalić nowe statuty. Tymczasem 40% objętych kontrolą szkół (13 z 32) funkcjonowało w oparciu o statuty nieaktualne lub niezgodne z wymienionymi przepisami oświatowymi w tym zakresie. Nieprawidłowości dotyczyły najczęściej nieokreślenia niektórych elementów regulujących pracę szkół i zawartych w art. 98 Prawa oświatowego, co dyrektorzy szkół tłumaczyli przede wszystkim przeoczeniem. Uwzględniając, że statut jest podstawowym dokumentem regulującym pracę szkoły i określającym wszystkie aspekty jej funkcjonowania, którego treść powinna być znana wszystkim uczestnikom życia szkolnego, tj. nauczycielom, uczniom i ich rodzicom oraz opiekunom prawnym, stan taki może utrudnić realizowanie zadań i działanie szkoły po wprowadzonych zmianach w systemie oświaty. W ocenie NIK aktualny statut jest również realizacją obowiązku informacyjnego wobec interesariuszy, zarówno o organizacji pracy szkoły, w tym prawach i obowiązkach, jak i o zaistniałych zmianach. [Str. 49–80]

Podstawa programowa i wymiar godzin

Począwszy od roku szkolnego 2017/2018 w szkołach objętych kontrolą nauczyciele realizowali z uczniami dwie obowiązujące podstawy programowe[19] w oparciu o odpowiednie ramowe plany nauczania[20]. Wyniki

[18] Termin ten wynika z art. 322 ust. 1 ustawy wprowadzającej Prawo oświatowe.

[19] Określone rozporządzeniami 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.) oraz 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.).

[20] Określone rozporządzeniami Ministra Edukacji Narodowej z dnia 7 lutego 2012 r. w sprawie ramowych planów nauczania w szkołach publicznych (Dz. U. poz. 204, ze zm.) oraz z dnia 28 marca 2017 r. w sprawie ramowych planów nauczania dla publicznych szkół (Dz. U. poz. 703).

kontroli wskazują, że nie we wszystkich szkołach przestrzegano przepisów gwarantujących minimalny wymiar godzin czy pełną realizację treści wynikających z podstawy programowej. W więcej niż co piątej objętej kontrolą szkole (siedem z 32, tj. 22%) nie zrealizowano w cyklu edukacyjnym z części przedmiotów obowiązkowego minimalnego wymiaru godzin określonego w szkolnych planach nauczania czy stosownych rozporządzeniach z 2012 r. i 2017 r. Wyjaśniając te sytuacje, dyrektorzy najczęściej wskazywali na nieobecności nauczycieli wynikające ze zwolnień lekarskich. [Str. 49–80]

Trudności 84% szkół z właściwym ułożeniem planu lekcji

Izba wielokrotnie w swoich kontrolach zwracała uwagę na problemy w zakresie nieprzestrzegania zasad higieny pracy umysłowej w organizacji pracy szkół[21]. Wprowadzane od 1 września 2017 r. zmiany w systemie oświaty są czynnikiem wzmacniającym konieczność unormowań prawnych w tym obszarze, ponieważ stwarzają ryzyko pogorszenia się warunków procesu dydaktyczno-wychowawczego, szczególnie na początku procesu. W 84% (27 z 32) skontrolowanych szkół wystąpiły przypadki niezorganizowania uczniom zajęć z pełnym uwzględnieniem zasad higieny pracy umysłowej. Dyrektorzy podejmowali działania w tym zakresie, jednak nie były one wystarczające. W niektórych szkołach rozpoczynano również obowiązkowe zajęcia dydaktyczno-wychowawcze w późniejszych godzinach czy zwiększono zakres systemu zmianowego[22]. [Str. 49–80]

Trudność w ułożeniu planu lekcji

Problem w ułożeniu planu lekcji zgodnie z zasadami higieny nauczania dyrektorzy tłumaczyli najczęściej trudnościami organizacyjnymi, w tym koniecznością pracy nauczycieli w kilku szkołach. W ich ocenie czas poświęcony przez nauczycieli na dojazdy między szkołami uniemożliwia stworzenie planu lekcji, który uwzględniałby zasady higieny pracy umysłowej. Ponadto nauczyciele, ze względu na konieczność skoordynowania planu lekcji z innymi szkołami, mogą swoje lekcje realizować tylko w określonych dniach tygodnia i godzinach. Innym problemem wskazywanym przez dyrektorów było: funkcjonowanie szkoły podstawowej i gimnazjum, duża liczba oddziałów klasowych w stosunku do zasobów lokalowych, chęć uniknięcia nauki w systemie zmianowym. Zdaniem NIK stworzone w ten sposób warunki nie sprzyjały optymalnemu przyswajaniu wiedzy. [Str. 49–80]

Mniej zajęć pozalekcyjnych w 50% szkół

Nie wszystkie szkoły zapewniły zajęcia pozalekcyjne w pełni uwzględniające potrzeby i możliwości uczniów oraz zasady ich organizacji. Zmiany w systemie oświaty oraz likwidacja tzw. godzin karcianych spowodowały

[21] Prawidłowo opracowany, tzn. zgodny z wymaganiami higieny pracy umysłowej, plan zajęć szkolnych i pracy szkolnej uwzględnia fizjologiczny rytm aktywności ucznia, jego wydolności nie tylko w układzie dziennym, ale również tygodniowym, miesięcznym i rocznym oraz ma chronić ucznia przed zmęczeniem. W przepisach prawa nie zdefiniowano pojęcia higieny procesu nauczania. Występujące w szkołach nieprzestrzeganie zasad higieny pracy umysłowej w organizacji pracy uczniów zostało zidentyfikowane również w kontroli NIK pn. *Bezpieczeństwo i higiena nauczania w szkołach publicznych* (P/16/099), *Przeciwdziałanie zaburzeniom psychicznym u dzieci i młodzieży* (P/16/026) czy *Nauczanie matematyki w szkołach* (P/17/026).

[22] Problem braku rozwiązań zabezpieczających higienę procesu nauczania został również dostrzeżony przez MEN w projekcie rozporządzenia z 2018 r. Przygotowany wówczas projekt uwzględniał takie aspekty jak: minimalna długość przerw międzylekcyjnych czy organizowanie zajęć wymagających większej koncentracji na wcześniejszych godzinach lekcyjnych (legislacja.rcl.gov.pl/docs//501/12314251/12524145/12524146/dokument351579.pdf, dostęp: 13 marca 2019 r.).

w wielu szkołach ograniczenie oferty zajęć pozalekcyjnych. W połowie szkół objętych kontrolą[23] w roku szkolnym 2018/2019 oferta zajęć pozalekcyjnych[24] była mniejsza niż w roku szkolnym 2016/2017. W pozostałych utrzymała się na tym samym poziomie lub wzrosła. Wystąpiły również przypadki organizowania zajęć pozalekcyjnych niezgodnie z przepisami prawa oświatowego (przekroczenie liczebności uczniów w grupach zajęciowych) lub niezapewnienia pełnej oferty zajęć. Przykładowo nie zorganizowano uczniom zajęć specjalistycznych, pomimo takich wskazań określonych w opiniach i/lub orzeczeniach wydanych przez publiczne poradnie psychologiczno-pedagogiczne. [Str. 49–80]

Zmniejszenie dostępności pracowni w 22% szkół

Przeprowadzone w toku kontroli oględziny sal lekcyjnych oraz analiza rozkładów obowiązkowych zajęć dydaktyczno-wychowawczych przed i po 1 września 2017 r. wykazały, że w siedmiu przypadkach (22%) pogorszył się dostęp do pracowni przedmiotowych, w pozostałych przypadkach (poza jednym) pozostając na niezmienionym poziomie. [Str. 49–80]

Niepełne wyposażenie pracowni w 25% szkół

W części szkół trudności wywołała konieczność wyposażenia sal w pomoce dydaktyczne potrzebne do nauki nowych w szkołach podstawowych przedmiotów (np. fizyka, chemia). W niektórych przypadkach nie udało się tego dokonać do dnia zakończenia kontroli. Co czwarta[25] skontrolowana szkoła nie posiadała wyposażenia określonego w przepisach oświatowych oraz w pełni umożliwiającego realizację podstaw programowych, w tym nowej z 2017 r., co dyrektorzy zazwyczaj tłumaczyli brakiem środków finansowych, szczególnie w przypadku przedmiotów nienauczanych do tej pory w szkole podstawowej, jak np. chemia. [Str. 49–80]

Niedostosowanie mebli do wzrostu uczniów w 34% szkół

W ponad jednej trzeciej szkół (11 z 32, tj. 34%) w niektórych pomieszczeniach meble (krzesła i stoły) nie były dostosowane do zasad ergonomii lub były wykonane z nieodpowiedniego materiału czy niewłaściwe oznakowane. Niedostosowanie mebli szkolnych do wzrostu uczniów dyrektorzy szkół wyjaśniali zazwyczaj użytkowaniem tych samych pomieszczeń przez uczniów starszych klas (gimnazjum) czy niewystarczającymi na wymianę mebli środkami finansowymi, wskazując m.in., że przed wprowadzeniem reformy pracownie były użytkowane przez uczniów klas licealnych i/lub gimnazjalnych albo wymiana mebli planowana jest po wygaszeniu gimnazjum. [Str. 49–80]

Nieprawidłowości w zakresie bezpieczeństwa 44% szkół

W wyniku przeprowadzonych w czasie kontroli oględzin budynków w blisko połowie (14 z 32, tj. 44%) kontrolowanych szkół podstawowych stwierdzono naruszenia przepisów w zakresie bezpieczeństwa i higieny, w tym m.in.: niewłaściwe zabezpieczenie przestrzeni szkolnej stwarzające zagrożenia dla życia i zdrowia uczniów, brak zabezpieczenia nierównej nawierzchni na terenie szkół, uszkodzenia ogrodzeń, niezapewnienie bezpieczeństwa na placach zabaw, braki infrastruktury sanitarnej czy niewłaściwe dokumentowanie stanu bezpieczeństwa. [Str. 49–80]

[23] Tj. 16 z 32.

[24] Dotyczyło to zarówno zajęć rozwijających zainteresowania, jak i zajęć z zakresu pomocy psychologiczno-pedagogicznej.

[25] Tj. osiem z 32(25%).

Brak placów zabaw w 38% szkół

W 12 spośród 32 (38%) objętych kontrolą szkół nie było placów zabaw lub były one czasowo wyłączone (np. z powodu zimy czy prowadzonych prac budowlanych) albo stan urządzeń na placach zabaw nie gwarantował bezpieczeństwa uczniów na nich przebywających. Odnosząc się do braków w tym zakresie, dyrektorzy szkół wskazywali: niewystarczające środki finansowe, możliwość korzystania z placów zabaw zlokalizowanych w pobliżu szkół. W niektórych przypadkach wskazywano jednak, że braki w tym zakresie wynikają z wprowadzonych zmian w systemie oświaty, przykładowo stwierdzając, że infrastruktura szkół została przygotowana dla starszych uczniów. [Str. 49–80]

Ograniczenia w dostępie do lektur w 56% bibliotek szkolnych

We wszystkich szkołach funkcjonowała biblioteka szkolna, zazwyczaj czynna od poniedziałku do piątku, choć nie zawsze dostępna dla uczniów przez cały dzień. Jednak Izba zauważa, że w ponad połowie (18 z 32, tj. 56%) szkół w bibliotekach szkolnych nie zapewniono wszystkich i/lub wystarczającej[26] liczby lektur omawianych na języku polskim zgodnie z nową podstawą programową. Zdaniem NIK niewystarczająca dostępność lektur w bibliotekach szkolnych może utrudniać realizację nowej podstawy programowej z języka polskiego i negatywnie wpłynąć na wyniki egzaminu ósmoklasistów z tego przedmiotu. Dyrektorzy szkół braki lektur w bibliotekach wyjaśniali zazwyczaj niewystarczającą ilością środków finansowych, które przeznaczają na inne potrzeby. [Str. 49–80]

Świetlice szkolne i stołówki

We wszystkich objętych kontrolą szkołach zapewniono uczniom możliwość korzystania z opieki świetlicowej oraz miejsce do spożywania ciepłych posiłków. Stwierdzone w toku kontroli nieprawidłowości w dwóch szkołach (6%) dotyczyły niewłaściwej organizacji zajęć opiekuńczo-wychowawczych oraz nierzetelnie prowadzonej dokumentacji pracy świetlicy. Uniemożliwiało to określenie liczebności grup świetlicowych. Nie zawsze też uczniom młodszych klas zorganizowano osobne zajęcia świetlicowe. Dyrektorzy wskazywali zazwyczaj w tej sytuacji braki lokalowe i kadrowe. [Str. 49–80]

Ograniczenia w 19% szkół w dostępie do gabinetu pielęgniarki

Dyrektorzy objętych kontrolą szkół podejmowali działania służące zapewnieniu uczniom możliwości korzystania z gabinetu profilaktyki zdrowotnej i pomocy przedlekarskiej spełniającego określone wymagania[27]. W blisko co piątej szkole (sześć z 32, tj. 19%) nie zapewniono gabinetu profilaktyki zdrowotnej i pomocy przedlekarskiej lub był on nie w pełni wyposażony. Dyrektorzy wyjaśniali zazwyczaj, że szkoły nie posiadają gabinetu, ponieważ było zbyt mało pomieszczeń, szczególnie po wprowadzeniu zmian w systemie oświaty, albo nie mają środków finansowych na stałe zatrudnienie pielęgniarki czy wyposażenie gabinetu, co nie zawsze wynikało bezpośrednio ze zmian w systemie oświaty. W objętych kontrolą szkołach wystąpił przypadek, że wyposażony gabinet profilaktyki zdrowotnej wykorzystywany był na inne potrzeby, np. pedagoga szkolnego. Pozytywnym przykładem natomiast może być szkoła, w której dzięki staraniom dyrektora udało się utworzyć gabinet stomatologiczny. [Str. 49–80]

[26] W badaniach kontrolnych przyjęto, że wystarczająca liczba lektur powinna odpowiadać liczbie uczniów w najliczniejszym oddziale klasowym.

[27] Wymogi dotyczące wyposażenia gabinetu profilaktyki zdrowotnej i pomocy przedlekarskiej regulowało do dnia 31 marca 2019 r. rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 26 czerwca 2012 r. w sprawie szczegółowych wymagań, jakim powinny odpowiadać pomieszczenia i urządzenia podmiotu wykonującego działalność leczniczą (Dz. U. poz. 739).

Niewystarczające warunki sanitarne w 16% szkół

W pięciu z 32 szkół (16%) wyposażenie sanitariatów w urządzenia sanitarne było niewystarczające[28] lub niedostosowane do wzrostu uczniów[29]. Innym problemem był brak środków higieny osobistej w toaletach uczniowskich, a w jednym przypadku nie zamontowano drzwi wejściowych z korytarza do toalet[30]. Niewystarczające wyposażenie sanitariatów lub niedostosowanie do wzrostu uczniów dyrektorzy szkół wyjaśniali brakami finansowymi, zwiększoną w wyniku zmian w systemie oświaty liczbą uczniów w szkole, co pogłębia problem niedoboru oraz koniecznością adaptacji pomieszczeń sanitarnych przeznaczonych wcześniej dla starszych uczniów, tj. gimnazjalistów. [Str. 49–80]

Gminna sieć szkół

We wszystkich kontrolowanych samorządach gminnych terminowo przygotowano i podjęto uchwały w sprawie projektu dostosowania sieci szkół podstawowych i gimnazjów do nowego ustroju szkolnego. Choć uchwały te nie stanowiły aktu prawa miejscowego, to był ustawowy obowiązek ich upublicznienia, który wszystkie kontrolowane samorządy wykonały terminowo. Kuratorzy oświaty wydali 26 gminom z 32 kontrolowanych pozytywne opinie do projektów dostosowania sieci szkół podstawowych i gimnazjów do nowego ustroju szkolnego i sześć opinii warunkowych. W stosunku do uchwał pozostałych sześciu gmin w czterech przypadkach samorządy uwzględniły uwagi ze strony organu nadzoru pedagogicznego, a w dwóch pozostałych odmówiły. Opinie związków zawodowych zrzeszających nauczycieli były dla gminnych projektów w 26 przypadkach pozytywne, w dwóch – negatywne, w jednym przypadku związki wstrzymały się od wydania swojej opinii, a w trzech przypadkach dwie organizacje związkowe wydały wzajemnie przeciwne opinie. [Str. 44–49]

Przyjęcie uchwał dostosowujących sieć szkół

Poza gminą Miasto Łódź (z uwagi na toczące się postępowanie przed wojewódzkim sądem administracyjnym) pozostałe 31 kontrolowanych samorządów gminnych podjęło ostateczne uchwały w sprawie dostosowania sieci szkół podstawowych i gimnazjów do nowego ustroju szkolnego na swoim terenie w wymaganym terminie[31]. Ponadto uchwałami i w wymaganym terminie[32] potwierdzono przekształcenie dotychczasowych 6-letnich szkół podstawowych w 8-letnie szkoły podstawowe, które stanowiły jednocześnie akty założycielskie tych szkół. Natomiast 8-letnim szkołom podstawowym, powstałym z przekształcenia dotychczasowych gimnazjów, rady gmin nadały pierwsze statuty. Skutkiem podjętych przez kontrolowane gminy uchwał jest funkcjonowanie, w roku szkolnym

[28] Zgodnie z § 84 ust. 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. z 2015 r. poz. 1422, ze zm.) w budynkach użyteczności publicznej powinna przypadać co najmniej jedna umywalka na 20 osób, jedna miska ustępowa i jeden pisuar na 30 mężczyzn, a jedna miska ustępowa na 20 kobiet.

[29] Stosownie do § 9 ust. 2 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 31 grudnia 2002 r. w sprawie bezpieczeństwa i higieny w publicznych i niepublicznych szkołach i placówkach (Dz. U. z 2003 r. Nr 6, poz. 69, ze zm.) sprzęty, z których korzystają osoby pozostające pod opieką szkoły, dostosowuje się do wymagań ergonomii.

[30] Naruszono przepis § 85 ust. 2 pkt 2 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie.

[31] Tj. do dnia 31 marca 2017 r. (stosownie do art. 210 ust. 1 przepisów wprowadzających).

[32] Tj. do dnia 30 listopada 2017 r. (stosownie do art. 117 ust. 4 przepisów wprowadzających).

2018/2019, 272 8-letnich szkół podstawowych. Przed reformą, tj. w roku szkolnym 2016/2017, było 246 6-letnich szkół podstawowych. Natomiast ze 135 funkcjonujących wówczas gimnazjów pozostało obecnie 56 (w tym 42 w Łodzi), które są wygaszane i zaprzestaną swojej działalności z dniem 31 sierpnia 2019 r. Z pozostałych 79 gimnazjów: 46 włączono do szkół podstawowych, 28 przekształcono w szkołę podstawową, a pięć włączono do innej szkoły. W sześciu objętych kontrolą NIK samorządach gminnych (19%) wystąpiły przypadki protestów w odniesieniu do planów organu prowadzącego w związku ze zmianą sieci szkół i placówek oświatowych. Składane do władz samorządowych skargi, petycje, opinie wyrażane podczas prowadzonych konsultacji społecznych i sygnały o braku akceptacji dla proponowanych rozwiązań oraz formułowane wnioski w tym względzie były rzetelnie rozpatrywane, a w przypadku uznania ich zasadności – uwzględniane w ostatecznie podejmowanych decyzjach. [Str. 44–49]

Liczba uczniów w szkołach

W wygaszanych gimnazjach uczy się obecnie 5 080 uczniów w 210 oddziałach. Nieco większa liczba (5 474 uczniów) uczy się w 244 oddziałach gimnazjalnych 8-letnich szkół podstawowych oraz w dziewięciu oddziałach gimnazjalnych szkół ponadgimnazjalnych. Liczba uczniów ogółem w szkołach podstawowych i gimnazjach prowadzonych przez kontrolowane gminy wzrosła ze 111 866 w roku szkolnym 2016/2017 do 114 365 w roku szkolnym 2018/2019, tj. o 2,2%.

Zmiany w szkołach prowadzonych przez inne niż gmina organy

W niektórych kontrolowanych gminach – obok publicznych szkół prowadzonych przez dany samorząd – funkcjonowały również szkoły publiczne i niepubliczne prowadzone przez inne podmioty. Do zadań samorządu gminnego w kwestii wdrożenia reformy w szkołach prowadzonych przez inne organy niż samorząd terytorialny należało, związane z reorganizacją tych szkół, przeprowadzenie procesów: aktualizacji wydanych zezwoleń na funkcjonowanie szkół publicznych i aktualizacji ewidencji w przypadku szkół niepublicznych. Z trzech stwierdzonych w tym zakresie nieprawidłowości, ustalonych w gminach objętych kontrolą, jedna została usunięta jeszcze przed rozpoczęciem kontroli, a druga – w trakcie jej trwania. [Str. 44–49, 80–88]

Wzrost jednostkowego kosztu kształcenia ucznia

Na zadania związane z reformą (przygotowanie i wyposażenie pomieszczeń) wsparcie ze środków 0,4% rezerwy subwencji oświatowej w łącznej kwocie 3 951 tys. zł otrzymało 15 z 32 (47%) kontrolowanych gmin w 2017 r. i 20 (63%) jednostek w 2018 r. Średni wydatek bieżący na jednego ucznia w szkołach prowadzonych przez kontrolowane gminy wzrósł w 2018 r. o 6,4% w stosunku do roku 2016. Ustalony wzrost wydatków bieżących na oświatę gminy tłumaczyły podwyżkami płac dla nauczycieli i pozostałych pracowników oświaty mającymi miejsce dwukrotnie: od 1 stycznia 2017 r. i od 1 kwietnia 2018 r. [Str. 80–88]

Niezapewnienie przez część gmin odpowiednich warunków kształcenia

W pięciu (16%) kontrolowanych samorządach nie podjęto skutecznych działań w zakresie zapewnienia warunków do nauczania nowych przedmiotów oraz infrastruktury dla uczniów klas VII i VIII szkoły podstawowej. W niektórych szkołach, co czwartej[33] kontrolowanej gminy, współczyn-

[33] Tj. osiem z 32, tj. 25%

nik zmianowości przekraczał wartość równą 1, co najczęściej oznaczało konieczność prowadzenia zajęć w wydłużonym czasie pracy tych szkół. W dwóch z nich, w wyniku wdrożenia zmian wynikających z reformy oświaty, warunki nauczania uległy w tym zakresie istotnemu pogorszeniu. W sześciu kontrolowanych gminach nie zapewniono uczniom możliwości nauki w jednym budynku szkolnym. W wyniku wdrożenia reformy, w kontrolowanych gminach, 2 487 uczniów, tj. 2,2%, na stałe zmieniło miejsce swojej nauki w związku ze zmianą sieci szkół i ich obwodów. [Str. 80–88]

Nieprawidłowości we wdrażaniu zmian przez gminy

W trakcie kontroli stwierdzono 10 nieprawidłowości w obszarze wdrażania zmian w systemie oświaty na terenie kontrolowanych gmin, które dotyczyły m.in.:

- niezapewnienia odpowiednich lub pogorszenia się warunków lokalowych w ośmioletnich szkołach podstawowych;
- wprowadzania do SIO danych o liczbie uczniów uprawnionych i dowożonych do szkół w latach 2016–2018 w sposób niezgodny z instrukcją wypełniania;
- zaniechania obowiązku weryfikacji danych wprowadzonych do SIO o dowozie uczniów w latach 2016–2018;
- niezgodnego z przeznaczeniem wydatkowania środków publicznych pozyskanych z rezerwy subwencji oświatowej;
- braku przedłożenia organowi stanowiącemu gminy przez jej organ wykonawczy corocznej Informacji o stanie realizacji zadań oświatowych za dwa kolejne lata szkolne;
- nieegzekwowania od dyrektorów szkół obowiązku przekazywania organowi prowadzącemu kopii protokołów zapewnienia bezpiecznych i higienicznych warunków korzystania ze szkolnych obiektów;
- akceptacji ze strony urzędu organizacji dowożenia uczniów do szkół dopuszczającej wsiadanie i wysiadanie dzieci w miejscach nieujętych w uchwale;
- braku dokumentacji w zakresie spraw dotyczących zmian w stosunkach pracy nauczycieli zatrudnionych w szkołach prowadzonych przez gminę;
- niezapewnienia dostatecznego ogrzewania w szkole. [Str. 80–88]

Współpraca gmin z innymi podmiotami

Wszystkie kontrolowane gminy prowadziły aktywną współpracę z właściwymi im organami nadzoru pedagogicznego, szkołami (dyrektorami szkół i radami rodziców) i związkami zawodowymi zrzeszającymi nauczycieli w zakresie tworzenia optymalnych warunków do realizacji zadań edukacyjnych, wychowawczych i opiekuńczych w zreformowanej szkole. Prowadzone były w lokalnych środowiskach debaty społeczne i spotkania z grupami społecznymi zainteresowanymi wdrażaniem reformy oświaty oraz kierowane do lokalnych społeczności szkolnych informacje o planach i etapach wprowadzanych zmian. [Str. 44–49]

Zmiany kadrowe w skali kraju

W latach 2016–2018 liczba nauczycieli w szkołach prowadzonych przez samorządy wzrosła z 413,1 tys. do 417,8 tys. Największe zmiany dotyczyły nauczycieli gimnazjów (spadek o 78,2 tys.) oraz szkół podstawowych (wzrost o 87,3 tys.). 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.[34] 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 etatu[35]. 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. Przykładowo, dyrektorzy objętych kontrolą szkół wskazywali na trudności w ułożeniu planu lekcji ze względu na ograniczoną dyspozycyjność nauczycieli pracujących w kilku szkołach. [Str. 49–88]

Zmiany kadrowe z poziomu gmin

W roku szkolnym 2018/2019, w stosunku do roku szkolnego 2016/2017 (przed reformą), wzrosła w kontrolowanych gminach liczba etatów pedagogicznych o 5,7%. Etaty te realizowało o 1 154 nauczycieli więcej (8,7%), w tym o 502 pełnozatrudnionych więcej (4,6%). W wyniku wdrażanej reformy, w kontrolowanych samorządach, zwolnionych zostało 308 nauczycieli, tj. 2,8% stanu pełnozatrudnionych przed zmianami. Na odprawy dla zwalnianych nauczycieli gminy te (dziewięć w 2017 r. i cztery w 2018 r.) otrzymały środki z 0,4% rezerwy subwencji oświatowej w wysokości łącznej 1 944 tys. zł. Liczba etatów administracyjno-obsługowych spadła o 3,0%. Natomiast wzrosła w tym czasie liczba stanowisk kierowniczych w szkołach prowadzonych przez kontrolowane samorządy gminne (dyrektorzy i zastępcy dyrektora szkoły) o 4,2%, co wynikało m.in. z przepisów wprowadzających. [Str. 80–88]

Zmiany kadrowe w szkołach

W zdecydowanej większości szkół (poza pięcioma przypadkami – 19%) liczba zatrudnionych nauczycieli wzrosła lub pozostawała na zbliżonym poziomie. Wzrost zatrudnienia wynikał najczęściej z wydłużenia nauki w szkołach podstawowych, zwiększenia liczby godzin czy wprowadzenia nowych przedmiotów. Zazwyczaj wzrost liczby nauczycieli dotyczył tych, którzy uczą poszczególnych przedmiotów w klasach IV-VIII. W niektórych szkołach dyrektorzy przydzielali nauczycielom dużą liczbę nadgodzin. Tłumacząc to zjawisko, wskazywali zazwyczaj na brak możliwości skutecznego naboru nauczycieli niektórych przedmiotów (np. przedmiotów ścisłych, jak chemia, matematyka). Zmiany kadrowe w objętych kontrolą szkołach po 1 września 2017 r. dotyczyły również ograniczenia etatów nauczycielskich czy zwolnień. Zmniejszenie zatrudnienia w okresie objętym kontrolą spowodowane było zakończeniem okresu obowiązywania umowy zawartej na czas określony, przejściem na emeryturę czy sytuacjami losowymi. W prawie połowie szkół (47%) wystąpiły sytuacje: rozwiązania umowy o pracę z nauczycielem mianowanym w trybie art. 20 Karty Nauczyciela lub stosownie do art. 22 Karty Nauczyciela nałożenia na nauczyciela przez organ prowadzący szkołę obowiązku podjęcia pracy w innej szkole lub szkołach i na tym samym lub – za jego zgodą – na innym stanowisku, w celu uzupełnienia tygodniowego obowiązkowego wymiaru zajęć dydak-

[34] Dane pochodzą z Systemu Informacji Oświatowej.

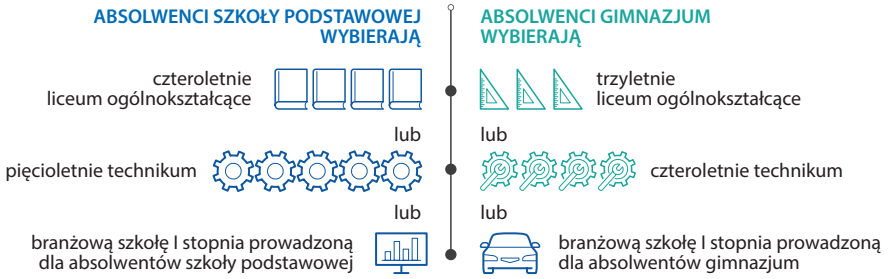
[35] Dotyczy to nauczycieli szkół publicznych dla dzieci i młodzieży (bez specjalnych, bez przedszkoli i oddziałów zerowych prowadzonych w szkołach) prowadzonych przez jst.

tycznych, wychowawczych lub opiekuńczych lub przeniesienia – w trybie art. 18 Karty Nauczyciela – nauczyciela zatrudnionego na podstawie mianowania na jego prośbę lub z urzędu, za jego zgodą, na inne stanowisko w tej samej lub innej szkole, w tej samej lub innej miejscowości, na takie samo stanowisko. [Str. 49–80]

Kwalifikacje i szkolenia nauczycieli

W prawie wszystkich objętych kontrolą szkołach (30 z 32, tj. 94%) nauczyciele posiadali odpowiednie kwalifikacje do prowadzenia powierzonych im zajęć z uczniami. Udział nauczycieli w szkoleniach i sposób ich organizacji był zróżnicowany. Wyniki kontroli wskazują, że w połowie (16 z 32) szkół część nauczycieli nie uczestniczyła w żadnej udokumentowanej formie kształcenia i doskonalenia zawodowego związanej z wprowadzanymi zmianami w systemie oświaty. Dotyczyło to także kadry kierowniczej szkół. Zdaniem NIK udział nauczycieli w szkoleniu i doskonaleniu zawodowym jest szczególnie istotny w sytuacji wprowadzania fundamentalnych zmian w systemie oświaty dotyczących zarówno struktury szkół (liczba lat w szkole), ale również podstaw programowych (nowe przedmioty i treści) czy liczby godzin przeznaczonych na poszczególne przedmioty. Ze względu na uwarunkowania funkcjonalne, tj. fakt, iż skuteczność wprowadzenia zmian w systemie oświaty zależy w dużej mierze od jej postrzegania i pracy nauczycieli, szczególnego znaczenia nabiera odpowiednie przygotowanie kadry dydaktycznej. [Str. 49–80]

Infografika 6.
Rekrutacja do szkół ponadpodstawowych i ponadgimnazjalnych w roku szkolnym 2019/2020



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie informacji Ministerstwa Edukacji Narodowej.

Rekrutacja do szkół w roku szkolnym 2019/2020

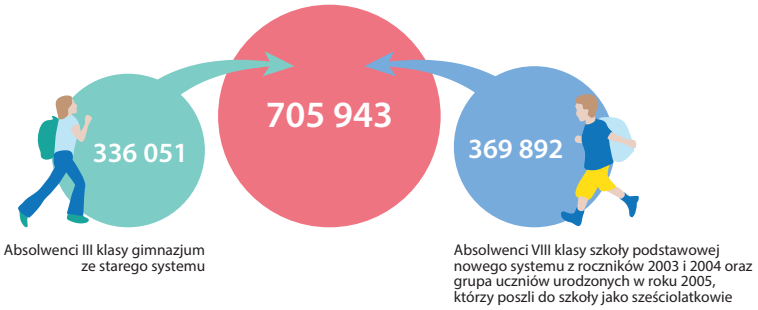
W wyniku wprowadzonych reformą zmian w rekrutacji do klas I szkół ponadpodstawowych i ponadgimnazjalnych w roku szkolnym 2019/2020 wezmą udział absolwenci systemu edukacji sprzed i po reformie– szkoły podstawowej i gimnazjum, łącznie ponad 705 tys. uczniów[36]. Jest to zjawisko tzw. podwójnego rocznika, którego występowanie – z uwagi na złożoność procesu i szybki czas wdrażania – obserwuje się w polskim systemie edukacji po raz pierwszy. Zgodnie z zapewnieniami Ministra Edukacji Narodowej[37] komisje rekrutacyjne w szkołach przeprowadzą odrębne postę-

[36] Dane: na dzień 30 września 2018 r. o uczniach III klasy gimnazjów i VIII klasy szkoły podstawowej, bez szkół specjalnych (źródło: Akta kontroli *Wykonanie budżetu państwa za 2018 r.* przeprowadzonej w Ministerstwie Edukacji Narodowej). Natomiast wartość ta dla szkół, dla których organami prowadzącymi są jst (bez szkół specjalnych), wynosi ponad 661 tys.

[37] www.gov.pl/documents/1764330/1771664/prezentacja_rekrutacja_2.pdf/39334d3b-6b09-b8fe-9190-8081e4f61753.

powania rekrutacyjne dla absolwentów gimnazjum i absolwentów szkoły podstawowej[38]. W postępowaniach stosowane będą takie same ustawowe kryteria rekrutacyjne, ale będzie inny sposób przeliczania na punkty wyników egzaminu gimnazjalnego i egzaminu ósmoklasisty z uwagi na odrębny ich zakres. [Str. 88–105]

Infografika 7.
Absolwenci szkół podstawowych i gimnazjów



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie danych Ministerstwa Edukacji Narodowej[39].

Różny sposób przeliczenia na punkty wyników egzaminów

Łącznie podczas rekrutacji każdy absolwent może otrzymać 200 punktów, w tym połowę – za oceny na świadectwie i połowę – za wyniki z egzaminów zewnętrznych. Punkty za egzaminy końcowe – zarówno dla absolwentów gimnazjów, jak i dla absolwentów szkół podstawowych – sumują się do 100, jednak podzielone są pomiędzy: trzy przedmioty w przypadku egzaminu ósmoklasisty[40] (35 pkt, 35 pkt i 30 pkt) oraz pięć przedmiotów z przypadku egzaminu gimnazjalnego[41] (po 20 pkt). Z kolei w przypadku punktów za świadectwo absolwenci obu typów szkół mogą otrzymać do 100 punktów: po maksymalnie 18 punktów (za ocenę celującą) z czterech przedmiotów[42] (razem 72 pkt), 18 punktów za szczególne osiągnięcia, 7 punktów za świadectwo ukończenia szkoły z wyróżnieniem oraz 3 punkty za aktywność społeczną.

[38] Absolwenci obu szkół wybierają pomiędzy tymi samymi ich typami: liceum ogólnokształcącym, technikum i szkołą branżową I stopnia. Jednak absolwenci gimnazjum mają do dyspozycji trzyletnie liceum ogólnokształcące, czteroletnie technikum lub szkołę branżową I stopnia dla absolwentów gimnazjum. Absolwenci szkoły podstawowej wybiorą pomiędzy czteroletnim liceum ogólnokształcącym, pięcioletnim technikum a szkołą branżową I stopnia dla absolwentów szkoły podstawowej.

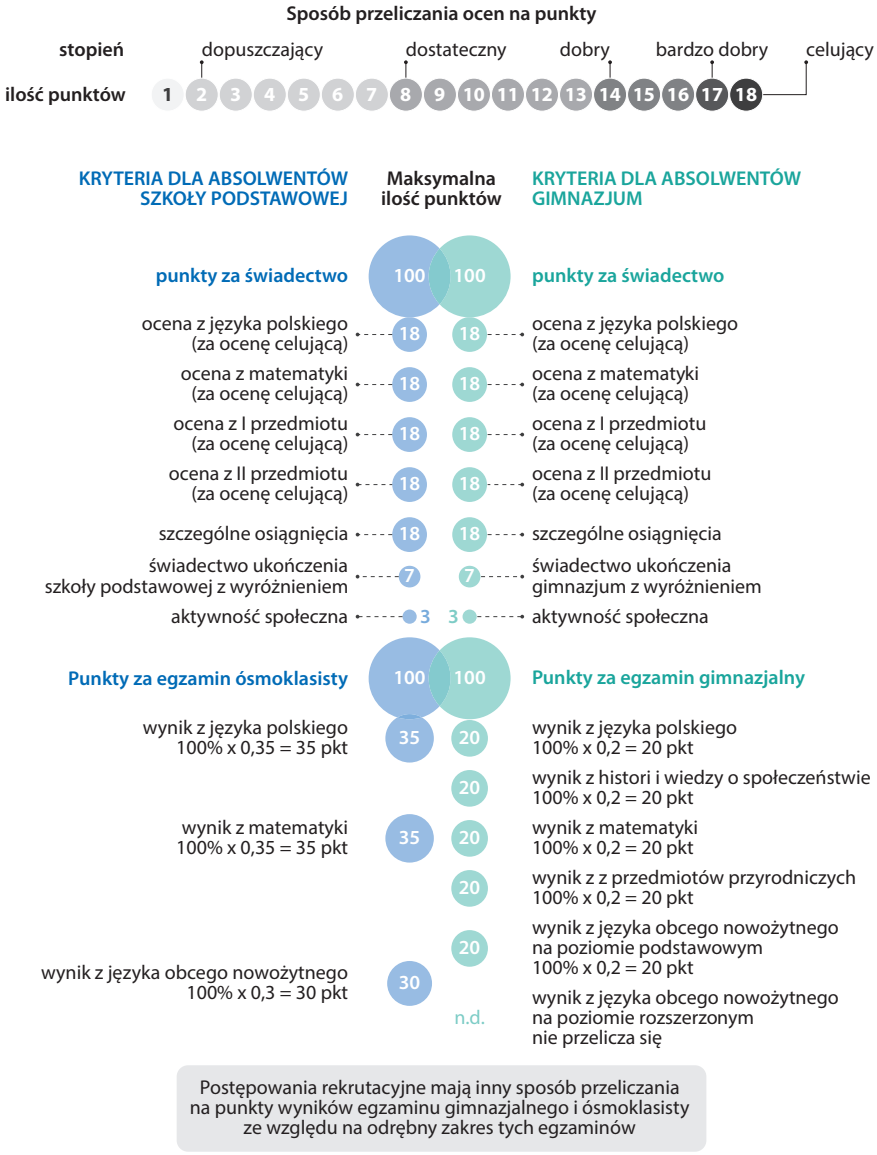
[39] Dane na dzień 30 września 2018 r. Akta kontroli *Wykonanie budżetu państwa za 2018 r.* przeprowadzonej w Ministerstwie Edukacji Narodowej.

[40] Z języka polskiego, matematyki i języka obcego nowożytnego.

[41] Z języka polskiego, historii i wiedzy o społeczeństwie, matematyki, przedmiotów przyrodniczych, języka obcego nowożytnego na poziomie podstawowym.

[42] Z języka polskiego, matematyki i dwóch wybranych.

Infografika 8.
Zasady rekrutacji do szkół ponadpodstawowych i ponadgimnazjalnych w roku szkolnym 2019/2020



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie informacji Ministerstwa Edukacji Narodowej.

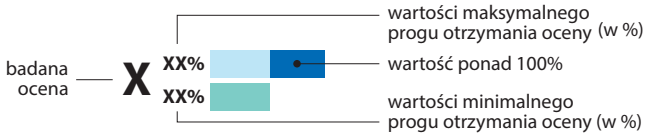
Zróżnicowany system oceniania wewnątrzszkolnego

Pomimo że – jak wskazano powyżej – punktacja za oceny na świadectwie liczona podczas rekrutacji jest analogiczna dla obu grup absolwentów, Izba zauważa, że w skali kraju sposób wystawiania ocen w poszczególnych szkołach jest zróżnicowany. Wyniki badania kwestionariuszowego, w którym udział wzięło ponad 5 tys. dyrektorów szkół podstawowych i gimnazjów, wskazują na duże zróżnicowanie szkół w przyjętym wewnątrzszkolnym systemie oceniania, ustalającym tylko na poziomie szkoły jednolite dla wszystkich uczniów progi procentowe dla poszczególnych ocen. Stosowanie takiego systemu zadeklarowało 83% dyrektorów tych szkół[43].

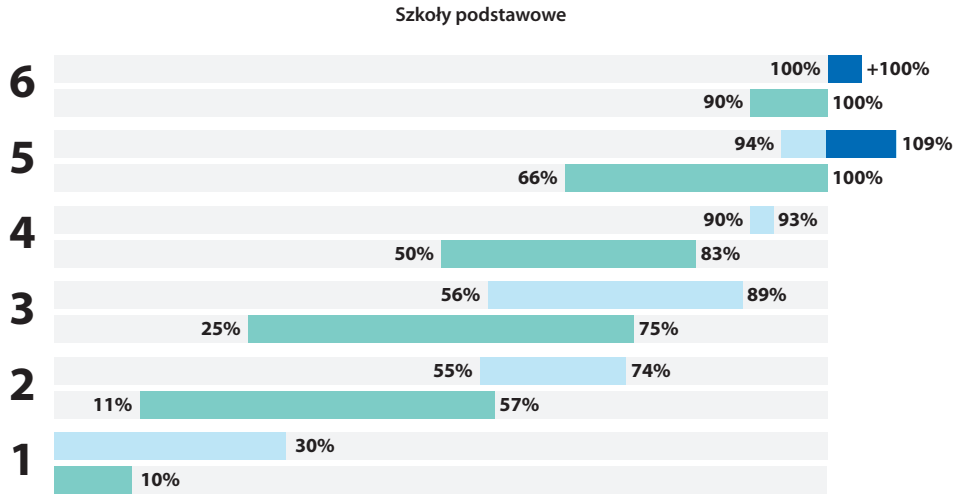
[Str. 88–105]

[43] Spośród łącznie 4 927 – 8-klasowych szkół podstawowych, 8-klasowych szkół podstawowych z oddziałami gimnazjalnymi i gimnazjów.

Infografika 9.
Zróżnicowanie wewnątrzszkolnych systemów oceniania na przykładzie szkół podstawowych



Przykładowo: uczeń, który opanował wymaganą wiedzę i umiejętności na poziomie 50% w zależności od szkoły może otrzymać stopień dopuszczający (2), dostateczny (3) lub dobry (4)



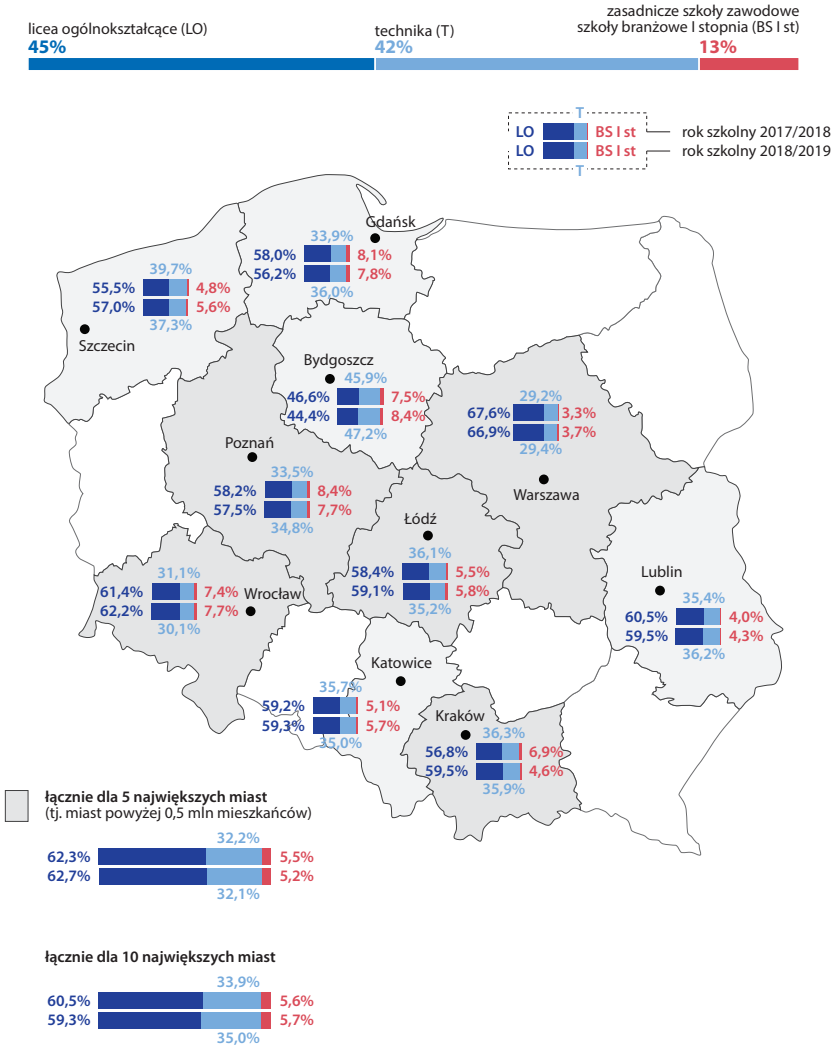
Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie badań kwestionariuszowych.

Zróżnicowane podejście powiatów do rekrutacji tzw. podwójnego rocznika

Kształtowanie oferty edukacyjnej szkół, w szczególności w sytuacji rekrutacji podwójnej liczby kandydatów, jest procesem złożonym, zakładającym zaplanowanie odpowiedniej liczby miejsc w różnych typach szkół[44], w podziale na oddziały i profile kształcenia, przy zapewnieniu odpowiedniej bazy lokalowej i wyposażenia zapewniającego realizację podstawy programowej, a także wykwalifikowanej kadry nauczycielskiej. Wymaga zatem wykonania odpowiednich analiz zarówno na poziomie instytucji publicznych planujących zmianę systemu oświaty, jak też na poziomie wdrażających zmiany samorządów. Tymczasem (do dnia zakończenia kontroli) Minister nie dysponował rzetelnymi analizami w ww. zakresie. Kompletnych i rzetelnych danych nie było również na poziomie organów prowadzących – 38% powiatów do końca 2018 r. nie przeanalizowało możliwości prowadzonych szkół co do przygotowania do zmian w systemie oświaty, w szczególności odnośnie tzw. podwójnego rocznika. Dotychczas rekrutacja do szkół ponadgimnazjalnych miała swoją lokalną charakterystykę – w poprzednich latach, spośród 16 skontrolowanych powiatów w mniejszych ośrodkach miejskich, liczba uczniów przyjętych do klas pierwszych samorządowych szkół ponadgimnazjalnych była mniejsza niż liczba absolwentów gimnazjów prowadzonych na terenie powiatu.

[44] Liceum ogólnokształcące, technikum i szkoła branżowa I stopnia.

Infografika 10.
Preferencje uczniów w wyborze szkół



Źródło: Dane na podstawie ustaleń kontroli w Ministerstwie Edukacji Narodowej.

Analiza możliwości lokalowych szkół ponadgimnazjalnych i ponadpodstawowych

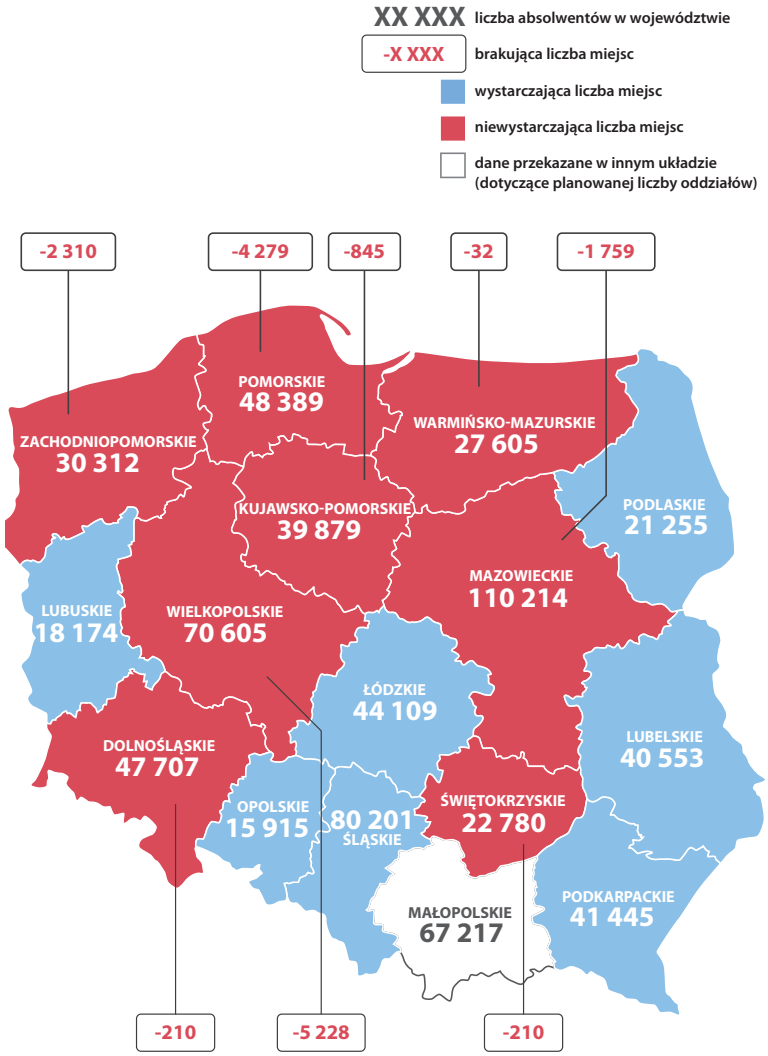
Pomimo złożoności procesu kształtowania oferty edukacyjnej, na który składają się czynniki związane m.in. z wyposażeniem niezbędnym do realizowania nowej podstawy programowej, Minister ograniczył się do przeanalizowania możliwości lokalowych szkół co do przyjęcia zwiększonej liczby uczniów w roku 2019/2020 jedynie do 13% spośród 4 124 wszystkich szkół, tj. samodzielnych liceów ogólnokształcących. Wyniki kontroli wskazują, że szkoły, które od 1 września 2019 r. będą prowadzić zajęcia lekcyjne w oparciu o nową podstawę programową i jednocześnie mierzyć się z przyjęciem absolwentów zarówno gimnazjów, jak i szkół podstawowych, nie we wszystkich przypadkach posiadały wyposażenie niezbędne do realizacji zajęć dydaktycznych wymaganych m.in. nową podstawą programową (nieprawidłowości wykazano w 19% z nich). Ponadto sześć kontrolowanych szkół nie było w pełni przygotowanych do nauczania pod względem zapewnienia bezpieczeństwa i higieny bazy lokalowej, tj. sal dydaktycznych, korytarzy, klatek schodowych oraz pomieszczeń do zajęć sportowych. Brak środków finansowych na ten cel może skutkować nieprzygotowaniem na przyjęcie zwiększonej liczby uczniów w roku szkolnym 2019/2020.

[Str. 88–105]

Planowana oferta kształcenia

Spośród 16 powiatów objętych kontrolą (do dnia zakończenia kontroli) cztery dysponują liczbą miejsc w klasach I prowadzonych szkół ponadpodstawowych i ponadgimnazjalnych, która zabezpieczy miejsca zarówno dla absolwentów szkół z terenu własnego powiatu, jak i rezerwowo dla pewnej grupy innych chętnych. Informacje uzyskane od kuratorów oświaty[45] wskazują, że na terenie połowy województw liczba oferowanych miejsc w styczniu 2019 r. była mniejsza niż liczba uczniów przystępujących do rekrutacji, a w siedmiu – większa[46]. Oznacza to, że w ośmiu województwach od 32 do 5 228 kandydatów do I klas liceów ogólnokształcących, techników i szkół branżowych I stopnia może pozostać bez miejsca w wybranej szkole. [Str. 88–105]

Infografika 11.
Stan przygotowania oferty edukacyjnej dla absolwentów tzw. podwójnego rocznika na styczeń 2019 roku wg informacji uzyskanych od kuratorów oświaty[47]



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie informacji uzyskanych od kuratorów oświaty w styczniu 2019 r.

[45] Na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK.

[46] W przypadku województwa małopolskiego kurator oświaty podał dane wyłącznie o planowanej licznie oddziałów.

[47] W przypadku Małopolskiego Kuratora Oświaty przedstawiono dane wyłącznie o planowanej liczbie oddziałów dla kandydatów do szkół ponadgimnazjalnych i ponadpodstawowych.

Ponadto 31% kontrolowanych powiatów do końca 2018 r. nie dysponowało ofertą edukacyjną dla kandydatów do klas I w roku szkolnym 2019/2020, tj. nie posiadało planów profili kształcenia wraz z liczbą dedykowanych oddziałów w prowadzonych szkołach ponadpodstawowych i ponadgimnazjalnych. Kontrola wykazała jednak, że te powiaty i szkoły, które zaplanowały ofertę edukacyjną, przyjmują zróżnicowaną metodologię w jej tworzeniu dla kandydatów pochodzących z obu typów szkół, zarówno pod względem planowanych oddziałów i miejsc dla uczniów klas I, jak i proponowanych profili kształcenia. [Str. 88–105]

Niepełny bilans potrzeb kadrowych w 44% powiatów

Prawie 44% skontrolowanych powiatów do końca 2018 r. nie przeprowadziło bilansu potrzeb kadry nauczycielskiej, w związku z przyjęciem do klas I absolwentów szkoły podstawowej i gimnazjum w roku szkolnym 2019/2020. Ponadto zdiagnozowano zwiększone zapotrzebowanie szkół w zakresie zatrudnienia nauczycieli do nauki przedmiotów zawodowych. Na takie potrzeby, w związku z przyjęciem tzw. podwójnego rocznika, wskazało 30% powiatów w prowadzonych przez nie szkołach. [Str. 88–105]

4. WNIOSKI

Mając na uwadze poprawę warunków i organizacji nauczania w szkołach, Najwyższa Izba Kontroli uznaje za niezbędne:

Minister Edukacji Narodowej

1) z uwagi na problemy związane z przygotowywaniem podstawy programowej oraz jej wdrażaniem, rozważenie powołania zespołu ekspertów, który oceniłby podstawę programową w zakresie adekwatności treści i liczby godzin czy dostosowania treści do wieku i możliwości poznawczych uczniów oraz zarekomendowałby podjęcie ewentualnych działań korygujących;
2) kompleksowe monitorowanie zmian w systemie oświaty;
3) podjęcie działań wspierających jednostki samorządu terytorialnego (organy prowadzące) na rzecz organizacji procesu nauczania w szkołach ponadgimnazjalnych i ponadpodstawowych dla tzw. podwójnego rocznika;
4) rozważenie zebrania za pośrednictwem kuratorów oświaty – w ramach sprawowanego nadzoru pedagogicznego – materiałów dotyczących zasad i sposobu oceniania i klasyfikowania uczniów, a następnie dokonanie ich analizy oraz ewentualne podjęcie działań zmierzających do zapewnienia porównywalności zasad uzyskiwania ocen przez uczniów w szkołach w całym kraju.

Organy prowadzące

1) poprawę warunków lokalowych i wyposażenia pracowni w szkołach;
2) uwzględnienie wsparcia szkół w zakresie indywidualizacji procesu nauczania w stosunku do zdiagnozowanych potrzeb uczniów;
3) podjęcie intensywnych działań na rzecz zapewnienia w szkołach ponadgimnazjalnych i ponadpodstawowych oferty adekwatnej do potrzeb i wielkości populacji w roku szkolnym 2019/2020.

Dyrektorzy szkół

1) wsparcie systematycznego rozwoju zawodowego nauczycieli zgodnego z wprowadzanymi zmianami w systemie oświaty;
2) monitorowanie szczególnych potrzeb uczniów młodszych niż przyjęty referencyjny wiek dla nauczania treści programowych oraz udzielanie adekwatnego wsparcia;
3) podjęcie działań na rzecz poprawy higieny nauczania;
4) podjęcie działań na rzecz poprawy warunków lokalowych i stanu wyposażenia sal lekcyjnych;
5) podjęcie działań na rzecz poprawy bezpieczeństwa w szkołach;
6) stworzenie oferty zajęć pozalekcyjnych adekwatnej do potrzeb uczniów.

5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

5.1. Uwarunkowania zmian w systemie oświaty

Struktura szkół po zmianie

Wdrażane od 1 września 2017 r. zmiany dotyczą przede wszystkim organizacji i struktury szkół i placówek oświatowych. Stosownie do art. 18 ust. 1 Prawa oświatowego, 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, 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 art. 117 ust. 1 Przepisów wprowadzających 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, a w latach następnych – kolejne klasy dotychczasowego gimnazjum (art. 127 ust. 1 ww. ustawy), a gimnazja, stosownie do art. 129 ust. 1 Przepisów wprowadzających, mogły zostać włączone bądź przekształcone w szkoły innego typu, tj. w ośmioletnią szkołę podstawową lub szkołę ponadpodstawową.

Sytuacja uczniów w okresie przejściowym

Uczniowie, którzy w roku szkolnym 2016/2017 ukończyli edukację w klasie VI szkoły podstawowej, w kolejnym roku szkolnym stali się uczniami klasy VII, a nie jak dotychczas – I klasy gimnazjum. Do czasu ukończenia III klasy gimnazjum przez uczniów, którzy rozpoczęli edukację w gimnazjum, w przekształconych placówkach będą prowadzone oddziały gimnazjalne. W roku szkolnym 2018/2019 zakończy edukację ostatni rocznik uczniów gimnazjów. Po tym terminie gimnazja przestaną istnieć. Od 1 września 2019 r. do szkół ponadgimnazjalnych trafi ostatni rocznik gimnazjalistów i pierwszy rocznik kończący ośmioletnią szkołę podstawową, tj. tzw. podwójny rocznik. W roku szkolnym 2018/2019 w klasach VIII szkół podstawowych kształci się 369 892 uczniów, a w klasach III oddziałach gimnazjalnych – 336 051[48]. W konsekwencji w naborze na rok szkolny 2019/2020 o miejsca w szkołach ponadpodstawowych i ponadgimnazjalnych może się ubiegać łącznie 705 943 uczniów.

Odpowiednio 1 września 2019 r. trzyletnie liceum ogólnokształcące stanie się czteroletnim liceum ogólnokształcącym, a czteroletnie technikum – pięcioletnim. Jednak w przekształconych szkołach nadal będą prowadzone oddziały dla absolwentów gimnazjum. Oznacza to, że uczniowie, którzy ukończą gimnazja, będą mogli uczyć się dalej w trzyletnim liceum ogólnokształcącym, czteroletnim technikum lub szkole branżowej, natomiast uczniowie, którzy ukończyli szkoły podstawowe, będą mogli kontynuować naukę w czteroletnim liceum ogólnokształcącym, pięcioletnim technikum lub szkole branżowej. Oddziały te będą prowadzone do 31 sierpnia 2022 r., a więc do ukończenia edukacji na tym etapie przez absolwentów gimnazjum.

[48] Dane na dzień 30 września 2018 r. Akta kontroli Wykonanie budżetu państwa za 2018 r. przeprowadzonej w Ministerstwie Edukacji Narodowej.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Zmiany w liczbie szkół

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.

Co jeszcze się zmienia?

Wraz ze zmianą ustroju szkolnego zostały utworzone nowe podstawy programowe. Zmianie uległy ramowe plany nauczania, w których określono liczbę godzin przewidzianych na realizację poszczególnych przedmiotów, a w konsekwencji czas spędzany przez uczniów w szkole. W związku z tym koniecznością stało się napisanie nowych programów nauczania, a także przygotowanie przez wydawnictwa podręczników dostosowanych do nowych podstaw programowych.

Zmianie uległ także system egzaminowania uczniów. Reforma spowodowała likwidację egzaminu szóstoklasisty (ostatni odbył się w 2016 r.). W kwietniu roku szkolnego 2018/2019 po raz pierwszy przeprowadzony został egzamin na koniec VIII klasy z języka polskiego, matematyki i języka obcego. Egzamin maturalny, do czasu zdania go przez absolwentów gimnazjum, będzie się odbywał w dwóch wersjach: dla absolwentów trzy – i czteroletniego liceum, cztero – i pięcioletniego technikum, a także absolwentów branżowej szkoły II stopnia.

Zmiany w strukturze szkół spowodowały też, że koniecznością stało się utworzenie nowej sieci szkół i obwodów szkolnych. Uchwały w tej sprawie podejmowały organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego, po uzyskaniu pozytywnej opinii kuratora oświaty.

Oprócz wdrożenia zmian strukturalnych, w wyniku reformy dyrektorzy szkół wraz z organami prowadzącymi musieli zadbać o dostosowanie infrastruktury szkolnej, a w szczególności odpowiedniej liczby wyposażonych pracowni (do przedmiotów takich jak, np. biologia, fizyka, chemia, geografia, które przed zmianami pojawiały się dopiero w gimnazjum), sal lekcyjnych, świetlic, stołówek, ale także przystosowanie łazienek do wzrostu i wieku uczniów i dokupienie potrzebnych książek, których do tej pory nie było w zbiorach szkolnej biblioteki. Ponadto reforma wymagała ruchów kadrowych wśród nauczycieli, którzy mogą prowadzić zajęcia z nowych, dla szkoły podstawowej, przedmiotów lub szukać zatrudnienia na wyższych etapach edukacji.

5.2. Przygotowania zmian w systemie oświaty – rok szkolny 2016/2017

5.2.1. Przygotowania Ministra Edukacji Narodowej do zmian

Działania Ministra Edukacji Narodowej

Minister Edukacji Narodowej przygotował wdrażane od 1 września 2017 r. przez jednostki samorządu terytorialnego zmiany w systemie oświaty głównie poprzez przygotowanie aktów prawnych po przeprowadzeniu konsultacji społecznych i debat, stworzenie nowych podstaw programowych i ramowych planów nauczania, a także udział w przyznawaniu jst środków z rezerwy części oświatowej subwencji ogólnej. Pomimo to 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.

Projekty aktów prawnych (ustaw i aktów wykonawczych), związane ze zmianami w systemie oświaty, poddane były szerokim konsultacjom społecznym (m.in. prekonsultacje i cykl debat), jednak uwagi zgłaszane w trakcie tych konsultacji były uwzględniane w niewielkim stopniu.

Nierzetelność w przygotowaniu podstaw programowych

W związku z uchwalonym w dniu 14 grudnia 2016 r. Prawem oświatowym minister właściwy do spraw oświaty i wychowania otrzymał upoważnienie ustawowe do wydania rozporządzenia w sprawie m.in. podstaw programowych. Opracowanie założeń do podstaw programowych zlecono 186 ekspertom powołanym przez Ministra, spośród których zaledwie 38 posiadało rekomendacje instytucji związanych z systemem oświaty, a pozostali zostali wybrani autonomiczną decyzją ministra bez sformalizowanych kryteriów[49]. Ponadto podstawę programową kształcenia ogólnego dla jednego z przedmiotów nauczania (wychowanie do życia w rodzinie) dla m.in. szkół ponadpodstawowych tworzyli pracownicy Ministerstwa, a nie – jak w pozostałych przypadkach – zespoły ekspertów[50]. Minister po kontrowersjach związanych z koordynatorem zespołu, które pojawiły się wcześniej, podczas tworzenia podstawy programowej dla m.in. szkół podstawowych, rozwiązał zespół i nawiązał współpracę wyłącznie z jego koordynatorem.

[49] Z wyjaśnień MEN wynika, że część z osób, które zgłosiły się na debaty dotyczące zmian w systemie oświaty, 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 zwrócono się do podmiotów, które mają największe doświadczenie we współpracy z ekspertami edukacyjnymi, tj. do Centralnej Komisji Egzaminacyjnej, Ośrodka Rozwoju Edukacji, Instytutu Badań Edukacyjnych, Fundacji Rozwoju Systemu Edukacji oraz komitetów głównych olimpiad przedmiotowych. Jednak zaledwie 38 ekspertów spośród 186 opracowujących podstawę programową było rekomendowanych przez te instytucje. Pozostali zostali wybrani autonomiczną decyzją Ministra Edukacji Narodowej. W toku kontroli nie przedstawiono dokumentacji potwierdzającej weryfikacje kryteriów. Nie określono również zasad wyboru ekspertów.

[50] Podstawa programowa do przedmiotu wychowanie do życia w rodzinie, m.in. dla liceum ogólnokształcącego, technikum oraz branżowej szkoły II stopnia, została przygotowana przez pracowników Ministerstwa przy udziale eksperta, pomimo powołania przez Ministra zespołu ekspertów wraz z koordynatorem do jej opracowania. Z wyjaśnień MEN wynika, że – w związku ze zgłaszanymi wątpliwościami dotyczącymi roli koordynatora zespołu – zrezygnowano z pracy całego zespołu w zakresie tworzenia podstawy programowej dla tego typu szkół. Na podstawie przygotowanych przez zespół materiałów pracownicy jednego z departamentów przygotowali podstawę programową.

Ponadto Minister nierzetelnie sporządził umowy z ekspertami[51] 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 jego kompletności. 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 nie ingerowano w sposób organizacji pracy zespołu przez koordynatora, a także nie wymagano przekazywania korespondencji roboczej pomiędzy członkami zespołu a koordynatorem, która miała miejsce w trakcie prac.

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[52]. Powyższe wynikało z faktu, iż koordynatorzy proponowali i akceptowali wynagrodzenie dla członków zespołów przedmiotowych, a część umów została zawarta na ich wniosek.

Brak rzetelnych analiz dotyczących podstaw programowych

W treści podstawy programowej dla szkół m.in. 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. Z wyjaśnień złożonych w toku kontroli wynika, że 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.

[51] 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 dwóch przedmiotów działania były podejmowane około miesiąc oraz około trzech miesięcy przed dniem zawarcia umowy z koordynatorem i członkami zespołu, co wynika z protokołu prac zespołów.

[52] 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 na podstawie dokumentacji MEN nie da się stwierdzić, że prace zespołów ekspertów prowadzone nad podstawami programowymi wychowania przedszkolnego i kształcenia ogólnego dotyczyły również ramowych planów nauczania, pomimo ich określenia w rozporządzeniu z 2017 r. w sprawie ramowych planów nauczania dla publicznych szkół. Założenia do nowych ramowych planów nauczania zostały opracowane przez wybrane przez Ministra zespoły ekspertów tworzących podstawy programowe, czego nie potwierdza przedmiot zawartych z ekspertami umów. Dodatkowo zastrzeżenia budzi brak rzetelnych analiz poprzedzających przygotowanie tych założeń, uzasadniających zakres zmian godzin w relacji do wieku i możliwości psychofizycznych uczniów. Minister wskazał bowiem wewnętrznie sprzeczne wyjaśnienie, że dotychczasowy wymiar godzin z klasy I i II gimnazjów przeniesiono do ośmioletniej szkoły podstawowej, jednocześnie wskazując, że łącznie w klasach IV-VI ośmioletniej szkoły podstawowej tygodniowy wymiar godzin obowiązkowych zajęć edukacyjnych zmniejszono aż o 5 godzin, które przeniesiono 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, poza ww. ogólnym stwierdzeniem, nie przedłożono jednak dokumentów uzasadniających tę zmianę. Szerzej o kwestii dostosowania nowych podstaw programowych i ramowych planów nauczania do możliwości psychofizycznej uczniów mowa w dalszej części informacji.

Minister nie posiadał również pełnych i rzetelnych analiz w zakresie planowania naboru uczniów na rok szkolny 2019/2020, tj. możliwości przyjęcia kandydatów do szkół ponadpodstawowych/ponadgimnazjalnych z tzw. podwójnego rocznika. Prognozy Ministra ograniczyły się bowiem do analizy dostępności sal z 13% szkół (samodzielne licea ogólnokształcące) spośród 4 124 wszystkich szkół ponadpodstawowych/ponadgimnazjalnych. Szerzej o tej kwestii w dalszej części informacji.

Przygotowanie podręczników do nowej podstawy programowej

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. Strona wydawców zaproponowała harmonogram przygotowania podręczników zawierający listę zagadnień, wymagających ustalenia w okresie wrzesień-październik 2016 r.[53], 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 Ministra

[53] Dotyczyło to w szczególności potwierdzenia szczegółów zmian, w tym stworzenia nowych podstaw programowych.

w sprawie dopuszczania do użytku szkolnego podręczników[54] wydano w dniu 1 marca 2017 r., rozporządzenie w sprawie ramowych planów nauczania dla publicznych szkół zostało wydane w dniu 28 marca 2017 r.

Brak prognoz dotyczących finansów jst w OSR

Ocena Skutków Regulacji projektów ustaw oświatowych początkowo nie zawierała wpływu projektowanych zmian na finanse jst. Dopiero po konsultacjach międzyresortowych zawarto te prognozy. W OSR założono oszczędności z tytułu dowożenia uczniów, które za lata 2017–2018 miały wynieść 82 mln zł. Jednak ze złożonych sprawozdań budżetowych przez jst wynika, że wydatki samorządów na dowożenie uczniów w 2017 r. oraz 2018 r. (stan na grudzień 2018 r,) nie przyniosły oszczędności, a wręcz przeciwnie – wzrosły w stosunku do okresu wcześniejszego, tj. 2016 r. łącznie o kwotę 67,2 mln zł. Źródłem finansowania zmian, oprócz oszczędności samorządów, miała być także część oświatowa subwencji ogólnej, która w latach 2016-2018 wzrosła[55] do 43 075,1 mln zł[56]. 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.

Mechanizm wspomagający wdrażanie zmian

Mechanizmem wspomagającym wdrażanie zmian w systemie oświaty miały być również środki przyznawane z rezerwy części oświatowej subwencji ogólnej. 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, którą dysponuje minister właściwy do spraw finansów publicznych, po zasięgnięciu opinii ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania oraz reprezentacji jst. Minister corocznie ogłaszał kryteria podziału kwoty rezerwy w formie komunikatu zamieszczanego na stronie internetowej MEN. W ramach tego mechanizmu w latach 2017–2018 uwzględniono zaledwie 38,5% (351 817,6 tys. zł) kwoty wnioskowanej przez jednostki samorządu terytorialnego z tej puli. Podstawą do nieuwzględnienia w całości wnioskowanych kwot był zastosowany przez Ministra próg kwotowy[57]. Na 2017 r. określono siedem kryteriów podziału 0,4% rezerwy czę-

[54] Dz. U. poz. 481, zwane dalej: rozporządzeniem w sprawie dopuszczania do użytku szkolnego podręczników.

[55] 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.

[56] Zaplanowana dla jednostek samorządu terytorialnego na 2018 r. kwota części oświatowej subwencji ogólnej w załączniku nr 2 do ustawy budżetowej na rok 2018.

[57] W 2017 r. dodatkowe kryterium polegało na uzależnieniu kwoty dofinasowania 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 jednolicie po 15% wnioskowanych kwot.

ści oświatowej subwencji ogólnej[58]. Łącznie wpłynęły wnioski 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 klęsk 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 – 1337 (1365 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 kryteriów[59] 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 klęsk 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 jednostkom samorządu terytorialnego z 0,4% rezerwy części oświatowej subwencji ogólnej, na łącznie wnioskowaną kwotę 913 910 tys. zł na zadania związane z wrażaną reformą, wypłacono 351 817,6 tys. zł, tj. 38,5%.

Dodatkowe kryterium MEN

Minister, opiniując wnioski o przyznanie środków z rezerwy części oświatowej subwencji ogólnej, posługiwał się dodatkowymi kryteriami nieujętymi w komunikacie o kryteriach podziału rezerwy. Podstawą udzielenia dofinansowania z rezerwy części oświatowej subwencji ogólnej był wniosek jst o dofinansowania celu określonego w kryteriach. Kryterium skonstruowane było w oparciu o kategorię dofinansowania (na...). Minister, opiniując wnioski, proponował dofinansowanie na konkretne działania

[58] 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 doposażenia szkół, dofinansowanie remontów bieżących sanitariatów w gimnazjach publicznych w celu dostosowania ich do potrzeb dzieci młodszych, korekta części oświatowej subwencji ogólnej z tytułu błędów statystycznych oraz inne zadania o jednorazowym charakterze nieuwzględnione w części oświatowej subwencji ogólnej na rok 2017.

[59] Były to: dofinansowanie z tytułu wzrostu zadań szkolnych i pozaszkolnych, pomoc jednostkom samorządu terytorialnego w usuwaniu skutków zdarzeń losowych w budynkach szkół, pomoc jednostkom samorządu terytorialnego w usuwaniu skutków działania żywiołów w budynkach szkół, dofinansowanie kosztów związanych z wypłatą odpraw dla zwalnianych nauczycieli, dofinansowanie przekształcania gimnazjów w szkoły podstawowe, dofinansowanie doposażenia 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.

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 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.

Koszty zmian

W latach 2016–2018 Minister poniósł koszty zmian w systemie edukacji w wysokości 3460,2 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, działań informacyjnych (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 zmianach[60]. Zorganizował także z kuratorami oświaty spotkania, których tematyka dotyczyła zmian w systemie oświaty, oraz podjął działania na rzecz wykorzystania potencjału kuratoriów w zakresie przygotowania i wdrażania zmian w systemie oświaty[61].

Monitorowanie zmian

W planach działalności na 2017 r. i 2018 r. nie ujęto kompleksowych celów związanych z wdrażaniem ani monitorowaniem tych zmian, pomimo wskazania tego problemu jako jednego z zadań priorytetowych w exposé przez Prezesa Rady Ministrów w 2015 r. Było to działanie nierzetelne i naruszało zasady opracowania planu działalności określone w § 2 pkt 2 rozporządzenia w sprawie planu działalności i sprawozdania z jego wyko-

[60] reformaedukacji.men.gov.pl/ (dostęp: 16 stycznia 2019 r.) oraz www.debataoswiatowa.men.gov.pl.

[61] 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.

nania[62]. Minister nie posiadał rzetelnych informacji o liczbie nauczycieli biorących udział w szkoleniach z nowej podstawy programowej, co utrudniało monitorowanie wprowadzanych zmian.

Brak wiedzy o losach 951 gimnazjów

Minister nie posiadał rzetelnych informacji do monitorowania zmian w systemie oświaty. Przykładowo nie posiadał pełnych danych na temat przekształcanych i likwidowanych gimnazjów, czerpiąc wiedzę na ten temat z ankiet wypełnianych przez dyrektorów szkół na początku 2017 r., pomimo próby opracowania stosownego narzędzia w funkcjonującym SIO, które do zakończenia czynności kontrolnych (31 grudnia 2018 r.) nie było źródłem rzetelnych danych[63]. W rezultacie do końca 2018 r., w celu monitorowania losów gimnazjów, Minister posługiwał się danymi z badania ankietowego przeprowadzonego na początku 2017 r., które opierało się m.in. na deklaracjach, co do przyszłych decyzji organów stanowiących samorządu terytorialnego w sprawie losów gimnazjów, a nie na tym – jak faktycznie wyglądało przekształcenie lub likwidacja gimnazjów.

5.2.2. Przygotowania szkół do zmian

Kontrolą objęto 32 szkoły podstawowe funkcjonujące w zespołach szkół lub samodzielnie. Powstały one w wyniku zrealizowanych od dnia 1 września 2017 r. przekształceń sześcioletnich szkół podstawowych w ośmioletnie (81%) lub gimnazjów w ośmioletnie szkoły podstawowe, w tym działających również z oddziałami gimnazjalnymi (19%).

Dokonane zmiany w strukturze kontrolowanych szkół skutkowały przyjęciem przez organy prowadzące różnych rozwiązań w zakresie funkcjonowania szkół i nie zawsze wiązały się z zagęszczeniem powierzchni w budynkach. W niektórych przypadkach wystąpiły bowiem sytuacje, że w wyniku przekształceń doszło do faktycznego oddzielenia klas VII i VIII poprzez zlokalizowanie ich w innych budynkach[64], a w innym przypadku w strukturze organizacyjnej dawnego gimnazjum w roku szkolnym 2017/2018 funkcjonowały wyłącznie klasy I i VII szkoły podstawowej oraz II i III gimnazjum[65].

[62] Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 29 września 2010 r. w sprawie planu działalności i sprawozdania z jego wykonania (Dz. U. Nr 187, poz. 1254). Ponadto 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 p. Beatę Szydło w dniu 18 listopada 2015 r. podczas posiedzenia Sejmu. Tymczasem 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. Przyjęte przez MEN cele ujęte w planach działalności na 2017 r. i 2018 r. nie dotyczą stricte zmian w systemie oświaty, a w szczególności jej wdrażania i monitorowania, tj. 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.

[63] Z danych Rejestru Szkół i Placówek Oświatowych SIO 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).

[64] Dotyczy objętej kontrolą szkoły w Głubczycach.

[65] Dotyczy objętej kontrolą szkoły w Kołobrzegu.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Przygotowanie szkół do zmian

W 25 z 32 (78%) objętych kontrolą szkołach w zakresie przygotowania szkół do wprowadzanych zmian nie stwierdzono nieprawidłowości. W szkołach tych dyrektorzy podejmowali działania polegające najczęściej na:

- diagnozowaniu potrzeb szkół wynikających ze zmian w systemie oświaty;
- ustaleniu organizacji pracy placówek w warunkach nowego ustroju szkolnego, w tym m.in.: przygotowaniu arkuszy organizacyjnych (w stosownym trybie) i planów nauczania dostosowanych do nowej podstawy programowej;
- przygotowaniu lub zmodyfikowaniu planów finansowych;
- dostosowaniu w miarę potrzeb i możliwości pomieszczeń szkolnych i ich wyposażenia;
- informowaniu (bezpośrednio lub za pomocą ogłoszeń na tablicach czy stron internetowych szkół) rodziców, uczniów oraz pracowników pedagogicznych i niepedagogicznych o wprowadzanych zmianach;
- organizowaniu czy uczestniczeniu (poza jednym przypadkiem[66]) w szkoleniach i spotkaniach przygotowujących do podjęcia działalności dydaktyczno-wychowawczej w nowym systemie szkolnym.

Współpraca podmiotów współodpowiedzialnych za zmianę

W okresie objętym kontrolą – poza jednym przypadkiem[67] – dyrektorzy szkół podejmowali współpracę z instytucjami współodpowiedzialnymi za wprowadzenie zmian w systemie oświaty, w szczególności z organami prowadzącymi i kuratorami oświaty. Dotyczyło to zarówno działań obligatoryjnych, np. opiniowanie i zatwierdzanie arkuszy organizacyjnych szkół, jak i działań fakultatywnych – związanych ze szkoleniami czy przekazywaniem pism otrzymywanych z Ministerstwa dotyczących planowanych i wdrażanych zmian. Ponadto część dyrektorów szkół współpracowała z okręgowymi komisjami egzaminacyjnymi w zakresie pozyskiwania informacji o nowej formule egzaminu ósmoklasisty oraz publicznymi poradniami psychologiczno-pedagogicznym czy ośrodkami doskonalenia nauczycieli w zakresie szkoleń dla nauczycieli.

Współpraca podmiotów – badanie kwestionariuszowe

Wyniki badania kwestionariuszowego potwierdzają, że dyrektorzy szkół współpracowali z różnymi podmiotami przy przygotowaniu zmian w systemie oświaty[68], w tym z: organem prowadzącym szkołę (89%), kuratorami oświaty (77%) oraz MEN (40%). Jednak 6% dyrektorów zadeklarowało, że nie korzystało z pomocy żadnej instytucji. W przypadku odpowiedzi „inne" (6%) respondenci wskazywali najczęściej: poradnie psychologiczno-pedagogiczne, ośrodki doskonalenia nauczycieli, rady rodziców, oświatowe i prawne portale internetowe, wydawnictwa edukacyjne, związki zawodowe nauczycieli.

[66] Dotyczy objętej kontrolą szkoły w Czyżowie-Szlacheckim.

[67] Dotyczy objętej kontrolą szkoły w Czyżowie-Szlacheckim.

[68] Opisywane pytanie należało do pytań, w których można było zaznaczyć wiele odpowiedzi, stąd suma wartości procentowych jest wyższa niż 100%.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W częściej niż co piątej kontrolowanej szkole (22%)[69] przedstawiciele społeczności szkolnej, w tym: dyrektorzy szkół, nauczycieli i rodziców, sygnalizowali w różnych formach obawy związane z projektowaną zmianą systemu szkolnego. Nauczyciele, w tym z udziałem nauczycielskich związków zawodowych, zgłaszali zastrzeżenia dotyczące m.in.:

- skutków reformy, w tym: chaosu organizacyjnego i programowego w szkołach oraz dużych ponoszonych przez samorządy kosztów finansowych;
- powrotu do starego systemu szkół, „przeładowania" materiału nauczania, dużej liczby zmian prawnych;
- ograniczenia wymiaru zatrudnienia czy przewidywanych zwolnień;
- niskiej podwyżki płac, wydłużenia ścieżki awansu zawodowego, wprowadzenia nowych przepisów związanych z oceną pracy nauczycieli.

Natomiast rodzicie zwracali uwagę na zbyt dużą liczbę godzin w klasach VII i VIII szkoły podstawowej. Część rodziców wyrażała zaniepokojenie możliwym brakiem miejsc w szkołach ponadpodstawowych w roku szkolnym 2019/2020 oraz formułą egzaminu ósmoklasisty czy miejscem funkcjonowania szkół.

Przykłady

Reforma oświaty wywołała niepokoje w środowisku nauczycieli w szkole w Dobroniu. W marcu 2017 r. członkowie Związku Nauczycielstwa Polskiego[70] zwrócili się do Wójta o niepotrącanie wynagrodzenia za okres planowanego strajku, który miał być wyrazem protestu środowiska oświaty przeciw pogarszaniu statusu zawodowego i materialnego nauczycieli i pracowników niepedagogicznych, a zwłaszcza przewidywanym zwolnieniom oraz ograniczeniom wymiaru zatrudnienia w związku z wprowadzaną reformą oświaty. Związkowcy podkreślali, że skutkiem reformy będzie wieloletni chaos organizacyjny i programowy w szkołach i placówkach oświatowych oraz olbrzymie koszty finansowe, które będą musiały ponieść samorządy. Ostatecznie akcja strajkowa nie doszła do skutku, a w ramach akcji protestacyjnej wywieszono flagę ZNP na budynku Szkoły.

W szkole w Kołobrzegu informacja o planowanej likwidacji gimnazjum wywołała zaniepokojenie nauczycieli, którzy obawiali się o swoje miejsca pracy.

Trudności dyrektorów szkół

W jednym przypadku dyrektor[71] objętej kontrolą szkoły stwierdził, że w trakcie wdrażania zmian w systemie oświaty wystąpiły różne trudności organizacyjne i prawne. Wśród najistotniejszych należy wskazać:

- bardzo szybkie tempo wprowadzanych zmian, w tym również przepisów prawnych ogłaszanych również w czasie urlopów (np. w sierpniu);
- wprowadzoną sieć szkół i niechęć rodziców do uczęszczania ich dzieci do innej szkoły niż obecna;
- niejasną i zbyt obciążającą uczniów klas VII i VIII podstawę programową;

[69] Dotyczy objętych kontrolą szkół w: Lęborku, Starachowicach, Łodzi, Dobroniu, Kołobrzegu, Miliczu, Czerwieńsku.

[70] Dalej: ZNP.

[71] Dotyczy objętej kontrolą szkoły w Murowie.

– niemożność uzyskania środków finansowych na wyposażenie szkoły ze względu na kryteria podziału rezerwy części oświatowej subwencji ogólnej;
– zbyt dużą rotacją wizytatorów z kuratorium oświaty sprawujących opiekę nad szkołą.

Nieprawidłowości w przygotowaniu szkół

Stwierdzone w siedmiu z 32 (22%)[72] objętych kontrolą szkołach nieprawidłowości w zakresie przygotowania szkół do wprowadzanych zmian dotyczyły nieprzestrzegania przepisów, a także powodowały ograniczenia partycypacji społecznej i naruszenie praw informacyjnych interesariuszy w procesie zmian w systemie oświaty. Polegały one na:

– niepoinformowaniu jednego nauczyciela w formie pisemnej o zmianie związanej z przekształceniem sześcioletniej szkoły podstawowej w ośmioletnią szkołę podstawową[73]. Obowiązek taki wynikał z art. 234 ust. 2 Przepisów wprowadzających;
– poinformowaniu pracowników szkoły o wprowadzanych zmianach organizacyjnych wynikających z przekształcenia sześcioletniej szkoły podstawowej w ośmioletnią szkołę podstawową, w tym na temat dalszego ich zatrudnienia, z 16-dniowym opóźnieniem w stosunku do terminu ustawowego, określonego na dzień 15 maja 2017 r.[74] Obowiązek taki określono w art. 234 ust. 2 Przepisów wprowadzających;
– nieprzekazaniu radzie rodziców do zaopiniowania projektu planu finansowego[75]. Zgodnie z art. 84 ust. 2 pkt 3 Prawa oświatowego oraz 54 ust. 2 pkt 3 ustawy o systemie oświaty do kompetencji rady rodziców należy opiniowanie projektu planu finansowego składanego przez dyrektora szkoły;
– nieopracowaniu w terminie projektu planu finansowego szkoły na 2019 r., co stanowiło naruszenie postanowień zarządzenia Burmistrza[76];
– nieprzeprowadzeniu inwentaryzacji majątku Szkoły[77] od grudnia 2013 r., a także w związku ze zmianą szkoły z sześcioletniej na ośmioletnią. Zgodnie z art. 26 ust. 1 pkt 3 ustawy z 29 września 1994 r. o rachunkowości[78] jednostki przeprowadzają na ostatni dzień każdego roku obrotowego inwentaryzację środków trwałych. Termin i częstotliwość inwentaryzacji środków trwałych uważa się za dotrzymany, jeżeli, zgodnie z art. 26 ust. 3 ww. ustawy, przeprowadzono ją raz w ciągu 4 lat. Tymczasem ostatnią inwentaryzację zakończono w szkole 16 grudnia 2013 r., tj. ponad 5 lat temu, co wynikało z przeoczenia. Na podstawie uchwały Rady Miejskiej Zawichost z 29 listopada 2017 r. z dniem 1 września 2017 r. przekształcono szkołę z sześcioletniej w ośmioletnią, a powyższa uchwała stanowiła jednocześnie akt

[72] Czyżewie, Czyżowie Szlacheckim.
[73] Dotyczy objętej kontrolą szkoły w Głubczycach.
[74] Dotyczy objętej kontrolą szkoły w Czerwieńsku.
[75] Dotyczy objętych kontrolą szkół w Starachowicach, Dęblinie, Żółtańcach, Czerwieńsku.
[76] Dotyczy objętej kontrolą szkoły w Czyżewie.
[77] Dotyczy objętej kontrolą szkoły w Czyżowie Szlacheckim.
[78] Dz. U. z 2019 r. poz. 351.

założycielski ośmioletniej szkoły podstawowej. Oznacza to, że z dniem 1 września 2017 r. szkoła sześcioletnia przestała istnieć. Zgodnie z art. 26 ust. 4 ustawy o rachunkowości inwentaryzację przeprowadza się również na dzień zakończenia działalności przez jednostkę;

– nieopracowaniu regulaminu rady pedagogicznej w związku ze zmianami w prawie oświatowym[79]. Obowiązujący w szkole Regulamin Rady Pedagogicznej Zespołu Szkoły i Przedszkola oparty był o nieaktualne przepisy oświatowe;
– niezgłoszeniu stosownym aneksem jednej ze zmian w arkuszu organizacyjnym na rok szkolny 2017/2018[80];
– nieaktualizowaniu strony internetowej szkoły[81], na której brakowało jakichkolwiek informacji związanych ze zmianami w systemie oświaty, a ostanie wydarzenia z życia szkoły pochodzą z roku szkolnego 2015/2016.

Dyrektorzy sytuacje te zazwyczaj wyjaśniali przeoczeniem, niewiedzą bądź nadmiarem innych obowiązków.

5.2.3. Przygotowania gmin do zmian

Zastrzeżenia kuratorów oświaty do projektów sieci szkolnych w gminach

Wszystkie 32 kontrolowane gminy wywiązały się z obowiązku terminowego uchwalenia projektów dostosowania sieci szkół podstawowych i gimnazjów do nowego ustroju szkolnego. Sześciu gminom[82] kuratorzy oświaty wydali opinie warunkowe. Zastrzeżenia kuratorów oświaty (z wyjątkiem Łodzi) obejmowały przede wszystkim sprawy formalne dotyczące dotychczasowych publicznych gimnazjów i ich klas oraz braku określenia warunków przekształcenia zespołów szkół mających w swym składzie gimnazjum. Wszystkie zastrzeżenia zostały uwzględnione w ostatecznych uchwałach przyjętych przez te samorządy. W przypadku Głubczyc zastrzeżenie okazało się nieporozumieniem wynikającym z błędnego założenia, że w przekształcanym zespole szkół – obok szkoły podstawowej i gimnazjum – jest jeszcze przedszkole. Natomiast Łódzki Kurator Oświaty (ŁKO) wydał zastrzeżenia dotyczące szczegółowych rozwiązań przyjętych przez Miasto Łódź przy przekształcaniu poszczególnych jednostek oświatowych. Przyczyną wydania ww. opinii było m.in. ryzyko wystąpienia we wskazanych szkołach problemu dwuzmianowości, a także pogorszenia warunków realizacji obowiązku szkolnego w związku z pozostaniem w szkołach klas VII w roku szkolnym 2017/2018 oraz klas VIII w roku szkolnym 2018/2019. Związki zawodowe (OPZZ oraz NSZZ Solidarność) negatywnie zaopiniowały uchwalony przez Miasto projekt w tej sprawie. Rada Miejska w Łodzi wniosła do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi skargę na opinię ŁKO. Wyrokiem Sądu zaskarżona opinia Kuratora została uchylona.

Sieć szkół w gminach – badanie kwestionariuszowe

Wypracowanie propozycji dotyczącej ustalenia nowej sieci szkół samorządowych powierzano najczęściej pracownikom urzędu gminy (73%) i – jak wyżej wspomniano – specjalnie powołanemu zespołowi (15,5%).

[79] Dotyczy objętej kontrolą szkoły w Czyżowie Szlacheckim.
[80] Dotyczy objętej kontrolą szkoły w Czyżowie Szlacheckim.
[81] Dotyczy objętej kontrolą szkoły w Czyżowie Szlacheckim.
[82] Dotyczy gmin: Żukowo, Dęblin, Złotów, Łomianki, Głubczyce i Miasto Łódź.

Były także gminy (0,5%), które zleciły to zadanie firmom zewnętrznym. W pozostałych 11% były to samodzielnie wypracowane koncepcje wójtów, burmistrzów lub upoważnionych dyrektorów szkół. Ponad połowa objętych badaniem kwestionariuszowym gmin (51%) konsultowała wypracowane propozycje nowej sieci szkół z organizacjami społecznymi/związkowymi, 32% – ze społecznościami lokalnymi, a 21% – z „innymi", wśród których byli dyrektorzy szkół, radni, komisje radnych, kuratoria oświaty i rzadziej rodzice. W blisko 11% gmin przyjęta sieć szkół z nikim nie była konsultowana, a 1% gmin weryfikowało ją z zamawianymi opiniami eksperckimi. Prezentację propozycji nowych sieci szkół na zebraniach, portalu gminy lub w lokalnej prasie potwierdziło 40% uczestniczących w badaniu kwestionariuszowym gmin.

Co się stało z gimnazjami?

W całym kraju z 5 825 gimnazjów samorządowych (bez specjalnych) najwięcej – bo 3 393, tj. 58,2%, włączonych zostało do 8-letnich szkół podstawowych, a 658 (11,3%) przekształconych w 8-letnią szkołę podstawową. Aktualnie wygaszane są 932 (16%) gimnazja, w tym 418 samodzielnych i 514 w zespołach, które nie wymagają zmian organizacyjnych. Przekształconych w licea ogólnokształcące, technika i szkoły branżowe I stopnia lub włączone do tych szkół zostało 177 (3%) gimnazjów. Pozostałe 665 (11,4%) gimnazjów zostało w latach 2017-2018 wyrejestrowanych z Rejestru Szkół i Placówek Oświatowych (RSPO) bez podania przyczyny. Spośród wszystkich 7 967 gimnazjów publicznych i niepublicznych co drugie (49,2%) zostało włączone do 8-letniej szkoły podstawowej, a co ósme (12,5%) w nią przekształcone. Prawie co czwarte gimnazjum (22,9%) jest wygaszane, 3,5% przekształcone w inną szkołę lub do niej włączone, a pozostałe 11,9% zostało w latach 2017–2018 wyrejestrowanych z RSPO bez podania przyczyny.

Stwierdzone w kontrolowanych gminach nieprawidłowości dotyczyły:

– stosowanych procedur i posiadanej dokumentacji związanej z procesem zakładania, przekształcania i likwidacji szkół publicznych i niepublicznych oraz prowadzonej ewidencji szkół,

Przykłady

Miasto Łódź, jako organ prowadzący, nie poinformowało rodziców uczniów o zamiarze przekształcenia czterech Zespołów Szkolno-Przedszkolnych utworzonych w ramach zmian w gminnej sieci szkół dokonanych w 2018 r. Powyższe zaniechanie stanowiło naruszenie art. 89 ust. 1 w związku z ust. 9 Prawa oświatowego, zgodnie z którym organ prowadzący jest obowiązany, co najmniej na 6 miesięcy przed terminem przekształcenia, zawiadomić o zamiarze przekształcenia szkoły m.in. rodziców uczniów.

W wyjaśnieniach podano, że Zespoły Szkolno-Przedszkolne powołano w trybie art. 91 ust. 2 i 5 Prawa oświatowego, a akty założycielskie zostały zaopiniowane przez rady pedagogiczne szkół podstawowych i przedszkoli oraz związki zawodowe. Wskazano także, że dotychczas obowiązujące przepisy nie zawierały legalnej definicji przekształcenia szkoły.

Zdaniem NIK utworzenie Zespołów Szkolno-Przedszkolnych stanowi przekształcenie, o którym mowa w art. 89 Prawa oświatowego, co potwierdził m.in. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie z dnia 17 sierpnia 2018 r. (sygn. akt II SA/Rz 496/18).

Ewidencja szkół i placówek niepublicznych w Gminie Czerwieńsk była nieaktualna. Gmina wydała zaświadczenie o zmianie wpisu do ewidencji szkół i placówek niepublicznych, nie dokonując odpowiedniej zmiany wpisu w ewidencji placówek niepublicznych. Powyższe wynikało ze skupienia się nad prawidłowością wydania samego zaświadczenia o zmianie wpisu do ewidencji szkół i placówek niepublicznych.

– wprowadzania do SIO danych o dowozie uczniów,

Przykłady

W gminie Proszowice dane o liczbie uczniów uprawnionych i dowożonych do szkół w latach 2016-2018 były wprowadzane do SIO niezgodnie z instrukcją wypełniania tego systemu. Ponadto nie weryfikowano danych wprowadzonych do SIO o dowozie uczniów w latach 2016–2018. Brak nadzoru w tym zakresie tłumaczono skupieniem się na monitoringu zapewnienia optymalnego dowozu do szkół uprawnionym do tego uczniom i nie weryfikowano danych liczbowych wprowadzanych przez dyrektorów szkół, ponieważ nie wpływało to bezpośrednio na organizację dowozu.

Niektóre z ustalonych w tym obszarze nieprawidłowości w kontrolowanych urzędach gmin świadczą o nierzetelności, będącej skutkiem opieszałości w podejmowanych działaniach i braku skutecznej kontroli zarządczej.

Przykłady

W gminie Trzemeszno:

1. W roku szkolnym 2017/2018 zajęcia w Szkole Podstawowej nr 2 odbywały się w dwóch lokalizacjach, tj. w dotychczasowym budynku tej szkoły oraz w oddalonych od niego o ok. 300 m budynkach Gimnazjum, co stało w sprzeczności z uzasadnieniem do pozytywnie zaopiniowanej przez Wielkopolskiego Kuratora Oświaty (WKO) uchwały Rady Miejskiej w sprawie projektu dostosowania sieci szkół podstawowych i gimnazjów do nowego ustroju szkolnego, w którym wskazywano, że zajęcia w danym roku szkolnym będą odbywały się wyłącznie w dotychczasowym budynku szkoły. Powyższe wynikało z podjętych działań, mających na celu wyeliminowanie ryzyka dwuzmianowości w związku z potrzebą przekazania jednego z pawilonów tej szkoły na zaspokojenie potrzeb przedszkola.

2. Uchwałę w sprawie projektu dostosowania sieci szkół podstawowych i gimnazjów do nowego ustroju szkolnego upubliczniono na stronie Biuletynu Informacji Publicznej Urzędu z pominięciem załączników stanowiących jej integralną część, w których zawarte były dane o obwodach szkół i miejscach prowadzenia zajęć edukacyjnych w poszczególnych szkołach, co wynikało z niedopatrzenia pracownika Urzędu.

3. Pomimo nałożenia na Urząd, uchwałą Rady Miejskiej z 26 czerwca 2013 r., obowiązku prowadzenia obsługi ekonomiczno-administracyjnej oraz prawnej jednostek oświatowych prowadzonych przez Gminę w związku z likwidacją ówczesnego Zespołu Obsługi Szkół w Trzemesznie, Burmistrz do dnia zakończenia czynności kontrolnych NIK nie wprowadził tych zadań do regulaminu organizacyjnego Urzędu. Wynikało to z faktu, że pracownicy Zespołu zostali przeniesieni do Referatu Finansowo-Księgowego Urzędu na takie same stanowiska.

Liczba uczniów w szkołach

Z danych SIO, według stanu na 30 września 2016 r., w 6-letnich szkołach podstawowych uczyło się 2 136 091 uczniów w 114 258 oddziałach oraz 219 258 dzieci w 11 616 oddziałach przedszkolnych tych szkół. W samorządowych gimnazjach (samodzielnych lub zespołach szkół) naukę pobierało 967 381 uczniów w 43 239 oddziałach. W drugim roku reformy, według stanu na 30 września 2018 r., w 8-letnich szkołach podstawowych naukę pobierało 2 805 772 uczniów w 151 852 oddziałach szkolnych, 228 970 dzieci w oddziałach przedszkolnych oraz 248 997 uczniów w 11 387 oddziałach gimnazjalnych tych szkół. W wygaszanych gimnazjach uczyło się 50 018 uczniów w 2 257 oddziałach, a ponadto 16 892 uczniów pobierało naukę w 663 oddziałach szkół ponadgimnazjalnych.

Z powyższych danych wynika, że łączna liczba uczniów 6-letnich szkół podstawowych i gimnazjów sprzed reformy (3 103 472) jest bliska liczbie uczniów (3 121 679) uczących się w 8-letnich szkołach podstawowych z oddziałami gimnazjalnymi oraz gimnazjach i oddziałach gimnazjalnych w szkołach ponadgimnazjalnych (różnica 0,6%).

Zagęszczenie szkół podstawowych

Znacząco wzrosła liczba uczniów i wychowanków obecnych 8-letnich szkół podstawowych (3 283 739) w relacji do 6-letnich szkół podstawowych (2 355 349), bo o 928 390, tj. 39,4% przy niewielkim, jak podano wyżej, wzroście liczby szkół podstawowych (4,8%). Oprócz wzrostu mającego swe źródło w nowo utworzonych klasach VII i VIII, wzrosła również w tym czasie liczba dzieci w oddziałach przedszkolnych tych szkół o 9 712, tj. 4,4%. Przeciętna liczba uczniów/dzieci w szkole podstawowej wzrosła z 216 w szkole 6-letniej (w roku szkolnym 2016/2017) do 287 w szkole 8-letniej (rok szkolny 2018/2019), tj. o 33,1%.

W kontrolowanych samorządach gminnych relacja ta jest podobna, bo liczba uczących się w 8-letnich szkołach podstawowych (uczniów/dzieci z klas przedszkolnych) wzrosła o 35,8% w stosunku do 6-letnich szkół podstawowych, a liczba samych szkół podstawowych wzrosła tylko o 10,6%. Daje to wzrost przeciętnej liczby uczniów/dzieci w szkole podstawowej przed reformą z 340 do 418 po reformie, tj. o 22,8%.

Sieć oświatowych placówek samorządowych w kontrolowanych gminach uzupełniały szkoły i placówki oświatowe prowadzone przez inne podmioty, tj. 236 niepublicznych przedszkoli, 85 szkół niepublicznych i trzy szkoły publiczne.

Częściowy brak społecznej akceptacji

Proponowane przez samorządy rozwiązania dotyczące dostosowania sieci szkół podstawowych i gimnazjów do nowego ustroju szkolnego nie zawsze spotykały się z akceptacją wszystkich środowisk zainteresowanych wprowadzanymi zmianami.

Przykłady

W Gminie Żukowo, reorganizacja sieci szkół i związana z tym zmiana obwodów szkolnych, była przyczyną złożenia do Urzędu Miasta trzech wniosków od dyrektora jednej ze szkół i jednego wniosku od rady rodziców z tej szkoły, argumentowanych obawą przed utratą etatów nauczycieli, dobrem procesu wychowawczego oraz potrzebą dostosowania warunków nauczania do warun-

ków określonych reformą oświatową. Odmowy na wszystkie cztery wnioski Burmistrz uzasadniał wynikami przeprowadzonej analizy sieci szkół uwzględniającej prognozę demograficzną, bazę techniczno-wychowawczą szkół, stopień wykorzystania budynków, koszty kształcenia, warunki komunikacyjne, bezpieczeństwo dzieci oraz powstanie nowych osiedli mieszkaniowych w Żukowie, a także opinią w tej sprawie członków Komisji Oświaty i Kultury Rady Miejskiej.

W Gminie Trzemeszno, w odpowiedzi na wniosek przewodniczących społeczności szkolnych Szkoły Podstawowej nr 2, odbyło się spotkanie władz miasta z rodzicami i pracownikami szkół, podczas którego rodzice zgłaszali swoje obawy w związku z planami, aby zajęcia dla uczniów tej szkoły odbywały się w budynkach dawnego Gimnazjum, które znajdują się w bezpośrednim sąsiedztwie szkół ponadpodstawowych. Niezależnie od tego 190 rodziców uczniów ww. szkoły złożyło petycję wyrażającą sprzeciw wobec tych planów. Zwołane posiedzenia odpowiednich komisji uwzględniło poddanie pod głosowanie propozycji zmian projektu uchwały, w tym granic obwodów szkół. Pozostałe obawy nie miały wpływu na podjęte ostateczne uchwały w sprawie ustalenia sieci szkół.

Współpraca ze środowiskiem lokalnym

Kontrolowane gminy podjęły wystarczające działania, które minimalizowały i niwelowały ryzyka wynikające z protestów społecznych. Odbyte w lokalnych środowiskach debaty, spotkania i przeprowadzone konsultacje społeczne, w tym w drodze głosowania elektronicznego, pozwoliły na wypracowanie optymalnych rozwiązań, które satysfakcjonowały maksymalną część społeczności lokalnych[83]. Upowszechniano w lokalnym środowisku informacje o planowanych działaniach. Oprócz standardowo wykorzystywanych do tego celu stron internetowych danego urzędu gminy/miasta, wprowadzano specjalne strony/podstrony internetowe, prezentujące bieżące informacje o działaniach podejmowanych przez samorząd w ramach wprowadzanej reformy oraz zamieszczano artykuły i prezentacje dotyczące zmian w systemie oświaty[84]. Ponadto organizowane były konferencje prasowe oraz w różnych formach podawano informacje w mediach lokalnych (wywiady, prezentacje, infografiki).

Zespoły wdrażające zmiany w gminnej oświacie

W niektórych samorządach, najczęściej większych miast, powołano specjalne zespoły do spraw wdrażania reformy oświaty samorządowej.

Przykłady

Prezydent Legnicy w dniu 1 grudnia 2016 r. powołał „Zespół do spraw wdrażania reformy systemu oświaty na terenie Legnicy". W skład Zespołu wchodziły 22 osoby, wśród których byli: pracownicy Urzędu Miasta, radni Rady Miejskiej, przedstawiciele związków zrzeszających nauczycieli oraz wybrani dyrektorzy legnickich szkół i placówek oświatowych.

Taki sposób dotarcia do optymalnych dla gminy rozwiązań potwierdzają wyniki badań kwestionariuszowych, według których 15,5% (260 gmin) zdecydowało się zlecić wypracowanie propozycji dotyczącej ustalenia

[83] Przykładem podejmowanych w tej formie działań pośród kontrolowanych gmin były: Miasto Dębica, Miasto Kołobrzeg, Miasto Legnica, Łomianki, Miasto Łódź, Milicz, Miasto Siedlce, Żukowo.

[84] Przykładem podejmowanych w tej formie działań pośród kontrolowanych gmin były: Miasto Brodnica, Miasto Ostróda, Miasto Siedlce, Miasto Starachowice, Miasto Tychy.

nowej sieci szkół samorządowych specjalnie powołanemu zespołowi (najczęściej złożonemu m.in. z pracowników urzędu, radnych, dyrektorów szkół, rodziców, itd.).

5.3. Drugi rok zmian – rok szkolny 2018/2019

5.3.1. Obraz szkół w drugim roku zmian

Pogorszenie warunków w 34% szkół

Dotychczasowe kontrole NIK w obszarze oświaty wielokrotnie wskazywały na mankamenty w warunkach lokalowych, problemy z dostępnością pracowni przedmiotowych czy wyposażeniem sal lekcyjnych w niezbędne pomoce dydaktyczne. Izba stwierdziła również, że szkoły mają problemy z organizowaniem uczniom zajęć z pełnym uwzględnieniem zasad higieny pracy umysłowej. Dotyczyło to w szczególności: organizowania uczniom tygodniowego planu zajęć, niezapewnienia wystarczająco długich przerw między lekcjami i miejsca do pozostawiania książek i innych przyborów. W raportach NIK wskazywano, że stan budynków szkolnych mógł zagrażać zdrowiu młodych ludzi, a zbyt małe sale i przepełnione klasy nie stwarzały optymalnych warunków do pracy umysłowej. Przeprowadzone dotychczas kontrole wskazywały również, że część sal lekcyjnych była wyposażona w meble i urządzenia szkolne niedostosowane do wieku i wzrostu uczniów, a także na ograniczony dostęp do pracowni przedmiotowych czy gabinetów profilaktyki zdrowotnej[85].

Tymczasem wyniki niniejszej kontroli wskazują, że – w związku z wprowadzonymi od 1 września 2017 r. zmianami w systemie oświaty – warunki nauczania w ponad jednej trzeciej szkół (34,4%)[86] pogorszyły się, a w ponad połowie szkół (56,3%) nie nastąpiła poprawa w tym zakresie. Wskazując na pogorszenie warunków i organizacji procesu nauczania w jednej trzeciej szkół, Izba zauważyła, że wystąpiła przynajmniej jedna z poniższych sytuacji:

- wzrósł współczynnik zmianowości;
- zmniejszyła się dostępność pracowni przedmiotowych;
- zmniejszyła się dostępność sal gimnastycznych (częściej lekcje wychowania fizycznego odbywały się w innych miejscach, do tego nieprzeznaczonych, np. na korytarzu);
- zwiększyły się trudności z ułożeniem planu lekcji zgodnego z higieną pracy umysłowej;
- zwiększyła się rozpiętość godzin, w jakich prowadzone są obowiązkowe zajęcia (przykładowo przesunięto termin rozpoczynania lekcji na godzinę 7.10, tygodniowe różnice w rozpoczynaniu zajęć wynosiły 3–4 godziny, odnotowano również przypadki kończenia lekcji o 18.15[87]);

[85] Dotyczy w szczególności informacji o wynikach kontroli: Bezpieczeństwo i higiena nauczania w szkołach publicznych (P/16/099), Przygotowanie gmin i szkół do objęcia dzieci sześcioletnich obowiązkiem szkolnym (P/12/068), Przygotowanie szkół do objęcia dzieci sześcioletnich obowiązkiem szkolnym (P/12/068), Przeciwdziałanie zaburzeniom psychicznym u dzieci i młodzieży szkolnej (P/16/026), Wykonywanie zadań oświatowych przez jednostki samorządu terytorialnego (P/14/027), Nauczanie matematyki w szkołach (P/17/026).

[86] Dotyczy objętych kontrolą szkół w: Brodnicy, Tychach, Kobiórze, Czyżowie Szlacheckim, Proszowicach, Łodzi, Żółtańcach, Głubczycach, Trzemesznie, Legnicy, Czerwieńsku.

[87] Dotyczy objętej kontrolą szkoły podstawowej w Czerwieńsku.

– potrzeba wygospodarowania nowych sal lekcyjnych odbywała się kosztem ograniczenia dostępu do innych pomieszczeń, np. zmniejszano powierzchnie świetlicy.

Ponadto w ponad połowie objętych kontrolą szkół (19 z 32, tj. 59%)[88] stwierdzono nieprawidłowości w obszarze organizacji pracy szkoły, infrastruktury i warunków lokalowych, wyposażenia sal lekcyjnych oraz zapewnienia bezpieczeństwa i higieny. Zdaniem NIK czynniki te utrudniają wprowadzanie zmian w systemie oświaty i mogą wpłynąć niekorzystnie na proces kształcenia uczniów.

W połowie szkół[89] w okresie objętym kontrolą ograniczono zakres lub dostęp uczniów do przynajmniej części zajęć pozalekcyjnych. Zmniejszenie oferty zajęć pozalekcyjnych dla uczniów dyrektorzy najczęściej wyjaśniali likwidacją w 2016 r. tzw. godzin karcianych określonych w art. 42 Karty Nauczyciela, brakiem zainteresowania i potrzeb uczniów, mniejszą liczbą oddziałów w szkole, liczbą godzin przyznaną przez organ prowadzący, zmianą specyfiki szkoły[90] oraz koniecznością dostosowania zajęć do rozkładu komunikacji.

Podstawa działania szkoły – statut

Wprowadzenie zmian w systemie oświaty spowodowało, że utworzone od 1 września 2017 r. szkoły powinny do 30 listopada 2017 r.[91] uchwalić nowe statuty. Podstawą do opracowania nowych statutów dla szkół objętych kontrolą stały się wytyczne zawarte w art. 98 Prawa oświatowego.

Tymczasem 40% objętych kontrolą szkół (13 z 32)[92] funkcjonowało w oparciu o statuty nieaktualne lub niezgodne z wymienionymi przepisami oświatowymi w tym zakresie. Nieprawidłowości dotyczyły najczęściej nieokreślenia niektórych elementów regulujących pracę szkół, co dyrektorzy szkół tłumaczyli przede wszystkim przeoczeniem. Braki w statutach dotyczyły najczęściej zasad i organizacji co najmniej jednego z niżej wymienionych obszarów:

– nazwy zespołu szkół;
– szkolnych pracowni przedmiotowych;
– wczesnego wspomagania rozwoju dzieci, a także zajęć rewalidacyjno-wychowawczych, mimo że szkoła takie zajęcia prowadziła;

[88] Dotyczy objętych kontrolą szkół w: Augustowie, Tychach, Czyżewie, Starachowicach, Czyżowie Szlacheckim, Żółtańcach, Dęblinie, Łodzi, Dobroniu, Głubczycach, Trzemesznie, Dębicy, Kołobrzegu, Dziekanowie Polskim, Legnicy, Czerwieńsku, Torzymiu, Proszowicach, Bukownie.

[89] Dotyczy objętych kontrolą szkół w: Czyżewie, Augustowie, Słupie, Żukowie, Tychach, Kobiórze, Starachowicach, Bukownie, Żółtańcach, Dębicy, Kołobrzegu, Legnicy, Czerwieńsku, Torzymiu.

[90] W przypadku szkoły w Żukowie w latach szkolnych 2016/2017 oraz 2017/2018 w Szkole była większa liczba oddziałów w latach poprzednich – 27 oddziałów gimnazjalnych, a w roku 2018/2019 jest 20 oddziałów klas VII, VIII i gimnazjalnych, więc było też większe zapotrzebowanie. Ponadto był realizowany projekt i zajęcia były realizowane przez nauczycieli odpłatnie (środki pochodziły z projektu). W roku 2018/2019 realizowane było tylko pięć godzin zajęć płatanych rozwijających tygodniowo. Zmiana liczby godzin zajęć pozalekcyjnych wynika także ze zmieniającej się specyfiki Szkoły (od roku 2017 w szkole są oddziały edukacji wczesnoszkolnej), liczby godzin przyznanych przez organ prowadzący oraz zapotrzebowania uczniów.

[91] Termin ten wynika z art. 322 ust. 1 Przepisów wprowadzających.

[92] Dotyczy objętych kontrolą szkół w: Czyżewie, Augustowie, Tychach, Czyżowie Szlacheckim, Proszowicach, Łodzi, Dobroniu, Dęblinie, Żółtańcach, Trzemesznie, Dębicy, Dziekanowie Polskim, Czerwieńsku.

– nauczania języka mniejszości narodowych, mimo że w szkołach takie nauczanie prowadzono (z języka białoruskiego);
– wewnątrzszkolnego systemu doradztwa zawodowego, w tym roli doradztwa zawodowego (zajęć obowiązkowych prowadzonych w klasie VII i VIII);
– współdziałania ze stowarzyszeniami lub innymi organizacjami w zakresie działalności innowacyjnej, eksperymentu pedagogicznego;
– współdziałania z poradniami psychologiczno-pedagogicznymi oraz innymi instytucjami działającymi na rzecz rodziny, dzieci i młodzieży;
– działań wolontariatu w szkole;
– form opieki i pomocy uczniom, którym z przyczyn rozwojowych, rodzinnych lub losowych jest potrzebna pomoc i wsparcie.

Uwzględniając, że statut jest podstawowym dokumentem regulującym pracę szkoły i określającym wszystkie aspekty jej funkcjonowania i którego treść powinna być znana wszystkim uczestnikom życia szkolnego, tj. nauczycielom, uczniom i ich opiekunom prawnym, stan taki może utrudnić realizowanie zadań i działanie szkoły po wprowadzonych zmianach w systemie oświaty. W ocenie NIK aktualny statut jest również realizacją obowiązku informacyjnego wobec interesariuszy zarówno o organizacji pracy szkoły, w tym prawach i obowiązkach, jak i o zaistniałych zmianach.

Podstawa programowa i wymiar godzin

Począwszy od roku szkolnego 2017/2018 w szkołach objętych kontrolą nauczyciele realizowali z uczniami dwie obowiązujące podstawy programowe[93] w oparciu o odpowiednie ramowe plany nauczania[94]. W roku szkolnym 2017/2018[95] 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 2018/2019[96] 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 podsta-

[93] W latach 2016–2018 obowiązywały podstawy programowe kształcenia ogólnego określone rozporządzeniem z 2012 r. w sprawie podstawy programowej wychowania przedszkolnego oraz kształcenia ogólnego w poszczególnych typach szkół oraz rozporządzeniem z 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.

[94] Określone rozporządzeniami z 2012 r. i 2017 r.

[95] 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 jedna klasa (I) w trzyletniej branżowej szkole I stopnia i dwie klasy (II i III) dotychczasowej zasadniczej szkoły zawodowej prowadzonej w trzyletniej branżowej szkole I stopnia.

[96] 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.

wowej. W roku szkolnym 2019/2020 podstawa programowa z 14 lutego 2017 r. będzie obowiązywać we wszystkich klasach szkoły podstawowej oraz szkołach branżowych I stopnia do czasu zakończenia kształcenia przez ostatni rocznik absolwentów gimnazjum.

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[97].

NIK zauważa, że pomimo iż prace prowadzone przez ekspertów opracowujących podstawy programowe zagwarantować miały pełną korelację między zakresem celów kształcenia i treści nauczania przewidzianych w nowej podstawie programowej oraz dostosowanie do możliwości psychofizycznych uczniów[98], 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. Uczniowie obecnych klas VII i VIII szkoły podstawowej, którzy dotychczas przez sześć lat nauki zrealizowali inną podstawę programową przygotowującą po 6-letniej szkole podstawowej do 3-letniego gimnazjum, musieli uzupełnić braki wynikające z podstawy programowej

[97] 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 szkół (Dz. U. z 2009 r. Nr 4, poz. 17) z treściami podstawy programowej z 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.

[98] 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. Z zawartych z ekspertami umów na przygotowanie podstawy programowej nie wynika, że podstawa ta ma zapewnić pełną korelację pomiędzy zakresem celów kształcenia i treści nauczania przewidzianych w nowej podstawie a liczbą planowanych godzin na realizację poszczególnych zajęć. Natomiast decyzja, czy korelacja pomiędzy celami kształcenia i treściami nauczania a liczbą planowanych godzin została zapewniona, należała do Ministra.

przygotowanej dla klas I–VIII szkoły podstawowej przygotowującej do nauki, np. w 4-letnim liceum ogólnokształcącym o treści poszczególnych przedmiotów, które nie były nauczane według starej podstawy programowej[99].

Ponadto treści przewidziane na osiem lat nauki zostały zaplanowane do realizacji dla uczniów rozpoczynających naukę w szkole w wieku siedmiu lat, pomimo że w systemie nadal są uczniowie, którzy rozpoczęli naukę w wieku sześciu lat[100]. Wprowadzone w 2017 r. zmiany w systemie oświaty z jednej strony bardziej obciążają uczniów klas VII i VIII[101], niż to jest docelowo przewidziane we wprowadzonym modelu referencyjnym, a z drugiej strony – są oni zobowiązani do uzupełnienia podstawy programowej pomimo młodszego, niż w docelowej formule, wieku.

Należy zauważyć, że wskazane ryzyko niedostosowania treści do możliwości poznawczych uczniów[102] dotyczy nie 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 działań dotyczących objęcia obowiązkiem szkolnym dzieci sześcioletnich[103] w obecnych klasach IV–VI znajduje się znaczący odsetek dzieci, które rozpoczęły naukę w szkole w wieku sześciu lat. Jest to więc jeden z czynników utrudniających uczniom percepcję, a nauczycielom – nauczanie nowych treści programowych.

W 22% szkół nie zrealizowano minimalnego wymiaru godzin

Wyniki kontroli wskazują, że nie we wszystkich szkołach przestrzegano przepisów gwarantujących minimalny wymiar godzin czy pełną realizację treści wynikających z podstawy programowej. W częściej niż co piątej objętej kontrolą szkole (siedem z 32, tj. 22%)[104] nie zrealizowano w cyklu edukacyjnym z części przedmiotów obowiązkowego minimalnego wymiaru godzin określonego w szkolnych planach nauczania czy stosownych roz-

[99] W przypadku niektórych przedmiotów, jak np. matematyka, zostało to wprost wskazane przez autorów w podstawie programowej. Zaproponowano, bowiem, aby w okresie przejściowym, tj. w latach szkolnych 2017/2018 – 2019/2020 w klasie VII zrealizować treści nauczania rozszerzające zakres materiału w klasach IV–VI ośmioletniej szkoły podstawowej w stosunku do poprzedniej podstawy programowej, o ile wcześniej nie zostały omówione w klasach IV–VI sześcioletniej szkoły podstawowej. Odrębną kwestią są przedmioty, które dotychczas nie były realizowane w sześcioletniej szkole podstawowej, jako wyodrębnione przedmioty (np. geografia czy biologia). Nauczanie tych przedmiotów w nowym modelu edukacyjnym (ośmioletnia szkoła podstawowa) rozpoczyna się w klasie V. Natomiast w sześcioletnim cyklu edukacyjnym elementy tych przedmiotów (podobnie jak fizyki i chemii) występowały w jednym przedmiocie (przyroda).

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

[101] Wskazana populacja uczniów w klasach VII i VIII to 349 361 uczniów klasy VII w roku szkolnym 2017/2018 oraz łącznie 668 275 uczniów klas VII i VIII w 2018/2019. Analogiczna sytuacja będzie dotyczyła uczniów, którzy klasę VII rozpoczną w roku szkolnym 2019/2020.

[102] Szerzej na ten temat w piśmie RPD z dnia 28 listopada 2018 r.

[103] Obowiązek szkolny dla dzieci sześcioletnich został wprowadzony w 2009 r. Pierwotnie założono, że dzieci sześcioletnie 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 sześcioletnich i obowiązek rocznego przygotowania przedszkolnego dla dzieci pięcioletnich.

[104] Dotyczy objętych kontrolą szkół w: Bukownie, Augustowie, Starachowicach, Żółtańcach, Dęblinie, Czyżewie, Czerwieńsku.

porządzeniach z 2012 r. i 2017 r. Wyjaśniając te sytuacje, dyrektorzy najczęściej wskazywali nieobecności nauczycieli wynikające ze zwolnień lekarskich. W dwóch szkołach[105] w sposób nierzetelny dokumentowano prowadzone w szkole zajęcia rewalidacyjne czy obowiązkowe zajęcia dydaktyczno-wychowawcze, co utrudniało monitorowanie realizacji podstawy programowej w klasie IV i VII[106].

Trudności szkół z właściwym ułożeniem planu lekcji

Prawidłowo opracowany, tzn. zgodny z wymaganiami higieny pracy umysłowej, plan zajęć szkolnych i pracy szkolnej uwzględnia fizjologiczny rytm aktywności ucznia, jego wydolności nie tylko w układzie dziennym, ale również tygodniowym, miesięcznym i rocznym oraz ma chronić ucznia przed zmęczeniem[107].

Izba wielokrotnie w swoich kontrolach zwracała uwagę na problemy w tym zakresie. Występujące w szkołach nieprzestrzeganie zasad higieny pracy umysłowej w organizacji pracy uczniów zostało zidentyfikowane również w kontrolach NIK pn. *Bezpieczeństwo i higiena nauczania w szkołach publicznych* (P/16/099)[108], *Przeciwdziałanie zaburzeniom psychicznym u dzieci i młodzieży* (P/16/026) czy *Nauczanie matematyki w szkołach* (P/17/026).

Problem braku rozwiązań zabezpieczających higienę procesu nauczania został również dostrzeżony przez Ministra w projekcie rozporządzenia z 2018 r. dotyczącym bezpieczeństwa i higieny nauczania[109]. Wprowadzane od 1 września 2017 r. zmiany w systemie oświaty są czynnikiem wzmacniającym konieczność unormowań prawnych w tym obszarze, ponieważ stwarzają ryzyko pogorszenia się warunków procesu dydaktyczno-wychowawczego, szczególnie na początku procesu.

Tymczasem w 84% (27 z 32)[110] skontrolowanych szkół wystąpiły przypadki niezorganizowania uczniom zajęć z pełnym uwzględnieniem zasad higieny pracy umysłowej. Dyrektorzy podejmowali działania w tym zakresie, jednak nie były one wystarczające. W tygodniowych rozkładach zajęć lekcyjnych dla uczniów[111] wystąpiła przynajmniej jedna z poniższych sytuacji:

[105] Dotyczy objętych kontrolą szkół w Czyżowie Szlacheckim i Proszowicach.

[106] Zgodnie z § 8 ust. 3 i § 12 ust. 3 rozporządzenia w sprawie sposobu prowadzenia przez publiczne przedszkola, szkoły i placówki dokumentacji przebiegu nauczania, działalności wychowawczej i opiekuńczej oraz rodzajów tej dokumentacji w dzienniku lekcyjnym prowadzonym przez szkołę dla dzieci i młodzieży wpisuje się m.in. tematy przeprowadzonych zajęć edukacyjnych czy opisy przebiegu zajęć.

[107] W przepisach prawa nie zdefiniowano pojęcia higieny procesu nauczania.

[108] W żadnej ze skontrolowanych szkół nie zorganizowano uczniom zajęć z pełnym uwzględnieniem zasad higieny pracy umysłowej, tym samym nie zostały stworzone optymalne warunki do efektywnego przyswajania wiedzy. Również działania podejmowane w celu zapewnienia bezpiecznego i higienicznego pobytu uczniów w szkole nie były skuteczne.

[109] Przygotowany wówczas projekt uwzględniał takie aspekty, jak minimalna długość przerw międzylekcyjnych czy organizowanie zajęć wymagających większej koncentracji na wcześniejszych godzinach lekcyjnych.

[110] Dotyczy jednostek objętych kontrolą poza szkołami w: Kleszczynie, Brzyskach, Siedlcach, Dziekanowie Polskim, Miliczu.

[111] Badania kontrolne przeprowadzono na wybranej losowo próbie oddziałów klasowych.

– przedmioty wymagające większej koncentracji planowano na ostatnich godzinach lekcyjnych (np. po szóstej godzinie) lub łączono je w bloki[112];
– plan zajęć dydaktyczno-wychowawczych nie uwzględniał potrzeby równomiernego obciążenia uczniów zajęciami w poszczególnych dniach tygodnia;
– zbyt krótkie przerwy (pięć minut) utrudniały uczniom odpoczynek między lekcjami, a w jednym przypadku – część zajęć wychowania fizycznego realizowano bez przerw.

W szkołach rozpoczynano również obowiązkowe zajęcia dydaktyczno-wychowawcze w późniejszych godzinach czy wręcz wprowadzono system zmianowy.

Przykład

W Szkole Podstawowej w Czerwieńsku część zajęć wychowania fizycznego była realizowana od godziny 14.30 do 18.15 (w roku szkolnym 2016/2017) lub do godziny 16.45 (w latach 2017/2018 i 2018/2019). Zajęcia były prowadzone bez przerw. Zajęcia w poszczególnych dniach tygodnia nie uwzględniały podobnej liczby godzin lekcyjnych, a uczniowie musieli oczekiwać na nie (maksymalny czas wyniósł 3 godziny i 55 minut w przypadku klasy VIa i VIb).

Powyższe wynikało z braku fizycznej możliwości ułożenia planu zgodnie z zasadą dotyczącą higieny nauczania. Natomiast brak przerw wyjaśniano koniecznością posprzątania obiektu przez pracowników obsługi, którzy codziennie kończą swoją pracę o godz. 19.00.

Przyczyny trudności w ułożeniu planu lekcji

Trudności w ułożeniu planu lekcji zgodnie z zasadami higieny nauczania dyrektorzy tłumaczyli najczęściej trudnościami organizacyjnymi, w tym: koniecznością pracy nauczycieli w kilku szkołach. W ich ocenie czas poświęcony przez nauczycieli na dojazdy między szkołami uniemożliwia stworzenie planu lekcji, który uwzględniałby zasady higieny pracy umysłowej. Ponadto nauczyciele – ze względu na konieczność skoordynowania planu lekcji z innymi szkołami – mogą swoje lekcje realizować tylko w określonych dniach tygodnia i godzinach. Innym problemem wskazywanym przez dyrektorów było: funkcjonowanie szkoły podstawowej i gimnazjum, duża liczba oddziałów klasowych w stosunku do zasobów lokalowych, chęć uniknięcia nauki w systemie zmianowym. Zdaniem NIK stworzone w ten sposób warunki nie sprzyjały optymalnemu przyswajaniu wiedzy, a sytuacja braku unormowań prawnych zwiększa ryzyko wystąpienia tych negatywnych zjawisk.

Przykłady

Dyrektor Szkoły w Czerwieńsku niezachowanie higieny procesu nauczania wyjaśniał brakiem fizycznej możliwości ułożenia planu pozwalającego na uwzględnienie podobnej liczby godzin lekcyjnych w tygodniu. W zakresie

[112] W szkołach podstawowych: matematyka i przyroda, w gimnazjach i liceach ogólnokształcących: matematyka, fizyka i chemia. Szerzej na ten temat w informacjach NIK o wynikach kontroli: *Zapewnienie bezpieczeństwa i higieny uczenia się w szkołach publicznych* (P/14/122) oraz *Bezpieczeństwo i higiena nauczania w szkołach publicznych* (P/16/099). https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/nik-o-bezpieczenstwie-i-higienie-nauczania-w-szkolach-publicznych.html (dostęp: 28 marca 2019 r.)

przedmiotów wymagających koncentracji wskazywał, że: nauczyciele uczący takich przedmiotów jak chemia i fizyka pracują łącznie w pięciu szkołach na terenie gminy (tzw. „wędrujący nauczyciele"). Z tego względu mogą przyjeżdżać do szkoły tylko w określone dni (chemia – w poniedziałki i czwartki; fizyka – poniedziałki, środy, czwartki i piątki), do tego w określonych godzinach. Matematyka jest nauczana w wymiarze 4 godz. tygodniowo, co dodatkowo wpływa na kumulowanie się tych przedmiotów w ciągu jednego dnia. To uniemożliwia inne ułożenie planu lekcji.

W szkole w Czyżewie w planie zajęć na rok szkolny 2018/2019 w oddziale klasy VIII przewidziano dwa dni, w których zajęcia wymagające zwiększonej koncentracji odbywały się bezpośrednio po sobie (matematyka i matematyka oraz matematyka i chemia), natomiast w oddziale klasy VII w jednym dniu zaplanowano blok dwóch przedmiotów (matematyka i chemia). W Szkole obowiązywały również skrócone z 10 do pięciu minut przerwy po szóstej i siódmej godzinie lekcyjnej. Powyższe wynikało z wprowadzenia do momentu wygaśnięcia gimnazjów dwóch przerw pięciominutowych, co skraca czas oczekiwania najmłodszych dzieci na powrót do domu. Ponadto funkcjonowanie dwóch typów szkół wymusiło synchronizację przerw. Dyrektor wyjaśniał, że nie zawsze da się uniknąć takiej kolejności zajęć, co skutkowałoby wprowadzeniem zajęć śródlekcyjnych w formie świetlicy dla klasy lub zajęć bibliotecznych i tym samym wydłużeniem dnia nauki, a dla części uczniów odjazdem do domu autokarem w godzinach późniejszych

Naruszenie zasady równomiernego rozłożenia zajęć w Szkole w Legnicy wynikało z zatrudnienia nauczycieli uzupełniających etat w Szkole i dotyczyło: fizyki, chemii, geografii, edukacji dla bezpieczeństwa, wiedzy o społeczeństwie, języka niemieckiego oraz wychowania fizycznego. Placówką macierzystą ww. nauczycieli nie była Szkoła; i tak, np. nauczyciel fizyki mógł prowadzić zajęcia w Szkole tylko we wtorki i piątki, ale równocześnie we wtorki nie mógł mieć 5 i 6 godziny lekcyjnej, zatem fizyka wystąpiła na 7 godzinie lekcyjnej; nauczyciel uczący edukacji dla bezpieczeństwa mógł mieć tylko zajęcia w poniedziałki na pierwszej lekcji i w czwartek na pierwszej i drugiej godzinie lekcyjnej, zatem automatycznie inne zajęcia, np. z przedmiotów ścisłych, musiały występować na późniejszych godzinach; zajęcia z wiedzy o społeczeństwie mogły odbywać się tylko we wtorki i piątki na szóstej, siódmej i ósmej godzinie lekcyjnej, ponieważ nauczyciel ten pracuje we Wrocławiu i może prowadzić w Szkole swoje zajęcia tylko na tych godzinach. Jednocześnie na rynku pracy w Legnicy nie było chętnego nauczyciela do nauczania tego przedmiotu. Podobna sytuacja miała miejsce z nauczycielem muzyki, który realizuje swoje zajęcia na szóstej, siódmej i ósmej godzinie lekcyjnej, przez co klasa, w której uczy, nie mogła zaczynać lekcji w tym dniu o godzinie 8:00 i rozpoczynała zajęcia o godzinie 10:00, aby średnio w ciągu dnia (w rozliczeniu tygodniowym) odbyło się 6 godzin lekcyjnych.

Rozkład zajęć i zmianowość w kontrolach inspekcji sanitarnej

Rozkład zajęć, w tym higiena procesu nauczania oraz zakres zmianowości, to zakres kontroli Państwowej Inspekcji Sanitarnej, w których najczęstsze zarzuty dotyczyły: różnicy liczby godzin pomiędzy kolejnymi dniami tygodnia większej niż 1 godzina, zmianowości w oddziałach I – III, braku równomiernego obciążenia zajęciami w poszczególnych dniach tygodnia, m.in. spowodowanego zbyt małą liczbą sal lekcyjnych lub dowozem uczniów, zbyt krótkich przerw międzylekcyjnych – w niektórych przypadkach nie dłuższych niż 5 min, a także błędnego formułowania tygodniowego rozkładu zajęć szkolnych.

Państwowa Inspekcja Sanitarna[113]

W latach 2016 i 2017 największy procent nieprawidłowości wykazano w placówkach województwa pomorskiego – odpowiednio 14% (84 szkoły z 612 kontrolowanych) i 12% (63 szkoły z 524 kontrolowanych). W roku 2018 w kilku województwach nie wykryto żadnych nieprawidłowości, należy jednak zwrócić uwagę, że czasami w szkołach zajęcia odbywają się w systemie dwuzmianowym.

Wystąpiły przypadki, że w szkołach problem zmianowości prowadzenia zajęć pojawił się lub wzrósł po wprowadzonej reformie oświaty. Przyczyną takiego stanu rzeczy stała się konieczność zagospodarowania miejsca dla oddziałów gimnazjalnych, jeśli gimnazjum zostało połączone ze szkołą podstawową, a ponadto kolejne roczniki uczniów (klasy VII i VIII szkół podstawowych) pozostały w tej samej placówce, zamiast rozpocząć edukację na kolejnym etapie. Część szkół, np. z województwa mazowieckiego, już przed zmianami w oświacie zmagała się z problemem dużej liczby oddziałów, a przy tym zbyt małej liczby sal lekcyjnych. Po reformie, kiedy w szkole pozostali uczniowie kontynuujący edukację w szkole podstawowej, problem się pogłębił. W warmińsko-mazurskim z początkiem roku szkolnego 2018/2019, oprócz wzrostu problemu zmianowości, wydłużyły się dodatkowo godziny kończenia zajęć lekcyjnych.

Z drugiej strony w niektórych szkołach, np. w województwie śląskim, od roku 2017 po otrzymaniu części budynków po gimnazjach, udało się poprawić tygodniowy rozkład zajęć z korzyścią dla uczniów. Ponadto problem dotyka nie tylko szkół z dużą liczbą uczniów, ale też tych mniejszych, ponieważ nauczyciele prowadzą zajęcia w kilku placówkach, co uniemożliwia często zmianę planu zajęć[114].

Źródło: na podstawie informacji dotyczącej stanu sanitarnego szkół uzyskanej od Głównego Inspektora Sanitarnego w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit f ustawy o NIK.

Niewłaściwa organizacja zajęć w jednej szkole

W jednej z objętych kontrolą szkół[115] zajęcia edukacyjne były zorganizowane niezgodnie z obowiązującym przepisami oświatowymi. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły przekroczenia liczby uczniów na zajęciach wychowania fizycznego oraz na zajęciach dydaktyczno-wyrównawczych.

Dopuszczanie do użytku szkolnego programów i podręczników

W większości objętych kontrolą szkół (28 z 32, tj. 87,5%) nauczanie odbywało się na podstawie prawidłowo dopuszczonych programów i zestawów podręczników oraz materiałów edukacyjnych. Stosownie do art. 22ab ust. 4 i 6 ustawy o systemie oświaty dyrektor szkoły – na podstawie propozycji zespołów nauczycieli oraz w przypadku braku porozumienia w zespole nauczycieli w sprawie przedstawienia propozycji podręczników lub materiałów edukacyjnych – ustala zestaw podręczników lub materiałów edukacyjnych obowiązujący we wszystkich oddziałach danej klasy przez co najmniej trzy lata szkolne i materiały ćwiczeniowe obowiązujące

[113] Państwowa Inspekcja Sanitarna w latach 2016–2018 przeprowadziła w publicznych szkołach podstawowych kontrole, których zakres przedmiotowy dotyczył zagadnień, stanu sanitarno-higienicznego i technicznego szkół, zaplecza sanitarnego szkół oraz warunków do utrzymania higieny osobistej uczniów, ergonomii i wyposażenia szkół, warunków do prowadzenia zajęć wychowania fizycznego, poziomu hałasu w szkole, ciężaru tornistrów uczniowskich, stanu szafek uczniowskich i rozkładu zajęć, w tym również higieny procesu nauczania oraz zakresu zmianowości.

[114] W tym m.in. warmińsko-mazurskie.

[115] Dotyczy objętej kontrolą szkoły w Czerwieńsku.

w poszczególnych oddziałach w danym roku szkolnym, po zasięgnięciu opinii rady pedagogicznej i rady rodziców. Dyrektor zarządzeniem corocznie podaje do publicznej wiadomości zestaw podręczników lub materiałów edukacyjnych oraz materiały ćwiczeniowe obowiązujące w danym roku szkolnym.

Nieprawidłowości związane z ustaleniem zestawów podręczników i materiałów ćwiczeniowych zgodnych m.in. z nową podstawą programową stwierdzono w czterech[116] z 32 (12,5%) skontrolowanych szkół. Stanowiło to naruszenie uprawnień informacyjnych rodziców i uczniów. Nieprawidłowości polegały przede wszystkim na:

– ustaleniu przez dyrektora szkoły zestawu podręczników oraz materiałów edukacyjnych bez zasięgnięcia opinii rady rodziców lub przekazania radzie rodziców niekompletnych (obejmujących nie wszystkie przedmioty) zestawów podręczników oraz materiałów edukacyjnych. Dyrektorzy szkół ponadto nie podawali do publicznej wiadomości (np. poprzez zamieszczenie na stronie internetowej) zestawu podręczników i/lub materiałów ćwiczeniowych, lub upubliczniali niekompletne zestawy podręczników i/lub materiałów ćwiczeniowych[117];
– dopuszczeniu w roku szkolnym 2018/2019 do użytku w szkole podręczników niewpisanych do ustalonego na ten rok zestawu podręczników[118];
– ustaleniu zestawów podręczników lub materiałów edukacyjnych obowiązujących we wszystkich oddziałach danej klasy, tylko na jeden rok szkolny[119].

Dyrektorzy szkół sytuacje te tłumaczyli przede wszystkim niedopatrzeniem.

Poza jednym przypadkiem, programy nauczania, w tym oparte na nowej podstawie programowej, dla uczniów rozpoczynających naukę we wrześniu 2017 r. w klasach I, IV i VII, zostały dopuszczone do użytku szkolnego zgodnie z art. 22a i 22ab ustawy o systemie oświaty, a w przypadku klasy VII – także zgodnie z art. 293 Przepisów wprowadzających. Zostały one zatwierdzone uchwałami rad pedagogicznych po zaopiniowaniu przez rady rodziców.

W jednej szkole[120] zestaw programów nauczania na rok wprowadzenia reformy nie uwzględniał klasy VIII, pomimo takiego wymogu wynikającego z załącznika nr 2 do rozporządzenia w sprawie podstawy programowej z 2017 r.

Dyrektor szkoły wyjaśnił, że wszystkie, dopuszczone do użytku przez dyrektora szkoły programy nauczania, uwzględniają realizację treści z podstawy programowej zarówno w VII, jak i w VIII klasie, a tylko załącznik do uchwały rady pedagogicznej zawierał błędne wpisy.

[116] Dotyczy objętych kontrolą szkół w: Żółtańcach, Łodzi, Trzemesznie, Czerwieńsku.
[117] Dotyczy objętych kontrolą szkół w: Żółtańcach, Czerwińsku, Łodzi.
[118] Dotyczy objętej kontrolą szkoły w Trzemesznie.
[119] Dotyczy objętej kontrolą szkoły w Czerwieńsku.
[120] Dotyczy objętej kontrolą szkoły w Czerwieńsku.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Opóźnienia w dostarczaniu podręczników do części szkół

Wszyscy uczniowie objętych kontrolą szkół otrzymali podręczniki do nowej podstawy programowej, jednak nie wszędzie od początku roku szkolnego. W skrajnym przypadku opóźnienia w dostarczeniu części podręczników czy zeszytów ćwiczeń sięgały ponad dwóch miesięcy. Na rozpoczęcie roku szkolnego 2017/2018 w ponad jednej trzeciej szkół (11 z 32, tj. 34%)[121] brakowało części podręczników dla uczniów rozpoczynających naukę według nowej podstawy programowej[122]. Natomiast w dniu inauguracji roku szkolnego 2018/2019 sytuacja braku kompletu materiałów edukacyjnych (w tym: podręczników czy zeszytów ćwiczeń) dla wszystkich uczniów wystąpiła w 9 z 32, tj. 28% szkół[123]. Dotyczyło to niektórych przedmiotów, np. geografii, muzyki, plastyki, fizyki lub pojedynczych uczniów. Fakt ten mógł wpłynąć niekorzystnie na proces kształcenia, utrudnić nauczycielom realizację nowej podstawy programowej oraz wywołać zamieszanie i niepokój wśród uczniów przyzwyczajonych do pracy z podręcznikiem.

Przykład

W szkole w Czyżowie Szlacheckim na początku roku szkolnego 2017/2018 uczniom klasy IV brakowało podręczników do nauki języka polskiego, matematyki i informatyki (wydano je uczniom 15 września 2017 r.), a uczniowie klasy VII nie posiadali podręczników do języka polskiego, geografii, plastyki, informatyki i muzyki.

Nauczyciel języka polskiego stwierdził, że fakt ten wpłynął niekorzystnie na proces kształcenia uczniów. Wywoływał bowiem wśród dzieci zamieszanie oraz wzbudził niepokój, zwłaszcza u młodszych uczniów, którzy i tak odczuwali lekki dyskomfort z powodu zmiany etapu edukacyjnego. Podobne obawy towarzyszyły także młodzieży z klasy VII rozpoczynającej nowy rozdział edukacji. Uczniowie przyzwyczajeni do systemu podręcznikowego oczekiwali zapoznania się z nowymi pomocami już na pierwszych zajęciach lekcyjnych. Nauczyciel matematyki podzielił zdanie nauczyciela języka polskiego. Dodał ponadto, że brak podręczników skutkował pewnymi trudnościami w realizacji podstawy programowej, szczególnie przez słabszych uczniów.

Przyczyny opóźnień w dostarczaniu podręczników do części szkół

Braki podręczników na początku roku szkolnego dyrektorzy szkół tłumaczyli zazwyczaj opóźnieniami w dostarczaniu podręczników przez wydawnictwa (pomimo relatywnie wczesnego terminu składania zamówień) lub błędami wydawnictw w realizacji zamówień (np. dostarczano niezamawiane przez szkoły pozycje). Zdarzały się też przypadki zmian organizacyjnych w szkołach (zgoda na utworzenie dodatkowego oddziału) lub przypadki uczniów, którzy musieli powtarzać klasę albo przenosili się do szkoły już po rozpoczęciu roku. Wówczas dyrektorzy musieli składać dodatkowe zamówienia, w konsekwencji podręczniki dostarczane były do szkół z opóźnieniem.

[121] Dotyczyło objętych kontrolą szkół w: Czyżewie, Augustowie, Lęborku, Czyżowie Szlacheckim, Żółtańcach – Kolonii, Murowie, Głubczycach, Trzemesznie, Kołobrzegu, Siedlcach, Miliczu, Legnicy.

[122] W wyliczeniach uwzględniono każdą szkołę, w której w toku kontroli stwierdzono braki podręczników w dniu rozpoczęcia roku szkolnego nawet w sytuacji, jeżeli dotyczyło to pojedynczych uczniów.

[123] Dotyczyło szkół w: Proszowicach, Łodzi, Murowie, Trzemesznie, Kołobrzegu, Siedlcach, Miliczu, Legnicy.

W przypadku jednej szkoły[124] zestawy podręczników zostały zamówione w wydawnictwie przed zaopiniowaniem i przyjęciem ich przez radę pedagogiczną. Ponadto nierzetelne prowadzenie dokumentacji dotyczącej biblioteki szkolnej uniemożliwiało określenie daty wydania uczniom poszczególnych podręczników.

Przykład

W szkole w Czyżowie Szlacheckim odrębną analizą objęto wydanie podręczników szkolnych 16 uczniom klasy VII w roku szkolnym 2017/2018. Z kart bibliotecznych wynika, że książki do matematyki wypożyczono 13 uczniom, do biologii – 12, do historii – dziewięciu, do chemii – 12, do fizyki – 14, do angielskiego – dziewięciu, do niemieckiego – 10, do języka polskiego – 10, do geografii – 14, do plastyki – 13, do informatyki – 14. Zgodnie z kartami bibliotecznymi ten sam egzemplarz podręcznika do chemii oraz do fizyki wypożyczono dwóm różnym uczniom. Ponadto jednemu uczniowi wypożyczono dwie takie same książki do nauki niemieckiego. Uczniom klasy VII należało wydać podręczniki do nauki 12 przedmiotów. Z kart bibliotecznych wynika, że tylko czterem uczniom wydano komplet podręczników. Ponadto jednemu z uczniów wydano podręczniki do nauki pięciu przedmiotów, dwóm – do siedmiu przedmiotów, dwóm – do ośmiu przedmiotów, jednemu – do 10 przedmiotów, a sześciu uczniom – do 11 przedmiotów.

Sytuacje te wyjaśniono zazwyczaj nieuwagą, przeoczeniem czy brakiem wiedzy o konieczności i sposobie prowadzenia dokumentacji pracy biblioteki.

Zajęcia dodatkowe

System oświaty powinien zapewniać uczniom w szczególności warunki do rozwoju zainteresowań i uzdolnień uczniów przez organizowanie zajęć pozalekcyjnych i pozaszkolnych, możliwość korzystania z form pomocy psychologiczno-pedagogicznej i specjalnych form pracy dydaktycznej, a także opiekę nad uczniami szczególnie uzdolnionymi poprzez umożliwienie realizowania indywidualnych programów nauczania czy ukończenia szkoły w skróconym czasie (art. 1 ustawy o systemie oświaty i art. 1 Prawa oświatowego). Wyniki kontroli wskazują, że nie wszystkie szkoły zapewniły zajęcia pozalekcyjne w pełni uwzględniające potrzeby i możliwości uczniów oraz zasady ich organizacji.

Mniej zajęć pozalekcyjnych w części szkół

Zmiany w systemie oświaty oraz likwidacja tzw. godzin karcianych spowodowały w wielu szkołach ograniczenie oferty zajęć pozalekcyjnych. W połowie szkół objętych kontrolą (16 z 32, tj. 50%) w roku szkolnym 2018/2019 oferta zajęć pozalekcyjnych[125] była mniejsza niż w roku szkolnym 2016/2017. W pozostałych utrzymała się na tym samym poziomie lub wzrosła.

Przykład

W roku szkolnym 2018/2019 w szkole w Torzymiu oferta zajęć pozalekcyjnych została w porównaniu do lat szkolnych 2016/2017 i 2017/2018 ograniczona. Zajęcia pozalekcyjne prowadzone w celu rozwoju zainteresowań i zagospodarowania czasu wolnego: w 2018/2019 – 16 godzin tygodniowo (8 rodzajów tematycznych), tj. mniej o 15 godzin (o 48,4%) i o 10 mniej w rodzajach

[124] Dotyczy objętej kontrolą szkoły w Czyżowie Szlacheckim.

[125] Dotyczy zarówno zajęć rozwijających zainteresowania, jak i zajęć z zakresu pomocy psychologiczno-pedagogicznej.

tematycznych niż w 2017/2018 oraz o 23 mniej godzin (o 59,0%) i o 8 mniej w rodzajach tematycznych niż w 2016/2017, zajęcia pozalekcyjne dla uczniów szczególnie uzdolnionych: w 2018/2019 – 14 godzin tygodniowo (7 kół tematycznych), tj. mniej niż w latach 2016/2017 i 2017/2018 odpowiednio: o 13 (o 51,9%) i o 6 (o 30,0%) przy 11 rodzajach tematycznych.

Ograniczenie oferty zajęć pozalekcyjnych prowadzonych w celu rozwoju zainteresowań oraz zajęć dla uczniów szczególnie uzdolnionych wynikało ze zmiany w przepisach prawa oświatowego (likwidacja obowiązku realizacji dodatkowych dwóch godzin tygodniowo przez każdego nauczyciela – art. 42 ust. 2 Karty Nauczyciela), zmniejszenia liczby uczniów w szkole, zwiększenia tygodniowej liczby obowiązkowych zajęć dla uczniów klasy VII i VIII (zgodnie z ramowymi planami nauczania), braku zainteresowania uczniów i ich rodziców niektórymi zajęciami.

Wystąpiły również przypadki organizowania zajęć pozalekcyjnych niezgodnie z przepisami prawa oświatowego (przekroczenie liczebności grup zajęciowych) lub niezapewnienia pełnej oferty zajęć. W jednym przypadku[126] nie zapewniono w pełni pomocy psychologiczno-pedagogicznej, pomimo takich wskazań w opiniach i/lub orzeczeniach wydawanych przez publiczne poradnie psychologiczno-pedagogiczne (np. nie zorganizowano zajęć logopedycznych czy dydaktyczno-wyrównawczych). Sytuacja taka dotyczyła całego okresu objętego kontrolą, tj. również przed 1 września 2017 r. W jednym przypadku zorganizowano zajęcia dodatkowe niezgodnie z przepisami prawa oświatowego, tj. przekroczono liczbę osób na zajęciach.

Trudności lokalowe

Przepisy Prawa oświatowego stanowią, że uczniowie powinni mieć możliwość korzystania z pomieszczeń do nauki z niezbędnym wyposażeniem[127]. Warunki lokalowe i wyposażenie pracowni szkolnych mają istotne znaczenie dla jakości i atrakcyjności procesu nauczania, a braki pomocy dydaktycznych czy ograniczony dostęp do pracowni mogą utrudniać jego organizację. W toku kontroli ustalono, że dyrektorzy szkół podejmowali działania na rzecz dostosowania warunków lokalowych i wyposażenia sal lekcyjnych do wprowadzanych zmian w systemie oświaty. Ponadto po 1 września 2017 r. zdarzały się sytuacje, że świetlice przeniesiono do innych mniejszych sal[128].

Dostępność pracowni

Przeprowadzone w toku kontroli oględziny sal lekcyjnych oraz analiza rozkładów obowiązkowych zajęć dydaktyczno-wychowawczych przed i po 1 września 2017 r. wykazały, że w siedmiu[129] przypadkach (22%) pogorszył się dostęp do pracowni przedmiotowych, w pozostałych przypadkach (poza jednym[130]) dostęp pozostał na niezmienionym poziomie.

Sprawdzony na wybranej próbie oddziałów i przedmiotów dostęp do pracowni kształtował się na różnym poziomie w pojedynczych przypadkach

[126] Dotyczy objętej kontrolą szkoły w Czerwieńsku.

[127] Stosownie do art. 67 ust. 1 pkt 1 ustawy o systemie oświaty oraz art. 103 ust. 1 pkt 1 Prawa oświatowego.

[128] Dotyczy objętej kontrolą szkoły w Czyżowie Szlacheckim.

[129] Dotyczy objętych kontrolą szkół w: Brodnicy, Tychach, Proszowicach, Głubczycach, Trzemesznie, Legnicy i Czerwieńsku.

[130] Dotyczy objętej kontrolą szkoły w Dziekanowie Polskim.

tylko pokrywając pełne zapotrzebowanie. Oznacza to, że tam, gdzie pracownie przedmiotowe funkcjonowały, najczęściej było ich zbyt mało w stosunku do liczby oddziałów w szkole. W wielu szkołach wystąpiły sytuacje, że część lub wszystkie lekcje dla niektórych oddziałów klasowych nie odbywały się w pracowniach przedmiotowych. Relatywnie duże problemy były z organizacją zajęć wychowania fizycznego w sali gimnastycznej. Część lekcji tego przedmiotu odbywało się w innych pomieszczeniach lub na korytarzach. Wystąpiły również sytuacje braku dostępu niektórych oddziałów klasowych do pracowni przedmiotowych czy pracowni komputerowych lub brak takich pracowni w szkole, co w niektórych przypadkach było bezpośrednio związane z wprowadzanymi w systemie oświaty zmianami.

Przykład

Na podstawie badania po jednym oddziale klas IV–VI w odniesieniu do 55% przedmiotów obowiązkowych w roku szkolnym 2016/2017 ustalono, że w szkole w Głubczycach większość lekcji odbywała się w pracowniach przedmiotowych. Badanie dostępności uczniów do pracowni przedmiotowych przeprowadzono również wśród wybranych oddziałów klas IV–VII w odniesieniu do 52% obowiązkowych przedmiotów w roku szkolnym 2018/2019 i ustalono, że w odniesieniu do klas V i VII nastąpiło zmniejszenie dostępu do pracowni przedmiotowych i pogorszenie warunków nauczania wynikające z braku pracowni przedmiotowych dla biologii, chemii, fizyki i geografii.

Przedmiotem przeprowadzanych przez Państwową Inspekcje Sanitarną kontroli były również warunki do prowadzenia zajęć wychowania fizycznego.

Państwowa Inspekcja Sanitarna

Wystąpiły przypadki, że w szkołach była zła jakość nawierzchni na sali gimnastycznej, nieprawidłowe natężenie oświetlenia na nich, wentylacji, a także zniszczone ściany i sufity w pomieszczeniach sportowych. Zdarzało się, że bramki oraz kosze nie były na stałe przymocowane do powierzchni i w odpowiedni sposób zabezpieczone, kaloryfery ogrzewania centralnego nie były odpowiednio, lub nawet wcale, zabezpieczone. Obecnym w szkołach podstawowych zjawiskiem było prowadzenie zajęć wychowania fizycznego na szkolnych korytarzach. Nauczyciele miewali trudności z dostępem do sprzętu sportowego lub zmuszeni byli pracować na przestarzałym lub zniszczonym sprzęcie, np. materace czy drabinki. Inspekcja Sanitarna zwróciła uwagę na często niedostępne natryski lub ich nieprawidłowe utrzymanie w aspekcie stanu technicznego czy czystości. Podobnie jak w sytuacji szkolnych toalet, również te umieszczone przy sali gimnastycznej nie spełniały często norm jakości i czystości, a w skrajnych przypadkach zauważono brak umywalek. W kilku szkołach stwierdzono zniszczone tablice do piłki koszykowej na boisku i zniszczone obudowy skoczni w dal. W jednej ze szkół województwa świętokrzyskiego stwierdzono brak odpowiednich osłon na szybach w sali gimnastycznej. Najwięcej nieprawidłowości w każdym kolejnym roku wykazano w województwie świętokrzyskim (odpowiednio w 2016 r. – 9%, 2017 – 10%, a w 2018 r. znów 9%[131]).

Źródło: na podstawie informacji dotyczącej stanu sanitarnego szkół uzyskanej od Głównego Inspektora Sanitarnego w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit f ustawy o NIK.

[131] W 2016 r. – 49 szkół spośród 561 kontrolowanych, 2017 r. – 52 z 508, 2018 r. – 38 z 422.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Wyposażenie sal

W części szkół stwierdzono braki w wyposażeniu niektórych sal w pomoce dydaktyczne potrzebne do nauki, w tym do nowych w szkołach podstawowych przedmiotów (np. fizyka, chemia). W niektórych przypadkach nie udało się uzupełnić tych braków do dnia zakończenia kontroli.

Co czwarta (osiem[132] z 32, tj. 25%) skontrolowana szkoła nie posiadała wyposażenia określonego w przepisach prawa oświatowego lub w pełni umożliwiającego realizację obu obowiązujących podstaw programowych, co dyrektorzy zazwyczaj tłumaczyli brakiem środków finansowych, szczególnie w przypadku przedmiotów nienauczanych do tej pory w szkole podstawowej, jak np. chemia. Nieprawidłowości w tym zakresie dotyczyły m.in.:

- niepełnego wyposażenia sal lekcyjnych przeznaczonych do nauki części przedmiotów (np. chemia, geografia, wychowanie fizyczne), co utrudniało realizację podstawy programowej. Zalecenia w tym zakresie określone są dla poszczególnych przedmiotów w rozporządzeniu w sprawie podstawy programowej;
- niezapewnienia wszystkim uczniom dostępu do samodzielnego stanowiska komputerowego. Stosownie do § 7 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia z 2017 r. w sprawie ramowych planów nauczania dla publicznych szkół liczba uczniów w grupie na obowiązkowych zajęciach z informatyki nie może przekraczać liczby stanowisk komputerowych w pracowni komputerowej;
- niezapewnienia dla wszystkich uczniów możliwości pozostawienia części podręczników i przyborów szkolnych, w szczególności dla uczniów klas IV–VIII. Stosownie do §4a rozporządzenia w sprawie bezpieczeństwa i higieny dyrektor zapewnia uczniom w szkole miejsce na pozostawienie podręczników i przyborów szkolnych;
- niezabezpieczenia sprzętu komputerowego, z którego korzystali uczniowie podczas zajęć informatyki, w sposób wystarczający przed dostępem do stron mogących zawierać treści szkodliwe dla ich rozwoju. Stanowiło to naruszenie art. 27 Prawa oświatowego, zgodnie z którym szkoły i placówki zapewniające uczniom dostęp do Internetu są zobowiązane podejmować działania zabezpieczające uczniów przed dostępem do treści, które mogą stanowić zagrożenie dla ich prawidłowego rozwoju, w szczególności zainstalować i aktualizować oprogramowanie zabezpieczające.

Przykład

W Szkole Podstawowej w Czerwieńsku wystąpiły braki w wyposażeniu sal wykorzystywanych do prowadzenia obowiązkowych zajęć dydaktyczno-wychowawczych. W pomieszczeniach do nauki dla klas IV, V, VII, VIII brakowało wyposażenia określonego w nowej podstawie programowej z 2017 r., a w konsekwencji – w przyjętych programach nauczania. Dotyczyło to w szczególności przedmiotów takich jak: chemia, technika, język obcy, historia, muzyka, geografia, wychowanie fizyczne. Wynikało to z faktu, iż po wejściu w życie reformy oświaty w szkole nie było pracowni przedmiotowych, a tym samym pomocy dydaktycznych wykorzystywanych na lekcjach nowych przedmiotów.

[132] Dotyczy objętych kontrolą szkół w: Starachowicach, Czyżowie Szlacheckim, Dęblinie, Żółtańcach, Bukownie, Kołobrzegu, Legnicy, Czerwieńsku.

W szkole w Legnicy brakowało wyposażenia sali przeznaczonej do nauki chemii w sprzęt i odczynniki chemiczne wskazane w podstawie programowej kształcenia ogólnego dla szkoły podstawowej dla tego przedmiotu. Gmina zaplanowała złożyć wniosek o utworzenie w szkole pracowni chemii, lecz kryteria rezerwy oświatowej ograniczają składanie wniosków do dwóch szkół w jednym roku i tę szkołę zaplanowano dopiero na 2019 r.

Dostosowanie mebli do wzrostu uczniów

Oględziny w zakresie dostosowania mebli (krzesła i stoły) do wzrostu uczniów w ponad jednej trzeciej szkół (11 z 32, tj. 34%)[133] wykazały, że nie były one dostosowane do zasad ergonomii lub były wykonane z nieodpowiedniego materiału czy niewłaściwe oznakowane. Stosownie do § 9 ust. 2 i 3 rozporządzenia w sprawie bezpieczeństwa i higieny sprzęty, z których korzystają osoby pozostające pod opieką szkoły, dostosowuje się do zasad ergonomii, a szkoły i placówki nabywają wyposażenie posiadające odpowiednie atesty i certyfikaty. Dotyczyło to mebli będących na wyposażeniu pomieszczeń przeznaczonych dla uczniów I etapu edukacyjnego (klasy I–III), w pracowniach komputerowej i do nauki języków obcych oraz w stołówce szkolnej. Ponadto w pomieszczeniach sanitarnych urządzenia w części szkół umieszczono na tej samej wysokości.

Przykład

We wszystkich trzech pomieszczeniach sanitarnych Szkoły Podstawowej w Łodzi armaturę łazienkową (toalety, pisuary, umywalki) zamontowano na tej samej wysokości, zaś wysokość krzeseł i stołów w stołówce szkolnej nie została zróżnicowana i dostosowana do wzrostu uczniów, co stanowiło naruszenie § 9 rozporządzenia w sprawie bezpieczeństwa i higieny, stanowiącego iż sprzęty, z których korzystają osoby pozostające pod opieką szkoły lub placówki, dostosowuje się do wymagań ergonomii.

Powyższe wynikało z braku środków na ten cel (ostatni remont miał miejsce w 1997 r.). Placówka od kilku lat bezskutecznie zwracała się do Urzędu Miasta Łodzi o środki finansowe na remont łazienek. Remont ten zgłoszony został także jako projekt do budżetu obywatelskiego, ale nie zdobył wystarczającej liczby punktów. Ponadto obiady wydawane są zmianowo i nie było możliwości dostosowania stołów i krzeseł w sposób zróżnicowany dla wszystkich uczniów.

Niedostosowanie mebli szkolnych do wzrostu uczniów dyrektorzy szkół wyjaśniali zazwyczaj użytkowaniem tych samych pomieszczeń przez uczniów starszych klas (gimnazjum) czy niewystarczającymi na wymianę mebli środkami finansowymi, wskazując następujące uwarunkowania:

– przed wprowadzeniem reformy pracownie były użytkowane przez uczniów klas licealnych i/lub gimnazjalnych;
– meble były adoptowane z pracowni, gdzie uczyły się dzieci ze starszych klas;
– szkoła jest w okresie przejściowym, związanym z wygaszaniem gimnazjów, i meble będą sukcesywnie dostosowywane;

[133] Dotyczy objętych kontrolą szkół w: Augustowie, Czyżewie, Czyżowie Szlacheckim, Dęblinie, Łodzi, Dobroniu, Głubczycach, Trzemesznie, Legnicy, Czerwieńsku, Proszowicach.

– nauczyciele nie przywiązywali dostatecznej wagi do konieczności dostosowania mebli do wzrostu dzieci;
– szkoła nie dysponuje dostateczną liczbą sal i sprzętu, żeby utworzyć pracownie wyłącznie dla edukacji wczesnoszkolnej, w szczególności komputerowe.

Ergonomia i wyposażenie szkół to obszary, w których nieprawidłowości występowały również w kontrolach prowadzonych przez Państwową Inspekcję Sanitarną.

Państwowa Inspekcja Sanitarna

Ergonomia i wyposażenie szkół to zakres kontroli, w którym często występowały nieprawidłowości, zwłaszcza ze względu na gabinetowy system planu zajęć, a więc częste zmiany sal lekcyjnych, dotyczące nawet tego samego przedmiotu. Błędy w placówkach polegały na nieprawidłowym zestawieniu mebli edukacyjnych w salach lekcyjnych, przede wszystkim źle skompletowane zestawy ławek z krzesełkami lub niedopasowane do wzrostu uczniów zgodnie z zasadami ergonomii. Często uczniowie sami mieli problem z odpowiednim dobraniem ławki i krzesła do swojego wzrostu, ponieważ meble nie były odpowiednio oznaczone lub nie posiadały odpowiednich certyfikatów. Innym razem, jeśli nawet zostały prawidłowo dopasowane i skompletowane, okazywały się być starymi i w złym stanie. Największy procent szkół z wymienionymi nieprawidłowościami wystąpił w roku 2017 w województwie warmińsko-mazurskim, gdzie osiągnął wynik 29%[134].

Źródło: na podstawie informacji dotyczącej stanu sanitarnego szkół uzyskanej od Głównego Inspektora Sanitarnego w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit f ustawy o NIK.

Nieprawidłowości w zakresie bezpieczeństwa

Stosownie do art. 68 ust 1 pkt 6 Prawa oświatowego[135] dyrektor wykonuje zadania związane z zapewnieniem bezpieczeństwa uczniom i nauczycielom w czasie zajęć organizowanych przez szkołę. W wyniku przeprowadzonych w czasie kontroli oględzin budynków w blisko połowie (14[136] z 32, tj. 44%) kontrolowanych szkół stwierdzono naruszenia przepisów w zakresie bezpieczeństwa i higieny, w tym m.in.: niewłaściwe zabezpieczenie przestrzeni szkolnej stwarzające zagrożenia dla życia i zdrowia uczniów, nierówne nawierzchnie na terenie szkół stwarzające niebezpieczeństwo dla ich użytkowników, uszkodzenia ogrodzeń, niezapewnienie bezpieczeństwa na placach zabaw, braki infrastruktury sanitarnej czy niewłaściwe dokumentowanie stanu bezpieczeństwa.

Występujące nieprawidłowości w zakresie bezpieczeństwa polegały na:

– uszkodzeniach ogrodzeń szkół lub boisk, co zagrażało życiu i zdrowiu uczniów;

[134] Błędy wykazano w 27 szkołach z 94 kontrolowanych w tym regionie. W latach 2016-2018 skala problemu oscyluje wokół 5%: 2016 r. – 5% (298 szkół z 6539), 2017 r. – 6% (316 z 5677), 2018 r. – 5% (238 z 4512).

[135] Wcześniej art. 39 ust. 1 pkt 5a ustawy o systemie oświaty.

[136] Dotyczy objętych kontrolą szkół w: Augustowie, Czyżewie, Czyżowie Szlacheckim, Żółtańcach, Dęblinie, Łodzi, Głubczycach, Trzemesznie, Kołobrzegu, Dziekanowie Polskim, Legnicy, Czerwieńsku, Proszowicach, Bukownie.

Przykłady

Na terenie wokół szkoły w Czerwieńsku stwierdzono w trakcie oględzin nierówności części nawierzchni oraz wystającą studzienkę, uszkodzone ogrodzenie, zakończone drutem kolczastym na wysokości poniżej 1,8 m. Tymczasem stosownie do §41 ust. 1 i 2 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, ogrodzenie nie może stwarzać zagrożenia dla ludzi i zwierząt. Umieszczanie na ogrodzeniach, na wysokości mniejszej niż 1,8 m, ostro zakończonych elementów, drutu kolczastego, tłuczonego szkła oraz innych podobnych wyrobów i materiałów jest zabronione.

- niezapewnieniu bezpieczeństwa na placu zabaw, w tym uszkodzeniu elementów konstrukcji czy powierzchni, co stanowiło naruszenie § 7 ust. 2 pkt 2 rozporządzenia w sprawie bezpieczeństwa i higieny, i chociaż sytuacja taka stwarzała zagrożenie dla bezpieczeństwa dzieci nie wyłączono go z użytkowania, wbrew przepisom § 19 ust. 1 powołanego rozporządzenia[137]. Poinformowany w trybie art. 51 ustawy o NIK o powyższym wójt gminy nakazał niezwłoczne wyłączenie z użytku placu zabaw i nieudostępnianie dzieciom zainstalowanych tam urządzeń;
- uszkodzeniu schodów oraz niezapewnieniu równej powierzchni terenu. Stwierdzono bowiem uszczerbki schodów przed głównym wejściem do budynku czy prowadzących do boiska sportowego lub nierówną nawierzchnię dróg i przejść, w tym m.in. niedomkniętą pokrywę studzienki kanalizacyjnej. Sytuacje te stanowiły naruszenie § 7 ust. 2 pkt 2 oraz § 7 ust. 3 rozporządzenia w sprawie bezpieczeństwa i higieny, według których na terenie szkoły zapewnia się równą nawierzchnię dróg, przejść i boisk a otwory kanalizacyjne, studzienki i inne zagłębienia na terenie szkoły zakrywa się odpowiednimi pokrywami lub trwale zabezpiecza w inny sposób[138];
- niezabezpieczeniu barierkami wyjścia z terenu szkoły, co było niezgodne z § 7 ust. 4 rozporządzenia w sprawie bezpieczeństwa i higieny, według którego szlaki komunikacyjne wychodzące poza teren szkoły zabezpiecza się w sposób uniemożliwiający bezpośrednie wyjście na jezdnię[139];
- niezabezpieczeniu w odpowiedni sposób otwartej przestrzeni między biegami schodów lub schodów balustradami. Stosownie do § 16 ww. rozporządzenia schody wyposaża się w balustrady z poręczami zabezpieczonymi przed ewentualnym zsuwaniem się po nich. Stopnie schodów nie mogą być śliskie, a otwartą przestrzeń pomiędzy biegami schodów zabezpiecza się siatką lub w inny skuteczny sposób[140];

[137] Dotyczy objętej kontrolą szkoły w Augustowie.

[138] Dotyczy objętych kontrolą szkół w: Dęblinie, Głubczycach, Czerwieńsku.

[139] Dotyczy objętej kontrolą szkoły w Dziekanowie Polskim.

[140] Dotyczy objętych kontrolą szkół w: Kołobrzegu, Dziekanowie Polskim, Bukownie, Czerwieńsku.

Przykład

W szkole w Dziekanowie Polskim brak było zabezpieczenia przed bezpośrednim wyjściem na jezdnię oraz przestrzeni w holu na piętrze nad schodami i wzdłuż schodów. W ocenie NIK brak stosownych zabezpieczeń może stanowić zagrożenie dla bezpieczeństwa uczniów. Szkoła była rozbudowywana z przeznaczeniem dla uczniów klas I–VI, a przy obecnym wykorzystaniu pomieszczeń przez uczniów starszych klas może się okazać, że balustrady i ścianki o wysokości 110 cm nie stanowią wystarczającego zabezpieczenia.

- niedokonaniu w pełnym zakresie kontroli zapewnienia bezpiecznych i higienicznych warunków korzystania z obiektów szkolnych lub niezamieszczaniu w protokołach z kontroli bezpieczeństwa wszystkich informacji szczególnie w zakresie istniejących mankamentów i/lub nieprzekazywanie protokołów organowi prowadzącemu, mimo takiego obowiązku wynikającego z § 3 rozporządzenia w sprawie bezpieczeństwa i higieny[141];
- niezabezpieczeniu w sposób trwały dwóch koszy zamieszczonych na drabinkach w sali gimnastycznej, co naruszało § 31 ust. 4 rozporządzenia w sprawie bezpieczeństwa i higieny[142];
- nieaktualizowaniu Instrukcji Bezpieczeństwa Pożarowego oraz niedostosowaniu jej do przekształcenia szkoły z sześcioletniej w ośmioletnią. Zgodnie z § 6 ust. 7 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 7 czerwca 2010 r. w sprawie ochrony przeciwpożarowej budynków, innych obiektów budowlanych i terenów[143], instrukcja bezpieczeństwa pożarowego jest poddawana okresowej aktualizacji, co najmniej raz na 2 lata, a także po takich zmianach sposobu użytkowania obiektu lub procesu technologicznego, które wpływają na zmianę warunków ochrony przeciwpożarowej. Instrukcja Bezpieczeństwa Pożarowego nie była aktualizowana od 1 września 2011 r., tj. od dnia kiedy została wprowadzona. Ponadto nie zmieniono ww. instrukcji najpóźniej 1 września 2017 r., tj. w dniu przekształcenia szkoły z sześcioletniej w ośmioletnią. W wyniku tego pozostały w niej zapisy, które dotyczą jeszcze szkoły sześcioletniej, np. mniejsza liczba sal lekcyjnych. Dodatkowo instrukcja odwołuje się do archiwalnych już aktów prawnych[144];
- niezamknięciu i braku oznakowania pomieszczeń, do których wzbroniony jest dostęp dla osób nieuprawnionych, co naruszało § 15 rozporządzenia w sprawie bezpieczeństwa i higieny, zgodnie z którym miejsca pracy oraz pomieszczenia, do których jest wzbroniony dostęp osobom nieuprawnionym, powinny być odpowiednio oznakowane i zabezpieczone przed swobodnym dostępem do nich. Pomieszczenia zostały zamknięte, a informacje wywieszone[145];

[141] Dotyczy objętych kontrolą szkół w: Augustowie, Czyżowie Szlacheckim, Trzemesznie, Proszowicach.

[142] Dotyczy objętej kontrolą szkoły w Trzemesznie.

[143] Dz. U. Nr 109, poz. 719, ze zm.

[144] Dotyczy objętej kontrolą szkoły w Czyżowie Szlacheckim.

[145] Dotyczy objętej kontrolą szkoły w Trzemesznie.

– nieoznaczeniu planów ewakuacji i/lub dróg ewakuacyjnych, co było niezgodne z § 5 ust. 1 i 2 rozporządzenia w sprawie bezpieczeństwa i higieny, zgodnie z którym plan ewakuacji umieszcza się w widocznym miejscu, a drogi ewakuacyjne oznacza się w sposób wyraźny i trwały[146];
– nieumieszczeniu przy urządzeniach instrukcji ich bezpiecznej obsługi. Stosownie do § 25 rozporządzenia w sprawie bezpieczeństwa i higieny przy maszynach i innych urządzeniach technicznych lub w ich pobliżu wywiesza się w widocznym miejscu instrukcję bezpiecznej obsługi. Powyższą nieprawidłowość usunięto przed końcem kontroli[147];
– nieumieszczeniu tablic informacyjnych określających zasady bezpiecznego użytkowania urządzeń i sprzętu sportowego, do czego zobowiązuje przepis § 31 ust. 6 rozporządzenia w sprawie bezpieczeństwa i higieny w szkołach[148], w miejscach wyznaczonych do uprawiania ćwiczeń fizycznych, gier i zabaw, tj. w sali gimnastycznej oraz sali zajęć ruchowych.

Dyrektorzy szkół wyjaśniali, że kwestie te wynikały z ich niewiedzy lub niedopilnowania. Po stwierdzeniu nieprawidłowości lub braku, np. oznakowania dróg ewakuacyjnych, w miarę możliwości nieprawidłowości były eliminowane, np. poprzez umieszczenie oznakowań w odpowiednich miejscach.

Badania kwestionariuszowe

Dopełnieniem ustaleń kontroli były odpowiedzi udzielone przez dyrektorów szkół uczestniczących w badaniu kwestionariuszowym. 92% z nich uznało, że wielkość sal lekcyjnych w ich szkole jest wystarczająca do realizacji zadań dydaktyczno-wychowawczych[149]. Ponad połowa (53%) dyrektorów uznała za wystarczającą liczbę pracowni przedmiotowych w swojej szkole, jednak odmienne zdanie zaprezentowało niewiele mniej osób, bo aż 47% dyrektorów. Za tym, że wyposażenie sal lekcyjnych jest odpowiednie, opowiedziało się 79%[150] kierujących szkołami. Oznacza to, że blisko co piąty dyrektor szkoły uznał odwrotnie. Również częściej niż co piąty dyrektor szkoły uznał warunki panujące w szatni szkolnej (22%[151]) za niewłaściwe, a co dziesiąty z nich uznał tak samo w przypadku sanitariatów (10%[152].) Ostatnim elementem do oceny stały się warunki obiektów sportowych i rekreacyjnych. Przekonanie o tym, że są one nieodpowiednie wyraziła aż jedna czwarta (25%[153]) odpowiadających. W 44% szkół w latach szkolnych 2017/2018 i 2018/2019 powstawały nowe pomieszczenia, w związku ze zmianami w systemie oświaty. Do najczęściej powstających pomieszczeń zaliczyć trzeba sale lekcyjne. Oprócz tego powstały pracownie przedmiotowe, świetlice, sanitariaty, szatnie, place zabaw, dodatkowe wejścia do szkoły, stołówki, biblioteki, sale gimnastyczne, gabinety profilaktyki zdrowotnej, gabinety psychologa/pedagoga, a także inne pomieszczenia.

[146] Dotyczy objętych kontrolą szkół w: Żółtańcach, Trzemesznie.
[147] Dotyczy objętej kontrolą szkoły w Żółtańcach.
[148] Dotyczy objętych kontrolą szkół w: Legnicy, Proszowicach, Czerwieńsku.
[149] W tym: tak – 61%, raczej tak – 31%, raczej nie – 4%, nie – 4%.
[150] W tym: tak – 28%, raczej tak – 51%, raczej nie – 10%, nie – 11%.
[151] W tym: tak – 48%, raczej tak – 30%, raczej nie – 8%, nie – 14%.
[152] W tym: tak – 58%, raczej tak – 32%, raczej nie – 5%, nie – 5%.
[153] W tym: tak – 45%, raczej tak – 30%, raczej nie – 11%, nie – 14%.

O dodatkowe dofinasowanie występowało do organu prowadzącego 58% placówek, w związku ze zmianami w systemie oświaty. Pełne dofinansowanie, o które wnioskowano, otrzymało 61% placówek. Najczęstsze cele, na które potrzebne były dodatkowe fundusze, to wyposażenie i/lub remont pracowni przedmiotowych dla uczniów klas IV–VIII (67% wszystkich placówek wnioskujących o dofinansowanie)[154], a także wykonanie innych niezbędnych prac remontowych (51%). Na kolejnych miejscach – pod względem częstotliwości przeznaczania dofinansowania – znalazły się wyposażenie i/lub remont pomieszczeń dla dzieci młodszych (38%), adaptacja nowych pomieszczeń szkolnych (33%), wyposażenie i/lub remont biblioteki szkolnej (31%), wyposażenie i/lub remont sanitariatów (25%), wyposażenie i/lub remont szatni (24%), wyposażenie i/lub remont świetlicy szkolnej (21%), wyposażenie i/lub remont obiektów sportowo-rekreacyjnych (19%), budowa nowego obiektu sportowego (11%), odprawy dla zwolnionych nauczycieli (10%), rozbudowa szkoły (10%), budowa placu zabaw (10%), a także świadczenia kompensacyjne dla nauczycieli (9%). Wśród odpowiedzi 6% respondentów zaznaczyło odpowiedź „inne". Należały do nich m.in. wynajem pomieszczeń do zajęć lekcyjnych, budowa lub remont gabinetu profilaktyki zdrowotnej, organizacja pomocy psychologiczno-pedagogicznej, zatrudnienie personelu, termomodernizacja szkoły, zakup szafek dla uczniów, rozbudowa sieci informatycznej, budowa kuchni, warsztaty, remont ogrodzenia szkolnego, remont internatu, remont kotłowni, archiwizacja szkoły, budowa wind, organizacja sali rehabilitacyjnej, zakup komputerów przenośnych dla nauczycieli, monitoring, remont chodnika przed szkołą, jak również dowóz dzieci do szkoły.

Zagadnienia stanu sanitarno-higienicznego i technicznego szkół, zaplecza sanitarnego szkół oraz warunków do utrzymania higieny osobistej uczniów, poziomu hałasu w szkole, ciężaru tornistrów uczniowskich, stanu szafek uczniowskich były również przedmiotem kontroli Państwowej Inspekcji Sanitarnej w latach 2016–2018.

Państwowa Inspekcja Sanitarna

W zakresie stanu sanitarno-higienicznego i technicznego szkół kontroli poddano łącznie 36 486 placówek[155]. Nieprawidłowości wykazano w sumie w 4 462 placówkach, co daje wynik 12%. Do najczęściej pojawiających się uchybień należy zaliczyć niewłaściwy stan techniczny ścian, sufitów i podłóg w pomieszczeniach szkolnych, np. salach dydaktycznych, salach gimnastycznych, bibliotekach, a nawet gabinetach profilaktyki zdrowotnej, a także zły stan techniczny nawierzchni ciągów komunikacyjnych, w tym korytarzy, jak i dojść do budynku. Równie częstym zjawiskiem w kontrolowanych placówkach były zaniedbania czystości w pomieszczeniach sanitarnych dla uczniów, a także ich stan techniczny, np. zniszczona glazura, umywalki, deski sedesowe czy uszkodzone pojemniki na ręczniki papierowe i mydło. Kontrolerzy zwracali uwagę na zniszczoną stolarkę okienną i drzwiową w szkołach, jak również zniszczone i niekompletne ogrodzenie placu szkolnego, placu zabaw i boisk sportowych.

[154] Pytanie umożliwiało zaznaczenie kilku odpowiedzi, jeśli w szkole decydowano się przeznaczyć dofinansowanie na różne cele. Z tego powodu wartości procentowe odpowiedzi przekroczą łącznie 100%.

[155] W 2016 r. – 14 370 szkół, 2017 – 12 415, 2018 – 9 701,

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W wielu szkołach problemem stały się złej jakości nawierzchnie na placach zabaw i boiskach. Nieprawidłowości dotyczyły również sal lekcyjnych, które często przepełnione nie zapewniały odpowiednich warunków naświetlenia, wentylacji i przestrzeni pozwalających na uzyskanie najlepszych warunków do nauki i pracy. Niektóre sale lekcyjne w ogóle nie posiadały wentylacji. Zdarzały się wypadki, że woda pitna ze szkolnego źródełka była złej jakości.

W skrajnych przypadkach, w jednej z placówek województwa pomorskiego, stwierdzono temperaturę w pomieszczeniach szkoły poniżej dopuszczalnej, aby zajęcia mogły być prowadzone, a więc poniżej 18 stopni Celsjusza. W województwie wielkopolskim jedna ze szkół nie zapewniła swoim podopiecznym szatni. Zdarzało się, że zajęcia były prowadzone w pomieszczeniach piwnicznych, poniżej poziomu terenu lub w apteczkach szkolnych nie znajdowały się odpowiednie środki pomocy, a jeśli już były – to przeterminowane.

Zaplecze sanitarne szkół oraz warunki do utrzymania higieny osobistej to zakres, w którym najczęstszymi nieprawidłowościami okazywały się być brak bieżącej ciepłej wody w szkolnych toaletach, zniszczone urządzenia sanitarne (np. umywalki, sedesy i pisuary) lub niedostosowane do zasad ergonomii, a więc zbyt wysokie dla uczniów z młodszych klas lub zbyt niskie dla starszych dzieci. Należy zwrócić uwagę na fakt, że często to z powodu negatywnych zachowań uczniów, którzy niszczyli mocowania na ręczniki papierowe lub mydło, wyniki kontroli okazywały się negatywne.

Zagadnienie poziomu hałasu w szkole zdecydowano się badać tylko w dwóch placówkach województwa podlaskiego w roku 2017. Nie wykazano nieprawidłowości. W roku 2018 kontroli poziomu hałasu poddano jedną szkołę w województwie lubuskim; wykazano w niej przekroczenie norm, jednak spowodowane było hałasem dobiegającym z pobliskiej drogi krajowej nr 92.

Największy procent placówek, w których wykazano nieprawidłowości, wystąpił w przedmiocie kontroli dotyczących ciężaru tornistrów uczniowskich[156]. W roku 2017 w 80% badanych placówek wykazano nieprawidłowości związane z zagadnieniem zbyt ciężkich tornistrów uczniów[157]. Warto zwrócić uwagę na fakt, że zbyt duży ciężar plecaków nie jest jedynie spowodowany dużą liczbą książek, ale również z przynoszeniem przez dzieci przedmiotów niezwiązanych z lekcjami, np. pamiętników, zabawek, gier, napojów w szklanych bądź dużych plastikowych butelkach czy ciężkich pudełkach na drugie śniadanie, a także ciężaru samego tornistra zaopatrzonego, np. w stelaż[158].

Państwowa Inspekcja Sanitarna przyjrzała się zagadnieniu szafek szkolnych przeznaczonych do użytku dla uczniów. W tym aspekcie nie odnotowano wielu nieprawidłowości, a procent szkół, w których je wykazano tylko w jednym roku osiągnął 1 punkt procentowy[159].

Źródło: na podstawie informacji dotyczącej stanu sanitarnego szkół uzyskanej od Głównego Inspektora Sanitarnego w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit f ustawy o NIK.

[156] W 2016 r. – 69%, 2017 r. – 80%, 2018 r. – 70%.

[157] Na przestrzeni trzech lat pod względem ciężaru plecaków skontrolowano 1 801 placówek, nieprawidłowości wykazano w 1 268, co daje 70%.

[158] Dotyczy m.in. woj. lubuskiego.

[159] W 2016 r. – 96 z 13 959 szkół – 1%, 2017 r. – 20 z 12 084 szkół, 29 z 9 511 kontrolowanych.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Warunki sanitarne

W pięciu szkołach[160] wyposażenie sanitariatów w armaturę sanitarną było niewystarczające[161] lub niedostosowane do wzrostu uczniów[162]. Innym problemem był brak środków higieny osobistej w toaletach uczniowskich, a w jednym przypadku nie zamontowano drzwi wejściowych z korytarza do toalet[163]. Niewystarczające wyposażenie sanitariatów lub niedostosowanie do wzrostu uczniów dyrektorzy szkół wyjaśniali brakami finansowymi, zwiększoną w wyniku zmian w systemie oświaty liczbą uczniów w szkole, co pogłębia problem niedoboru oraz koniecznością adaptacji pomieszczeń sanitarnych przeznaczonych wcześniej dla starszych uczniów, tj. gimnazjalistów.

Przykłady

W szkole w Czerwieńsku toalety zostały wyposażone w ilość misek odpowiednią dla 220 uczniów, w tym 120 chłopców i 100 dziewcząt, podczas gdy w roku szkolnym 2018/2019 do szkoły uczęszczało 356 uczniów. W związku z rosnącą liczbą uczniów po reformie niedobór ten pogłębił się. Dyrektor szkoły wyjaśnił, że przed modernizacją nie mieli wiedzy o zmianach, jakie nastąpią w polskiej oświacie, dane demograficzne dla Gminy nie zakładały gwałtownego wzrostu ilości uczniów w szkole, a wręcz – ich stopniowy spadek. Wzrost ilości uczniów spowodowany został przez utworzenie w szkole klas siódmych i ósmych, co zaburzyło wymaganą w rozporządzeniu ilość urządzeń sanitarnych. Powierzchnia toalet uniemożliwia montaż większej ilości urządzeń sanitarnych.

Niezapewnienie środków higieny osobistej w ubikacjach szkolnych wystąpiło w Czyżowie Szlacheckim. Zgodnie z § 8 ust. 1 rozporządzenia w sprawie bezpieczeństwa i higieny w pomieszczeniach sanitarno-higienicznych zapewnia się środki higieny osobistej. W dwóch ubikacjach na parterze (po jednej dla chłopców i dziewcząt) jedynie w ubikacji dla chłopców było mydło w płynie. W obu nie było papieru toaletowego oraz ręczników papierowych. W obu ubikacjach na I piętrze nie było mydła, ręczników papierowych i papieru toaletowego. Dyrektor Zespołu wyjaśniła, że papier toaletowy i ręczniki papierowe są w każdej sali lekcyjnej. Uczeń, który idzie do ubikacji w trakcie lekcji, zaopatruje się w ww. środki higieny. Wychodząc na przerwę i wiedząc, że będzie korzystał z ubikacji, też może się w te środki zaopatrzyć. W ubikacji nie ma tych środków, bo uczniowie używają tych środków w niewłaściwy sposób.

Brak placów zabaw w 38% szkół

W 12 spośród 32 (38%)[164] objętych kontrolą szkół nie było placów zabaw, były one czasowo wyłączone (np. z powodu zimy czy prowadzonych prac budowlanych) albo stan urządzeń na placach zabaw nie gwarantował bezpieczeństwa uczniów na nich przebywających. Odnosząc się do braków w tym zakresie, dyrektorzy szkół wskazywali: niewystarczające środki

[160] Dotyczy objętych kontrolą szkół w: Czyżowie Szlacheckim, Łodzi, Dobroniu, Kołobrzegu, Czerwieńsku.

[161] Zgodnie z § 84 ust. 2 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie w budynkach użyteczności publicznej powinna przypadać co najmniej jedna umywalka na 20 osób, jedna miska ustępowa i jeden pisuar na 30 mężczyzn, a jedna miska ustępowa na 20 kobiet.

[162] Stosownie do § 9 ust. 2 rozporządzenia w sprawie bezpieczeństwa i higieny sprzęty, z których korzystają osoby pozostające pod opieką szkoły, dostosowuje się do wymagań ergonomii.

[163] Naruszono przepis § 85 ust. 2 pkt 2 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie.

[164] Dotyczy objętych kontrolą szkół w: Augustowie, Żukowie , Starachowicach, Kobiórze, Łodzi, Ostródzie, Murowie, Głubczycach, Marianowie, Siedlcach, Miliczu, Czerwieńsku,

finansowe, brak pomieszczeń w szkole przeznaczonych na sale zabaw, możliwość korzystania z placów zabaw zlokalizowanych w pobliżu szkół. W niektórych przypadkach wskazywano jednak, że braki w tym zakresie wynikają z wprowadzonych zmian w systemie oświaty, w tym, że infrastruktura szkół została przygotowana dla starszych uczniów.

Ograniczenia w dostępie lektur w bibliotekach szkolnych

Stosownie do art. 103 ust. 1 pkt 2 Prawa oświatowego szkoła w zakresie realizacji zadań statutowych zapewnia uczniom możliwość korzystania z biblioteki. We wszystkich szkołach funkcjonowała biblioteka szkolna, zazwyczaj czynna od poniedziałku do piątku, choć nie zawsze dostępna dla uczniów przez cały dzień[165]. Jednak Izba zauważa, że w ponad połowie (18 z 32, tj. 56%) szkół[166] w bibliotekach szkolnych nie zapewniono wszystkich i/lub wystarczającej[167] liczby lektur omawianych na języku polskim zgodnie z nową podstawą programową. Zdaniem NIK niewystarczająca dostępność lektur w bibliotekach szkolnych może utrudnić realizację nowej podstawy programowej z języka polskiego i negatywnie wpłynąć na wyniki egzaminu ósmoklasisty z tego przedmiotu. Dyrektorzy szkół braki lektur w bibliotekach wyjaśniali zazwyczaj niewystarczającą ilością środków finansowych, które przeznaczają na inne potrzeby.

Przykład

W bibliotece szkolnej w Łodzi nie zapewniono kompletu lektur szkolnych zgodnych z nową podstawą programową, a liczba egzemplarzy będących na stanie biblioteki uniemożliwiała wypożyczenie tytułu przez cały oddział klasowy w jednym czasie, co – zgodnie z wyjaśnieniami dyrektora – wynikało z braku środków finansowych.

Badanie kwestionariuszowe

W 92% uczestniczących w badaniu kwestionariuszowym szkół funkcjonuje biblioteka. Wśród pozostałych szkół w 7% z nich biblioteka została zlikwidowana po 1 września 2017 r.

Świetlice szkolne i stołówki

We wszystkich objętych kontrolą szkołach zapewniono uczniom, stosownie do art. 103 ust. 1 pkt 3 Prawa oświatowego, możliwość korzystania z opieki świetlicowej. Stwierdzone w toku kontroli nieprawidłowości w dwóch szkołach (6%)[168] dotyczyły niewłaściwej organizacji zajęć opiekuńczo-wychowawczych oraz nierzetelnie prowadzonej dokumentacji pracy świetlicy[169]. Uniemożliwiało to określenie liczebności grup świetlicowych. Nie zawsze też uczniom młodszych klas zorganizowano osobne zajęcia świetlicowe. Dyrektorzy wskazywali zazwyczaj w tej sytuacji braki lokalowe i kadrowe.

[165] Przykładowo w szkole w Głubczycach biblioteka szkolna była czynna cztery razy w tygodniu, w tym: trzy razy w tygodniu po godzinie i raz w tygodniu pięć godzin.

[166] Dotyczy objętych kontrolą szkół w: Augustowie, Starachowicach, Czyżowie Szlacheckim, Proszowicach, Bukownie, Łodzi, Dobroniu, Dęblinie, Żółtańcach, Narzymiu, Głubczycach, Trzemesznie, Marianowie, Kołobrzegu, Dziekanowie Polskim, Legnicy, Czerwieńsku, Torzymiu.

[167] W badaniach kontrolnych przyjęto, że wystarczająca liczba lektur powinna odpowiadać liczbie uczniów w najliczniejszym oddziale klasowym.

[168] Dotyczy objętej kontrolą szkoły w Łodzi i Czyżowie Szlacheckim.

[169] Dotyczy objętej kontrolą szkoły w Czyżowie Szlacheckim.

Przykład

W szkole w Łodzi w latach szkolnych 2017/2018 i 2018/2019, w dwóch badanych tygodniach, w sześciu przypadkach liczba dzieci przebywających w jednym czasie (w godzinach 07:00–09:00) na świetlicy pod opieką jednego nauczyciela przekraczała 25. Powyższe stanowiło naruszenie § 7 ust. 1 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 17 marca 2017 r. w sprawie szczegółowej organizacji publicznych szkół i publicznych przedszkoli[170], zgodnie z którym na zajęciach świetlicowych w szkole podstawowej ogólnodostępnej pod opieką jednego nauczyciela może pozostawać nie więcej niż 25 uczniów.

Zgodnie z wyjaśnieniami Wicedyrektora Szkoły, rodzice przyprowadzają dzieci do szkoły niekiedy tuż przed rozpoczęciem zajęć, a nauczyciel świetlicy jest wówczas zobligowany do wpisania ucznia na listę obecności świetlicy.

Uczniowie klas I–II w szkole w Bukownie nie mieli osobnych zajęć świetlicowych, ze względu na brak możliwości lokalowych (brak dodatkowych pomieszczeń) i kadrowych.

Ponadto NIK zwraca uwagę na nieodpowiednie warunki i organizację spożywania ciepłych posiłków w szkole. W jednym przypadku zbyt wczesna pora i krótka przerwa wpływały negatywnie na wyrobienie nawyku spożywania posiłków o odpowiedniej porze i zaburzały prawidłowe przerwy pomiędzy poszczególnymi posiłkami.

Przykład

W szkole w Czyżowie Szlacheckim obiad podawano uczniom o 10.30, co może negatywnie wpływać na wyrobienie nawyku spożywania posiłków o odpowiedniej porze i zaburza prawidłowe przerwy pomiędzy poszczególnymi posiłkami. Ponadto 15-minutowa przerwa jest zbyt krótka. Z dożywiania korzysta w szkole 64 dzieci, a na świetlicy pełniącej funkcję jadalni znajduje się jedynie 16 krzeseł. Dzieci powinny zatem spożywać posiłki w czterech 16-osobowych grupach. Pomijając czas dojścia dzieci do świetlicy oraz czas przeznaczony na powrót do sal lekcyjnych, na spożycie posiłku każde z dzieci ma 3 minuty i 45 sekund.

Badanie kwestionariuszowe

W 70%[171] szkół obecnie funkcjonuje stołówka. Wśród pozostałych szkół w 3% z nich stołówka funkcjonowała przed 1 września 2017 r.

Ograniczenia w dostępie do gabinetu pielęgniarki

Dyrektorzy objętych kontrolą szkół, stosownie do art. 103 ust. 1 pkt 4 Prawa oświatowego, podejmowali działania służące zapewnieniu uczniom możliwości korzystania z gabinetu profilaktyki zdrowotnej i pomocy przedlekarskiej spełniającego określone wymagania[172]. W blisko co piątej szkole (sześć z 32, tj. 19%[173]) nie zapewniono gabinetu profilaktyki zdrowotnej

[170] Dz. U. poz. 649, ze zm.

[171] Liczba ta dotyczy ośmioklasowych szkół podstawowych i ośmioklasowych szkół podstawowych z oddziałami gimnazjalnymi.

[172] Wymogi dotyczące wyposażenia gabinetu profilaktyki zdrowotnej i pomocy przedlekarskiej reguluje rozporządzenie w sprawie szczegółowych wymagań, jakim powinny odpowiadać pomieszczenia i urządzenia podmiotu wykonującego działalność leczniczą.

[173] Dotyczy objętych kontrolą szkół w: Czyżowie Szlacheckim, Murowie, Dobroniu, Dziekanowie Polskim, Bukowno, Proszowice.

i pomocy przedlekarskiej lub był on nie w pełni wyposażony. Dyrektorzy wyjaśniali zazwyczaj, że w szkołach nie było gabinetu ze względu na zbyt małą liczbę pomieszczeń, szczególnie po wprowadzeniu zmian w systemie oświaty albo nie mają środków finansowych na stałe zatrudnienie pielęgniarki czy wyposażenie gabinetu. W objętych kontrolą szkołach wystąpił przypadek, że wyposażony gabinet profilaktyki zdrowotnej wykorzystywany był na inne potrzeby, np. pedagoga szkolnego.

Przykłady

W szkole w Czyżowie Szlacheckim nie utworzono gabinetu profilaktyki zdrowotnej i pomocy przedlekarskiej. Dyrektor wyjaśniła, że w szkole nie ma już miejsca na taki gabinet, zwłaszcza po zmianach w systemie oświaty. Trudno też spełnić wszystkie warunki wymagane do utworzenia takiego gabinetu.

Badanie kwestionariuszowe

Zdecydowana większość placówek deklaruje posiadanie gabinetu profilaktyki zdrowotnej (73%).

Zmiany kadrowe w szkołach

Dyrektorzy objętych kontrolą szkół diagnozowali potrzeby kadrowe najczęściej na etapie opracowania arkuszy organizacyjnych na kolejny rok szkolny, z których wynikały ewentualne braki lub nadwyżki w obsadzie nauczycielskiej.

W roku szkolnym 2016/2017 liczba zatrudnionych w 32 szkołach nauczycieli wynosiła 1,2 tys., natomiast w roku szkolnym 2018/2019 nastąpił wzrost tej wartości do poziomu 1,4 tys. (tj. o 19%). W zdecydowanej większości szkół (poza pięcioma przypadkami – 19%) liczba zatrudnionych nauczycieli wzrosła lub pozostawała na zbliżonym poziomie. Wzrost zatrudnienia wynikał najczęściej z wydłużenia nauki w szkołach podstawowych, zwiększenia liczby godzin czy wprowadzenia nowych przedmiotów. Zazwyczaj wzrost liczby nauczycieli dotyczył tych, którzy uczą poszczególnych przedmiotów w klasach IV–VIII. W niektórych szkołach dyrektorzy przydzielali nauczycielom dużą liczbę nadgodzin. Tłumacząc to zjawisko, wskazywali zazwyczaj na brak możliwości skutecznego naboru nauczycieli niektórych przedmiotów (np. przedmiotów ścisłych jak chemia, matematyka).

Ponadto po 1 września 2017 r. w objętych kontrolą szkołach występowało zjawisko łączenia przez nauczycieli pracy w kilku szkołach, żeby uzupełnić etat, przy czym dotyczyło to nauczycieli różnych przedmiotów.

Przykłady

W szkole w Czerwieńsku coraz więcej było nauczycieli takich, którzy, aby dopełnić pensum (18 godzin), muszą pracować w kilku szkołach. O ile w roku szkolnym 2016/2017 był to jeden nauczyciel na 0,22 etatu, o tyle w kolejnych latach, po wprowadzeniu reformy, było ich sześciu na 1,22 etatu i szesnastu na 5,52 etatu.

W szkole w Tychach w roku szkolnym 2016/2017 ośmiu nauczycieli było zatrudnionych w kilku placówkach jednocześnie. W kolejnych latach liczba ta ulegała zwiększeniu i tak: w 2017/2018 nauczycieli takich było 16, a w rok później – 18.

Potwierdzają to dane zebrane dla całego kraju. Liczba nauczycieli szkół publicznych dla dzieci i młodzieży (bez szkół specjalnych, przedszkoli i oddziałów zerowych w szkołach), dla których organem prowadzącym są jst, którzy pracują w więcej niż jednej szkole, wzrosła w latach 2016–2018 o prawie 55%. Według stanu na 30 września 2016 r.[174] 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 etatu[175]. Takich nauczycieli było 13 553 w 2016 r., 17 894 w 2017 r., 19 042 w 2018 r.

Zjawisko to utrudniało organizację pracy w kontrolowanych szkołach i mogło negatywnie wpłynąć na wychowawczą rolę szkół. Wynikający z pracy w kilku szkołach brak dyspozycyjności nauczycieli skutkował trudnościami w ułożeniu planu lekcji, co z kolei powodowało, że lekcje rozpoczynały się w późniejszych godzinach albo ułożenie planów lekcji nie zapewniało optymalnych warunków nauczania. Lekcje wymagające długotrwałej pracy statycznej i koncentracji (m.in. matematyka, fizyka, chemia) odbywały się pod koniec dnia albo następowały bezpośrednio po sobie.

Przykład

Wyjaśniając przyczyny niezachowania zasad higieny procesu nauczania, dyrektor szkoły w Trzemesznie wskazał, że z powodu pracujących w kilku szkołach nauczycieli zachodzi konieczność uzgodnienia planu lekcji z innymi szkołami. Wśród innych powodów podał zbyt małą liczbę sal w stosunku do liczby oddziałów oraz ustalone godziny odjazdów autobusów dowożących dzieci do szkoły.

Zmiany kadrowe w objętych kontrolą szkołach po 1 września 2017 r. dotyczyły również ograniczenia etatów nauczycielskich czy zwolnień. Zmniejszenie zatrudnienia w okresie objętym kontrolą spowodowane było zakończeniem okresu obowiązywania umowy zawartej na czas określony, przejściem na emeryturę czy sytuacjami losowymi. W prawie połowie szkół (47%) wystąpiły sytuacje:

– rozwiązania umowy o pracę z nauczycielem mianowanym w trybie art. 20 Karty Nauczyciela. Przepis ten stanowi, że dyrektor szkoły w razie: całkowitej likwidacji szkoły rozwiązuje z nauczycielem stosunek pracy, a w przypadku częściowej likwidacji szkoły albo w razie zmian organizacyjnych powodujących zmniejszenie liczby oddziałów w szkole lub zmian planu nauczania uniemożliwiających dalsze zatrudnianie nauczyciela w pełnym wymiarze zajęć rozwiązuje z nauczycielem stosunek pracy lub, na wniosek nauczyciela, przenosi go w stan nieczynny. Nauczyciel zatrudniony na podstawie mianowania może wyrazić zgodę na ograniczenie zatrudnienia;
– nałożenia, stosownie do art. 22 Karty Nauczyciela, na nauczyciela przez organ prowadzący szkołę obowiązku podjęcia pracy w innej szkole lub szkołach i na tym samym lub – za jego zgodą – na innym stanowisku,

[174] Dane pochodzą z SIO.

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

w celu uzupełnienia tygodniowego obowiązkowego wymiaru zajęć dydaktycznych, wychowawczych lub opiekuńczych w wymiarze nie większym niż 1/2 obowiązkowego wymiaru zajęć. W wypadku niewyrażenia zgody nauczyciel otrzymuje wynagrodzenie za część obowiązkowego wymiaru zajęć;

– przeniesienia – w trybie art. 18 Karty Nauczyciela – nauczyciela zatrudnionego na podstawie mianowania na jego prośbę lub z urzędu, za jego zgodą, na inne stanowisko w tej samej lub innej szkole, w tej samej lub innej miejscowości, na takie same lub inne stanowisko.

Wśród nauczycieli, z którymi rozwiązano umowę o pracę, pojawiali się nauczyciele uczący różnych przedmiotów. Jednak stosunkowo często dotyczyło to specjalistów od edukacji wczesnoszkolnej. Spadek ich liczby mógł wynikać m.in. z wprowadzonych w 2016 r. zmian polegających na likwidacji obowiązku szkolnego dla dzieci sześcioletnich[176].

Dyrektorzy niektórych kontrolowanych szkół zauważają, że problem zwalnianych nauczycieli nastąpi dopiero w roku szkolnym 2019/2020, kiedy z przekształconych w zespoły szkół w jednym roku odejdzie jednocześnie klasa VIII szkoły podstawowej i III gimnazjum.

Przykłady

Dyrektor szkoły w Torzymiu wskazał, że znaczące zmiany kadrowe nastąpią z dniem 1 września 2019 r. Jednoczesne odejście dwóch roczników absolwentów (sześć oddziałów, tj. trzy klasy VIII szkoły podstawowej i trzy klasy III gimnazjalnej) spowoduje zmniejszenie liczby godzin realizowanych tygodniowo z 830 na około 670. Daje to przeliczeniowo około ośmiu etatów nauczycielskich. Ograniczenia wymiaru zatrudnienia dotkną przede wszystkim nauczycieli uczących poszczególnych przedmiotów w klasach IV–VIII.

Badania kwestionariuszowe

Blisko 87%[177] uczestniczących w badaniu kwestionariuszowym dyrektorów szkół podstawowych nie musiało dokonać niekorzystnych (z punktu widzenia nauczycieli) zmian w stanie zatrudnienia w związku z wprowadzanymi zmianami w systemie oświaty, 13% natomiast musiało dokonać takich zmian[178]. Do najczęstszych działań w tym zakresie należała:

– redukcja etatów (w 296 przypadkach);
– zobowiązanie nauczyciela do podjęcia pracy w innej szkole, w celu uzupełnienia tygodniowego obowiązku wymiaru zajęć (264);
– przeniesienie nauczyciela do innej szkoły (216);
– rozwiązanie stosunku pracy z nauczycielem (207);
– przeniesienie nauczyciela w stan nieczynny (50).

Do najczęściej pojawiających się „innych" przyczyn należy zaliczyć: łączenie różnych stanowisk z uśrednianiem pensum, łączenie etatów, nałożenie

[176] Według danych z SIO na dzień 30 września po likwidacji obowiązku szkolnego dla dzieci sześcioletnich liczba uczniów, którzy rozpoczęli naukę w pierwszej klasie szkoły podstawowej we wrześniu 2016 r. wynosiła 184,5 tys., podczas gdy w poprzednich latach wartość ta wynosiła 496,8 tys. (2015 r.) i 473,6 tys. (2014 r.).

[177] 4 103 z grupy 4 744 udzielających odpowiedzi na to pytanie – ośmioklasowe szkoły podstawowe i ośmioklasowe szkoły podstawowe z oddziałami gimnazjalnymi.

[178] Pytanie umożliwiało zaznaczenie kilku odpowiedzi, jeśli w szkole należało podjąć kilka rodzajów takich działań.

na nauczyciela wymagania uzyskania dodatkowych kwalifikacji zawodowych, ograniczenie ilości godzin ponadwymiarowych, skierowanie nauczyciela na zasiłek kompensacyjny, przydzielenia maksymalnej ilości godzin ponadwymiarowych, pracę w dwóch sąsiadujących ze sobą budynkach jednej placówki, przenoszenie nauczycieli uczących konkretnego przedmiotu do pracy w świetlicy szkolnej, nauczanie kilku przedmiotów w ramach jednego etatu, nieprzedłużenie wygasającej umowy o pracę, brak możliwości zwiększenia wynagrodzenia, pracę w łączonych oddziałach, a także pogorszenie warunków pracy nauczycieli poprzez np. pracę w mniejszych salach czy późniejszych godzinach z powodu zajęć prowadzonych systemem zmianowym.

Badania kwestionariuszowe

Z 1 967[179] uczestniczących w badaniu kwestionariuszowym dyrektorów szkół 54% stwierdziło, że nie musieli dokonywać niekorzystnych zmian w stanie zatrudnienia dla nauczycieli uczących w gimnazjum lub oddziałach gimnazjalnych. Pozostali[180] wyrazili przekonanie, że musieli takie decyzje podejmować. Do najczęstszych należy zaliczyć:

- redukcję etatów (571 dyrektorów),
- zobowiązanie nauczyciela do podjęcia pracy w innej szkole, w celu uzupełnienia tygodniowego obowiązku wymiaru zajęć (557),
- przeniesienie nauczyciela do innej szkoły (410),
- rozwiązanie stosunku pracy z nauczycielem (391),
- przeniesienie nauczyciela w stan nieczynny (137).

Jako „inne" (97) pojawiały się zdania mówiące o łączeniu różnych stanowisk, np. nauczania przedmiotu z pracą w szkolnej świetlicy, nałożeniu na nauczyciela wymagania uzyskania dodatkowych kwalifikacji zawodowych, ograniczeniu ilości godzin ponadwymiarowych, skierowaniu nauczyciela na zasiłek kompensacyjny, przydzieleniu maksymalnej możliwej ilości godzin ponadwymiarowych, nauczaniu kilku przedmiotów w ramach jednego etatu, nieprzedłużeniu wygasającej umowy o pracę, praca w łączonych oddziałach, a także pogorszeniu warunków pracy nauczycieli poprzez np. pracę w mniejszych salach czy późniejszych godzinach z powodu zajęć prowadzonych systemem zmianowym.

W prawie wszystkich objętych kontrolą szkołach (30 z 32, tj. 94%) nauczyciele posiadali odpowiednie kwalifikacje do prowadzenia powierzonych im obowiązkowych zajęć z uczniami. Jednak w przypadku szkół w Czyżewie i Czerwieńsku nauczycielom nieposiadającym odpowiednich kwalifikacji powierzono prowadzenie zajęć o charakterze terapeutycznym (trening zastępowania agresji i zajęcia rozwijające kompetencje emocjonalno-społeczne) i rewalidacyjnym.

[179] Dyrektorzy samodzielnych gimnazjów i 8-klasowych szkół podstawowych z oddziałami gimnazjalnymi.

[180] Pytanie umożliwiało zaznaczenie kilku odpowiedzi, jeśli w szkole należało podjąć kilka rodzajów takich działań.

Przykład

Trzech (z 37) zatrudnionych w Szkole w Czyżewie nauczycieli (jeden języka polskiego i dwóch edukacji wczesnoszkolnej) nie posiadało odpowiednich kwalifikacji do prowadzonych zajęć rewalidacyjnych, co stanowiło naruszenie wymogów określonych w § 23 ust. 1 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 1 sierpnia 2017 r. w sprawie szczegółowych kwalifikacji wymaganych od nauczycieli[181]. Dyrektor wyjaśnił, że w szkole nie ma nauczyciela z kwalifikacjami do prowadzenia zajęć odpowiadającym potrzebom dzieci z niepełnosprawnością ruchową. Dodał, że 17 sierpnia 2018 r. zamieścił odpowiednie ogłoszenie na stronie internetowej Kuratorium Oświaty w Białymstoku, na które jednak nikt nie odpowiedział. Uwzględnił więc wnioski rodziców uczniów z orzeczeniami o potrzebie kształcenia specjalnego oraz mając na względzie dobro dzieci, powierzył nauczycielom realizację zajęć rewalidacyjnych. Dyrektor dodał, że w roku 2017/2018 planował skierowanie nauczycieli na odpowiednie studia podyplomowe, dające kwalifikacje do pracy z dziećmi niepełnosprawnymi ruchowo, jednak najbliższa placówka nadająca takie uprawnienia znajduje się w Warszawie, a okres kształcenia wynosi pięć lat, co utrudnia ukończenie takich studiów.

Doskonalenie zawodowe nauczycieli

Stosownie do art. 12 ust. 3 Karty Nauczyciela nauczyciel ma obowiązek podnoszenia wiedzy ogólnej i zawodowej. Zdaniem NIK jest to szczególnie istotne w sytuacji wprowadzania fundamentalnych zmian w systemie oświaty, które dotyczą zarówno struktury szkół (liczba lat w szkole), ale również podstaw programowych (nowe przedmioty i treści) czy liczby godzin przeznaczonych na poszczególne przedmioty. Ze względu na uwarunkowania funkcjonalne, tj. fakt, iż skuteczność wprowadzenia zmian w systemie oświaty zależy w dużej mierze od jej postrzegania i pracy nauczycieli, szczególnego znaczenia nabiera odpowiednie przygotowanie kadry dydaktycznej.

Dyrektorzy podejmowali działania mające na celu przygotowanie nauczycieli do wdrażanych zmian w systemie oświaty. W ramach szkoleń zrealizowano w szczególności zagadnienia dotyczące nowości i zmian w prawie oświatowym oraz nowych podstaw programowych do poszczególnych przedmiotów czy procedur nowych egzaminów.

Udział nauczycieli w szkoleniach i sposób ich organizacji był zróżnicowany. Wyniki kontroli wskazują, że w połowie (16 z 32) szkół część nauczycieli nie uczestniczyła w żadnej udokumentowanej formie kształcenia i doskonalenia zawodowego związanej z wprowadzanymi zmianami w systemie oświaty. Dotyczyło to także kadry kierowniczej szkół.

Dyrektorzy szkół wyjaśniali, że przyczyną ograniczonej aktywności nauczycieli w tym zakresie było najczęściej: zatrudnienie nauczycieli w niepełnym wymiarze godzin, zwolnienia lekarskie nauczycieli.

Ponadto w jednym przypadku[182] dyrektor szkoły nie zrealizował potrzeb w zakresie doskonalenia zawodowego nauczycieli, określonych w wieloletnim planie doskonalenia na lata 2016–2019, związanych z koniecznością ich dokształcania w obszarze technologii informacyjno-komunikacyjnych,

[181] Dz. U. poz. 1575, ze zm.

[182] Dotyczy objętej kontrolą szkoły w Żółtańcach.

mimo że dysponował środkami na dokształcanie i doskonalenie nauczycieli na lata 2016–2018 w wysokości łącznej 20,2 tys. zł. Wynikało to z niezgłaszania potrzeb szkoleniowych w tym zakresie przez nauczycieli.

W toku kontroli stwierdzono, że dyrektor dofinansował szkolenia nauczyciela z zakresu przedmiotu, którego w szkole nie nauczano. Ze złożonych wyjaśnień wynikało, że dyrektor, decydując o dofinasowaniu kursu dla nauczyciela, nie miał wiedzy o planowanych zmianach w systemie oświaty, które ograniczyły możliwość nauczania języków obcych (zmniejszenie liczby godzin nauczania drugiego języka w szkole podstawowej w stosunku do gimnazjum) i uniemożliwiły rozszerzenie oferty szkoły i wykorzystanie nabytych przez nauczyciela kwalifikacji.

Przykład

Na szkolenie i doskonalenie zawodowe nauczycieli w szkole w Proszowicach w 2016 r. wydatkowano ogółem 4,3 tys. zł (68% planu), z czego 1,2 tys. zł na podniesienie kwalifikacji zawodowych nauczyciela. Dotyczyło to dofinansowania dla psychologa szkolnego kursu metodyki nauczania języka hiszpańskiego. Z arkusza organizacyjnego Szkoły wynikało, iż język hiszpański nie był nauczany w szkole w okresie 2016/2017–2018/2019, a nauczyciel miał przydzielony etat psychologa (22 godz.).

Dyrektor Szkoły w sprawie jak kurs został wykorzystany na potrzeby szkoły wyjaśnił, że nie mając jeszcze wiedzy o przekształceniu gimnazjum w szkołę podstawową i biorąc pod uwagę zainteresowanie uczniów (nauczyciel w ramach zajęć dodatkowych prowadził warsztaty z kultury, sztuki, obyczajowości i innych dziedzin życia krajów hiszpańskojęzycznych) zdecydował o dofinansowaniu, gdyż miał zamiar poszerzyć ofertę gimnazjum o nauczanie tego języka, zamiast niemieckiego dla niektórych uczniów. Reforma szkolnictwa uniemożliwiła realizację tego planu (obniżenie liczby godzin nauczania drugiego języka w szkole podstawowej). Umiejętności nauczyciela mogą być wykorzystane w ramach zajęć dodatkowych, o ile znajdą się uczniowie chętni do uczenia się trzech języków obcych. Nauczyciel przebywa na urlopie macierzyńskim od 15 sierpnia 2017 r. i planuje powrót do pracy od drugiego półrocza 2018/2019.

W 72% (23 z 32) objętych kontrolą szkół dyrektorzy nie wykorzystali środków finansowych przeznaczonych na szkolenie i doskonalenia nauczycieli. Składając wyjaśnienia, najczęściej wskazywali, że nauczyciele nie zgłaszali potrzeb lub część szkoleń prowadzona była za darmo. Jednak – zdaniem NIK – należy podjąć starania motywujące nauczycieli do uczestnictwa w formach doskonalenia zawodowego, szczególnie w sytuacji wprowadzania systemowych zmian w oświacie, również w większym stopniu wykorzystując środki finansowe przeznaczone na szkolenia.

Badania kwestionariuszowe

W jednym z pytań zamieszczonych w kwestionariuszu dyrektorzy mieli wskazać maksymalnie trzy największe trudności, z jakimi musieli zmagać się w związku z wprowadzanymi w szkole zmianami w systemie oświaty[183]:

– ponad połowa dyrektorów (57%) wskazała, że największą trudnością były dla nich zmiany związane z zatrudnieniem nauczycieli;

[183] W związku z tym, że dyrektorzy mogli wybrać do trzech odpowiedzi, liczba uzyskanych głosów jest wyższa niż liczba placówek objętych badaniem kwestionariuszowy.

– 54% to wynik odpowiedzi dotyczącej wyposażenia pomieszczeń szkolnych pod nowe potrzeby kształcenia;
– 43% respondentów zwróciło uwagę na fakt, że problematyczne było przygotowanie lokalowe szkoły pod nowe potrzeby kształcenia, wychowania i opieki;
– pozyskanie dofinansowania na realizację działań związanych z wdrożeniem zmian sprawiło trudności 26% dyrektorom;
– dotrzymanie terminowości realizowanych działań – 11%;
– 6% respondentów wskazało na trudności z działaniami szkoleniowo-informacyjnymi skierowanymi do społeczności szkolnej;
– 4% wskazało na trudności we współpracy z organem prowadzącym w aspekcie wprowadzanych zmian;
– 4% wskazało jako trudność współpracę ze związkami zrzeszającymi nauczycieli, a także zmiany w organizacji dowożenia uczniów;
– 3% dyrektorów stwierdziło, że pojawiły się problemy z dostępnością podręczników, jak również ze współpracą z organem nadzoru pedagogicznego w aspekcie wprowadzanych zmian;
– 11% dyrektorów uznało, że nie pojawiły się żadne trudności.

Natomiast blisko 6% uznało, że trudności, z którymi musieli się zmagać, nie ma wśród wskazanych, więc dopisało je przy możliwości odpowiedzi określonej jako „inne". Wśród najczęściej wymienianych tam problemów były zmiany w obwodach szkół, brak psychologa, brak specjalistów do nauczania konkretnych przedmiotów, wdrażanie nowych podstaw programowych, zbyt szybkie tempo wprowadzanych zmian, brak alternatywy dla uczniów z orzeczeniem o potrzebie kształcenia specjalnego, powracające problemy wychowawcze w klasach VII–VIII, spadek motywacji do nauki u uczniów w klasach VII i VIII, obawy o brak szans na dostanie się do wybranego liceum przez uczniów w tzw. „podwójnym roczniku", zbyt późne ukazywanie się przepisów wykonawczych, np. dotyczących oceny pracy nauczyciela, zbyt wiele zmian w jednym czasie, przenoszenie uczniów klas VII w celu kontynuacji nauki do sąsiedniej przekształconej z gimnazjum szkoły podstawowej, trudności w ułożeniu planu lekcji, przeciążenie uczniów ilością wiedzy, którą muszą przyswoić, nieprawidłowy dobór lektur do wieku uczniów.

5.3.2. Wdrożenie zmian w systemie oświaty na terenie gminy

Zapewnienie właściwych warunków kształcenia w szkołach podstawowych

Przekształcanie 6-letnich szkół podstawowych w 8-letnie szkoły podstawowe wymagało przygotowania klasopracowni odpowiednich do prowadzenia zajęć z poszczególnych przedmiotów, w tym nowych w klasach VII–VIII, tj.: biologii, chemii, fizyki, geografii i drugiego języka obcego oraz uniknięcie dwuzmianowości. Z kolei przekształcanie dotychczasowego gimnazjum w 8-letnią szkołę podstawową wiązało się z przygotowaniem odpowiednio wyposażonych pomieszczeń do przyjęcia uczniów najmłodszych i prowadzenia z nimi zajęć w zakresie edukacji wczesnoszkolnej i zajęć opiekuńczo-wychowawczych w świetlicy szkolnej. W szkołach należało także dokonać odpowiednich adaptacji i zmian w wyposażeniu pomieszczeń (sanitariaty, szatnie, stołówki szkolne), aby dostosować je do wieku

i wzrostu uczniów. Uzupełnienia księgozbiorów w nowe lektury wymagały szkolne biblioteki. Oprócz sprostania powyższym wymogom należało podjąć starania, aby nie uległy pogorszeniu warunki kształcenia, w szczególności w przypadkach, gdy relacja liczby oddziałów szkolnych do liczby sal lekcyjnych już była bliska jedności. Wówczas każdy wzrost liczby oddziałów mógł skutkować koniecznością wprowadzenia zmianowości w szkole.

Występowanie zmianowości w szkołach i pogorszenie warunków kształcenia

Zmianowość w szkołach jeszcze przed reformą dotyczyła siedmiu kontrolowanych samorządów gminnych: Miasto Brodnica, Kobiór, Miasto Tychy, Miasto Łódź, Chełm, Miasto Kołobrzeg i Miasto Siedlce. W wyniku wprowadzenia reformy zmianowość w szkołach prowadzonych przez te samorządy, z wyjątkiem Łodzi, nieznacznie wzrosła lub pozostała na tym samym poziomie, najczęściej wskutek rezygnacji z prowadzenia klas zerowych. W Łodzi i Starachowicach warunki kształcenia w wyniku wprowadzonej reformy uległy pogorszeniu.

Przykład

W Łodzi nastąpił niemal dwukrotny wzrost (z 21 do 41) liczby szkół, w których wprowadzono system zmianowy. W roku szkolnym 2018/2019 problem ten dotyczył aż 31% szkół prowadzonych przez Miasto.

Celem zapewnienia miejsc dla uczniów klas VII, od 1 września 2017 r. w szkołach podstawowych prowadzonych przez Miasto nie funkcjonowały już żadne oddziały przedszkolne. Sytuację dodatkowo ma poprawić realizacja uchwały podjętej w dniu 24 października 2018 r. przez Radę Miejską w Łodzi, która ustaliła pięciu szkołom podstawowym dodatkową lokalizację zajęć w budynkach po wygaszanych gimnazjach.

W Starachowicach, gdzie wcześniej nie było problemu zmianowości, warunki lokalowe w siedmiu spośród ośmiu szkół podstawowych uległy pogorszeniu. W pięciu z powyższych szkół współczynnik zmianowości przekroczył wartość 1,0. Podjęto działania w celu odzyskania lokalu mieszkalnego mieszczącego się w budynku szkoły, którą dotknęła dwuzmianowość. Wyrażono nadzieję, że czynione obecnie intensywne starania pozwolą na odzyskanie lokalu do końca bieżącego roku szkolnego, co skutkowałoby likwidacją dwuzmianowości.

Braki w przygotowaniu właściwych warunków do kształcenia uczniów

Nie wszystkie kontrolowane samorządy sprostały zadaniu zapewnienia właściwych warunków do nauczania przedmiotów, w zakresie których naukę rozpoczyna się w VII i VIII klasach (tj. fizyki, chemii, biologii, geografii, drugiego języka obcego)[184].

Zajęcia w różnych budynkach

W sześciu kontrolowanych samorządach nie zapewniono wszystkim uczniom możliwości nauki w jednym budynku szkolnym[185]. Dyrektorzy szkół starali się, aby zajęcia lekcyjne w danym dniu dla ucznia organizowane były w jednym budynku szkolnym. Jednak nie wszystkim udało się tak zorganizować zajęcia, aby uczniowie nie musieli w ciągu dnia zmieniać miejsca ich odbywania.

[184] Braki w tym zakresie stwierdzono w szkołach prowadzonych przez gminy: Chełm, Dobroń, Proszowice, Starachowice i Trzemeszno.

[185] Dotyczyło to gmin: Gruta, Miasto Łódź, Miasto Ostróda, Trzemeszno, Marianowo i Torzym.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W związku ze zmianą sieci szkół i ich obwodów w sześciu z 32 (19%) kontrolowanych gmin[186] 2 487 uczniów, tj. 2,2%, na stałe zmieniło miejsce swojej nauki w związku z wprowadzoną reformą oświaty.

Inne stwierdzone nieprawidłowości w zakresie zapewnienia właściwych warunków lokalowych do nauki w szkołach dotyczyły niedochowania przewidzianych prawem procedur w zakresie przepływu informacji dotyczących organizacji i warunków kształcenia oraz wypływających z tego konsekwencji i polegały na:

– nieegzekwowaniu od dyrektorów szkół obowiązku przekazywania organowi prowadzącemu kopii protokołów zapewnienia bezpiecznych i higienicznych warunków korzystania ze szkolnych obiektów;
– braku przedłożenia organowi stanowiącemu gminy przez jej organ wykonawczy corocznej Informacji o stanie realizacji zadań oświatowych za dwa kolejne lata szkolne;
– braku zapewnienia dostatecznego ogrzewania w szkole.

Zmiany sieci szkół

Efektem zmiany sieci szkół w gminach jest zmniejszenie odległości uczniów od miejsca zamieszkania do szkoły, co powinno przełożyć się na zmniejszenie potrzeb w zakresie dowożenia uczniów do szkół, a w szczególności wydatków ponoszonych przez samorządy na ten cel. Z danych SIO (przedstawionych przez MEN) wynika, że we wrześniu 2016 r. liczba uczniów dowożonych (z wyłączeniem uczniów niepełnosprawnych) wynosiła 567 tys., a we wrześniu 2018 r. wyniosła 500 tys., tj. o 11,8% mniej.

Organizacja i koszty dowożenia uczniów

Realizacja dowożenia uczniów w kontrolowanych gminach, po zmianie sieci szkół, nie skutkowała istotnymi zmianami w jego organizacji. W czterech gminach[187] nie było uczniów mających uprawnienie do dowożenia (oczywiście poza uczniami niepełnosprawnymi). W pozostałych 28 kontrolowanych gminach liczba uprawnionych do dowożenia przed reformą (według stanu na 30 września 2016 r.) wynosiła 7 496 uczniów, a w bieżącym roku szkolnym (według stanu na 30 września 2018 r.) wyniosła 7 062 uczniów, tj. mniej o 5,8%. Średni jednostkowy miesięczny koszt dowozu ucznia do szkoły wzrósł ze 121 zł do 126 zł, tj. o 3,9%.

Stwierdzone nieprawidłowości w zakresie dowożenia uczniów dotyczyły księgowania wydatków oraz organizacji dowożenia i polegały na:

– błędnej klasyfikacji budżetowej wydatków związanych z dowożeniem uczniów do szkół;
– akceptacji organizacji dowożenia uczniów do szkół dopuszczającej wsiadanie i wysiadanie dzieci w miejscach do tego nieprzystosowanych.

Przykład

W Gminie Trzemeszno akceptowano sytuację polegająca na tym, że co najmniej w 2016 r. oraz w 2017 r. (do 15 listopada) dzieci dowożone publicznym transportem do Szkoły Podstawowej nr 1 wysiadały na prowizorycznym przy-

[186] Dotyczyło gmin: Miasto Brodnica, Lębork, Żukowo, Miasto Tychy, Miasto Łódź i Głubczyce. W niektórych przypadkach odbywała się to na wniosek rodziców (np. Brodnica).

[187] Dotyczyło gmin: Miasto Brodnica, Kobiór, Miasto Kołobrzeg i Miasto Ostróda.

stanku, nieujętym w uchwale Rady Miejskiej w sprawie przystanków komunikacyjnych, co było niezgodne z przepisami o zbiorowym transporcie publicznym oraz o ruchu drogowym.

Uchwałą Rady Miejskiej z 25 października 2017 r. ujęto ww. przystanek w wykazie gminnych przystanków komunikacyjnych, a w sierpniu 2018 r. wybudowano zatokę postojową dla pojazdów osobowych oraz autobusów szkolnych.

Liczby dowożonych uczniów i kosztów dowożenia – badanie kwestionariuszowe

W roku szkolnym 2016/2017 do szkół dowożono 430,8 tys. uczniów, a w roku bieżącym dowożonych jest 384,9 tys. uczniów, tj. o 10,7% mniej. Jednakże ich koszt dowożenia (według informacji podanych w badaniu kwestionariuszowym) wzrósł z 406 246 tys. zł do 428 381,9 tys. zł, tj. o 5,2%. W przeliczeniu na pojedynczego ucznia koszt dowożenia wzrósł o 6,1%.

Wzrosło zatrudnienie nauczycieli

W obecnym roku szkolnym (2018/2019) w stosunku do roku szkolnego 2016/2017 wzrosła w kontrolowanych gminach liczba etatów pedagogicznych z 12 662 do 13 386, tj. o 5,7%. Etaty te realizowało odpowiednio: 13 196 i 14 350 nauczycieli, w tym pełnozatrudnionych odpowiednio: 11 029 i 11 531. Wskutek reformy, w kontrolowanych samorządach, zwolnionych zostało 308 nauczycieli, tj. 2,8% stanu pełnozatrudnionych sprzed reformy. Liczba etatów administracyjno-obsługowych spadła z 4 538 do obecnych 4 401, tj. o 3,0%. Natomiast wzrosła w tym czasie liczba stanowisk kierowniczych w szkołach prowadzonych przez kontrolowane samorządy gminne (dyrektorzy i zastępcy dyrektora szkoły) z 697 do 726, tj. o 4,2%. Największy, bo blisko o połowę, tj. wzrost o 26 stanowisk kierowniczych (47,3%) odnotowano w gminie Miasto Legnica. Największy spadek liczby stanowisk kierowniczych pośród kontrolowanych gmin był w Mieście Dębica – o trzy stanowiska, tj. 15%. Powyższy wzrost wynikał m.in. z Przepisów wprowadzających.

W skali całego kraju liczba etatów nauczycieli zatrudnionych w publicznych szkołach podstawowych (bez oddziałów zerowych) i gimnazjach (albo klasach gimnazjalnych prowadzonych w innych szkołach) dla dzieci i młodzieży (bez specjalnych) prowadzonych przez jst według stanu na dzień 30 września 2018 r. w stosunku do stanu na dzień 30 września 2016 r. wzrosła o 8,9% (z 346,3 tys. do 377,1 tys.). Realizowało je odpowiednio: 310,5 tys. i 319,7 tys. nauczycieli, w tym pełnozatrudnionych odpowiednio: 269,9 tys. i 282,7 tys. nauczycieli.

Wypłaty odpraw dla zwolnionych nauczycieli ze środków rezerwy subwencji

Na odprawy dla zwalnianych nauczycieli kontrolowane gminy (dziewięć w 2017 r. i cztery w 2018 r.) otrzymały środki z 0,4% rezerwy subwencji oświatowej w wysokości odpowiednio: 1 365 tys. zł i 579 tys. zł. W skali całego kraju samorządy otrzymały na ten cel kwotę 41 911,9 tys. zł w 2017 r. oraz 13 230,9 tys. zł w roku 2018.

Stwierdzoną nieprawidłowością w zakresie spraw dotyczących zatrudnienia nauczycieli był brak dokumentacji dotyczącej zmian w stosunkach pracy nauczycieli zatrudnionych w szkołach prowadzonych przez gminę.

Przykład

W Gminie Trzemeszno nie dokumentowano wydawania przez Burmistrza obligatoryjnych opinii w sprawie przeniesienia nauczycieli Gimnazjum – w tym mianowanych – do innych szkół i placówek oświatowych. Burmistrz osobiście uczestniczył w spotkaniach z dyrektorami szkół dotyczących przeniesień nauczycieli z Gimnazjum do innych szkół i podczas tych spotkań wyrażał zgodę na proponowane zmiany odnoszące się do poszczególnych osób. Spotkań tych nie dokumentowano, co uniemożliwia weryfikację podjętych tam ustaleń.

Zmiany kadrowe – badania kwestionariuszowe

Badania kwestionariuszowe potwierdziły, ustalony w kontrolowanych gminach (5,7%) i wynikający z danych MEN (8,9%), wzrost zadań edukacyjnych w gminach w roku szkolnym 2018/2019 w stosunku do 2016/2017 o 8,1%, realizowany zwiększoną o 7,4% obsadą nauczycieli, w tym większą o 5,2% liczbą nauczycieli pełnozatrudnionych. Ustalenie dotyczące zwolnienia wskutek reformy 2,8% nauczycieli pełnozatrudnionych w kontrolowanych gminach znalazło również swoje potwierdzenie w badaniu kwestionariuszowym, z którego wynika, że zwolnionych zostało 1,9% pełnozatrudnionych nauczycieli. Ponadto w gminach tych, wskutek wdrażania reformy oświaty, wydano dla 3% ogółu pełnozatrudnionych nauczycieli opinie organu prowadzącego (w trybie art. 18 Karty Nauczyciela w powiązaniu z art. 220 ust. 1 przepisów wprowadzających) dotyczące przeniesienia nauczyciela do innej szkoły. Natomiast na 7,6% dotychczas pełnozatrudnionych nauczycieli nałożono (w trybie art. 220 ust. 1 pkt 3 przepisów wprowadzających, w związku z art. 22 ust. 1 zdanie drugie KN) obowiązek podjęcia pracy w innej szkole celem uzupełnienia tygodniowego obowiązkowego wymiaru zajęć.

Badania kwestionariuszowe

Odwrotna do ustaleń w kontrolowanych gminach jest relacja dotycząca liczby stanowisk kierowniczych w szkołach (dyrektorzy i zastępcy dyrektora), gdzie nie dosyć, że badanie kwestionariuszowe nie potwierdziło 4,2% wzrostu ustalonego w toku bezpośredniej kontroli 32 gmin, ale wykazało znaczący, bo aż o 15,6% spadek liczby osób, którym powierzono w szkołach takie stanowiska.

Wydatki na oświatę w kontrolowanych gminach

W latach 2016–2017 wydatki budżetowe kontrolowanych gmin na realizację zadań oświatowych nieznacznie się zwiększyły i wyniosły odpowiednio 1 855 908,9 tys. zł i 1 942 968,1 tys. zł (wzrost o 87 059,2 tys. zł, tj. o 4,7%). W 2018 roku zaplanowano na ten cel 2 074 408,1 tys. zł, tj. o 218 499,2 tys. zł (o 11,8%) więcej niż wydatkowano w 2016 roku i o 131 440,0 tys. zł (o 6,8%) więcej niż w 2017 roku. Do końca III kwartału 2018 roku wykorzystano 1 537 638,7 tys. zł, co stanowiło 74,1% planowanych wydatków. W okresie objętym kontrolą wydatki majątkowe w zakresie realizacji zadań oświatowych miały miejsce w 31 z 32 kontrolowanych gmin i wyniosły w roku 2016 – 58 248,2 tys. zł, a w 2017 r. – 51 004,3 tys. zł. Na 2018 r. zaplanowano 85 085,2 tys. zł, z których do końca III kwartału zrealizowano wydatki w kwocie 38 085,2 tys. zł, tj. 44,4%.

Otrzymywana subwencja oświatowa nie pokrywała wydatków bieżących na zadania subwencjonowane

Kontrolowane gminy w latach 2016–2018 (III kwartał) otrzymały z budżetu państwa subwencję oświatową wynoszącą kolejno: 994 133,2 tys. zł, 1 023 031,4 tys. zł i 894 323,0 tys. zł (z planowanych na 2018 rok 1 063 992,1 tys. zł). Wydatki bieżące poniesione w tym czasie

na zadania subwencjonowane wynosiły odpowiednio: 1 367 594,9 tys. zł, 1 430 436,4 tys. zł i 1 134 555,4 tys. zł (z planowanych na 2018 rok 1 506 472,5 tys. zł). Relacja otrzymanej kwoty części oświatowej subwencji ogólnej do wydatków bieżących na zadania subwencjonowane, z wyłączeniem finansowania ze środków europejskich, stanowiła w kolejnych latach: 73%, 72% i 72%.

Tytuły dofinansowania ze środków 0,4% rezerwy subwencji

Większość – 27 gmin z 32 kontrolowanych – w okresie objętym kontrolą, tj. 2016–2018 (III kwartał), pozyskała na swój wniosek zwiększenie subwencji oświatowej z 0,4% rezerwy ogólnej w łącznej kwocie 15 481,0 tys. zł z tytułu dofinansowania:

- wzrostu zadań szkolnych i pozaszkolnych w kwocie 8 372,1 tys. zł (dziewięć gmin);
- odpraw dla zwalnianych nauczycieli w kwocie 3 015,3 tys. zł (14 gmin);
- zakupu pomocy dydaktycznych niezbędnych do realizacji podstawy programowej z przedmiotów przyrodniczych w szkołach podstawowych w kwocie 1 060,5 tys. zł (22 gminy);
- zakupu sprzętu szkolnego i pomocy dydaktycznych do nowo wybudowanych pomieszczeń do nauki w kwocie 837,1 tys. zł (dziewięć gmin);
- wyposażenia pomieszczeń dla dzieci młodszych w sprzęt szkolny i pomoce dydaktyczne w gimnazjach publicznych przekształcanych w szkoły podstawowe w kwocie 673,1 tys. zł (13 gmin);
- kosztów remontów sanitariatów w gimnazjach publicznych przekształcanych w szkoły podstawowe w kwocie 624,5 tys. zł (10 gmin);
- wyposażenia świetlic w sprzęt szkolny i pomoce dydaktyczne w gimnazjach publicznych przekształcanych w szkoły podstawowe w kwocie 531,7 tys. zł (12 gmin);
- wyposażenia gabinetów profilaktyki zdrowotnej w kwocie 236,0 tys. zł (sześć gmin);
- innych zadań o jednorazowym charakterze w kwocie 85,6 tys. zł (trzy gminy);
- doposażenie pomieszczeń dla realizacji zadań z zakresu pomocy psychologiczno-pedagogicznej i zajęć rewalidacyjnych w kwocie 45,0 tys. zł (pięć gmin).

Dotacje na zadania oświatowe

Zadania oświatowe realizowane przez gminy w latach 2016–2018 (III kwartał) sfinansowano – oprócz subwencji oświatowej – środkami dotacji celowych z budżetu państwa w wysokości wynoszącej w kolejnych latach: 86 983,9 tys. zł, 90 675,9 tys. zł i 74 368,8 tys. zł (z przyznanych w 2018 roku 91 555,8 tys. zł)[188], środkami z państwowych funduszy celowych w kwocie łącznej – 313,7 tys. zł, wpływami z budżetów innych jst – 4 420,1 tys. zł, a ponadto środkami własnymi kontrolowanych gmin, wynoszącymi odpowiednio: 281 717,3 tys. zł, 305 437,7 tys. zł i 154 337,4 tys. zł (do końca września 2018 roku), które bilansowały bieżące wydatki na oświatę, niemające pokrycia we wpływach celowych, odpowiednio: w 15,7%, 16,1% i 10,3%.

[188] W ramach otrzymanych dotacji na zadania subwencjonowane, z wyłączeniem finansowania ze środków europejskich, w 2016 roku przeznaczono 22059,4 tys. zł, w 2017 roku – 28.701,6 tys. zł, a w 2018 roku – 16.413,7 tys. zł.

Zadania realizowane ze środków dotacyjnych

Pozyskane środki dotacji celowych z budżetu państwa na zadania bieżące w okresie 2016–2018 (III kwartał) w kontrolowanych gminach wykorzystano m.in. na:

- wyposażenie szkół w podręczniki, materiały edukacyjne i ćwiczeniowe w kwocie 39 445,7 tys. zł (we wszystkich gminach);
- zakup nowości wydawniczych do bibliotek szkolnych, w ramach Narodowego Programu Rozwoju Czytelnictwa, w kwocie 1 962,3 tys. zł (w 26 gminach);
- zakup pomocy dydaktycznych w kwocie 13,5 tys. zł (w trzech gminach);
- program „Aktywna tablica", w ramach którego wydatkowano 2 420,7 tys. zł (w 26 gminach);
- wyposażenie gabinetów profilaktyki zdrowotnej, na co przeznaczono 907,5 tys. zł (w 26 gminach);
- poprawę dostępności infrastruktury sportowej i edukacyjnej w kwocie 435,2 tys. zł (w jednej gminie);
- dofinansowanie świadczeń pomocy materialnej o charakterze socjalnym dla uczniów w kwocie 22 688,6 tys. zł (w 27 gminach);
- program „Wyprawka szkolna", w ramach którego wydatkowano 884,1 tys. zł (w 24 gminach);
- dofinansowanie zadań z wychowania przedszkolnego w kwocie 155 289,6 tys. zł (we wszystkich gminach);
- inne pozostałe programy (m.in. „Bezpieczna+", „Razem do sukcesu", „Zielona szkoła", „ERASMUS+", „Integracji społeczności romskiej w Polsce" itp.) w kwocie 18 068,9 tys. zł (w 17 gminach).

Wsparcie kosztów reformy środkami z rezerwy subwencji oświatowej

W roku budżetowym 2017, na zadania związane z reformą (przygotowanie i wyposażenie pomieszczeń), wsparcie ze środków 0,4% rezerwy subwencji oświatowej otrzymało 15 z 32 (47%) kontrolowanych gmin w kwocie 2 272 tys. zł, a w 2018 r. z tej samej puli środków pomocowych skorzystało 20 (63%) jednostek na kwotę 1 679 tys. zł. W skali całego kraju samorządy otrzymały dofinansowanie na doposażenie szkół i placówek w 2017 r. w kwocie 52 890,3 tys. zł, w tym w zakresie:

- świetlic w sprzęt szkolny i pomoce dydaktyczne w gimnazjach publicznych przekształcanych w szkoły podstawowe – 12 461,3 tys. zł,
- pomieszczeń dla dzieci młodszych w sprzęt szkolny i pomoce dydaktyczne w gimnazjach publicznych przekształcanych w szkoły podstawowe – 18 233,7 tys. zł,
- remontów sanitariatów w gimnazjach publicznych przekształcanych w szkoły podstawowe – 22 195,3 tys. zł,

W 2018 r. kwota dofinansowania na doposażenie szkół i placówek dla samorządów wyniosła 97 764,1 tys. zł, w tym w zakresie trzech ww. celów odpowiednio: 3 393,8 tys. zł, 6 876,5 tys. zł i 266,5 tys. zł, a ponadto na:

- pomoce dydaktyczne niezbędne do realizacji podstawy programowej z przedmiotów przyrodniczych w szkołach podstawowych – 66 395,9 tys. zł,
- sprzęt szkolny i pomoce dydaktyczne do nowo wybudowanych pomieszczeń do nauki – 20 831,4 tys. zł.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Stwierdzono nieprawidłowość w zakresie wykorzystania środków z rezerwy subwencji oświatowej, tj. wydatkowanie ich niezgodnie z przeznaczeniem.

Przykład

W Mieście Proszowice środki otrzymane z rezerwy subwencji oświatowej (w kwocie 104,3 tys. zł) na dofinansowanie doposażenia pomieszczeń do nauki w meble oraz na wyposażenie szkoły w pomoce dydaktyczne niezbędne do realizacji podstawy programowej, zostały przeznaczone w planie budżetu Gminy na wynagrodzenia nauczycieli, co było niezgodne z przeznaczeniem tych środków. Skutkiem tego szkoły nie zakupiły wnioskowanego wyposażenia.

Powyższe wynikało ze wzrostu zatrudnienia, wynikającym ze wzrostu zadań edukacyjnych, i braków w planie środków na wynagrodzenia, które należało zapewnić w pierwszej kolejności, w efekcie czego wydatki dotyczące doposażenia pomieszczeń do nauki w meble oraz pomoce dydaktyczne zostały odłożone w czasie.

Wzrost kosztów kształcenia jednego ucznia

Średni miesięczny wydatek bieżący na jednego ucznia[189] w szkołach prowadzonych przez kontrolowane gminy wzrósł z 707 zł w 2016 r. do 753 zł w 2018 r., tj. o 6,4%. Wynikało to przede wszystkim z podwyżek płac dla nauczycieli i pozostałych pracowników oświaty mających miejsce dwukrotnie: od 1 stycznia 2017 r. i od 1 kwietnia 2018 r. Największy wśród kontrolowanych gmin wzrost wydatków bieżących na kształcenie pojedynczego ucznia odnotowano w Głubczycach – 299 zł (30,1%). Największy procentowy spadek bieżących kosztów kształcenia ucznia zanotowano w Brodnicy – 11,5%, tj. o 70 zł miesięcznie.

Wsparcie dla gmin z innych źródeł

Wnioski o wsparcie ze środków 0,4% rezerwy subwencji oświatowej na zadania związane z wprowadzanymi zmianami w systemie oświaty złożyło 30% objętych badaniem kwestionariuszowym gmin w roku budżetowym 2017 i 58% w roku 2018, tj. nieco mniej niż w grupie kontrolowanych gmin, gdzie te wskaźniki wyniosły odpowiednio: 47% i 63%. Wśród celów wskazanych jako główne potrzeby gminy w 2017 r. podały, że potrzebowały wsparcia na:

- odprawy dla zwolnionych nauczycieli – 54% gmin,
- wyposażenie i/lub remont pomieszczeń dla dzieci młodszych – 42% gmin,
- wyposażenie i/lub remont świetlicy szkolnej – 42% gmin,

[189] Średni wydatek bieżący na jednego ucznia ustalano w kontrolowanych gminach zbiorczo dla wszystkich szkół podstawowych i gimnazjów dzieląc łączne wydatki bieżące tych szkół przez łączną liczbę uczniów szkół podstawowych i gimnazjów (oddziałów gimnazjalnych) oraz dzieci z oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych, według stanu na 30 września w latach: 2016, 2017 i 2018 wykazaną w SIO, a następnie przez odpowiednią liczbę miesięcy. W tym celu sumowano w każdym z ww. lat wykonane, wybrane wydatki bieżące ujęte w rozdziałach: 80101 – *Szkoły podstawowe*, 80103 – *Oddziały przedszkolne w szkołach podstawowych*, 80110 – *Gimnazja*, 80113 – *Dowożenie uczniów do szkół*, 85401 – *Świetlice szkolne*. Otrzymane dla poszczególnych lat sumy wydatków bieżących dzielono przez odpowiednią liczbę uczniów w szkołach (szczegółowo określoną powyżej) i uzyskane wartości wydatków dla roku 2016 i 2017 podzielono przez 12, a dla roku 2018 podzielono przez 9. Dla ujednolicenia i uproszczenia świadomie pomijano, jako mało znaczące dla celów naszych ustaleń, wydatki w innych rozdziałach, takich jak np. 80146 – *Dokształcanie i doskonalenie nauczycieli*, 80148 – *Stołówki szkolne i przedszkolne*, 80195 – *Pozostała działalność*, 85415 – *Pomoc materialna dla uczniów o charakterze socjalnym* itd.

– wyposażenie i/lub remont sanitariatów – 40% gmin,
– wyposażenie i/lub remont pracowni przedmiotowych dla uczniów klas IV–VII – 22% gmin.

W 2018 r. priorytety u wnioskodawców były w zasadzie dwa: 52% gmin wskazało wyposażenie i/lub remont pracowni przedmiotowych dla uczniów klas IV-VII, a 20% odprawy dla zwolnionych nauczycieli. Pozostałe odpowiedzi nie osiągnęły 10% wskazań, z czego najwięcej adaptacja nowych pomieszczeń szkolnych (8%).

W 2017 r. objęte badaniem kwestionariuszowym gminy otrzymały 42% wnioskowanej ze środków rezerwy subwencji oświatowej kwoty, a w 2018 r. 47%.

Blisko 14% objętych badaniem kwestionariuszowym gmin w 2017 r. i 13% w 2018 r. występowała o środki finansowe z innych źródeł niż rezerwa części oświatowej subwencji ogólnej, na zadania związane ze zmianami w systemie oświaty. Wysokość uzyskanych kwot wyniosła odpowiednio: 18 286,8 tys. zł i 38 496,4 tys. zł osiągając odpowiednio: 37% i 42% kwot wnioskowanych.

Trudności we wdrażaniu zmian w gminach – badanie kwestionariuszowe

Jako największe trudności związane z wprowadzanymi zmianami w systemie oświaty na swoim terenie gminy wskazywały:

– przygotowanie i wyposażenie pracowni przedmiotowych dla uczniów klas VII i VIII w dawnych 6-letnich szkołach podstawowych – 55%,
– zmiany związane z zatrudnieniem nauczycieli – 47%,
– pozyskanie środków finansowych na realizację działań związanych z wdrożeniem zmian wynikających z reformy systemu oświaty – 30%,
– przystosowanie pomieszczeń w dawnych gimnazjach i terenów wokół nich pod potrzeby kształcenia i wychowania najmłodszych uczniów – 24%,
– uzyskanie akceptacji zainteresowanych środowisk do zmian w sieci szkół i przedszkoli –19%,
– ustalenie nowej sieci i obwodów szkół i przedszkoli – 11%.

Co piąta gmina (20%) wskazała, że nie miała trudności związanych z wdrażaniem zmian wynikających z reformy systemu oświaty.

5.4. Przygotowanie do końcowego etapu zmiany – rok szkolny 2019/2020

W dwóch z 16 kontrolowanych powiatów[190] podjęcie uchwał w sprawie dostosowania sieci szkół ponadgimnazjalnych i specjalnych do nowego ustroju szkolnego przebiegło w sposób nieprawidłowy, co mogło stwarzać ryzyko braku rzetelnej informacji dotyczącej ustalonej sieci szkół na obszarze tych powiatów.

[190] Dotyczy Powiatu Wielickiego i Janowskiego.

W jednym przypadku w uchwałach Rady Powiatu[191] z dnia 2 i 30 marca 2017 r. w sprawie dostosowania sieci szkół nie uwzględniono dwóch techników i szkoły policealnej, co było niezgodne z art. 213 ust. 2 pkt 1 ustawy Przepisy wprowadzające Prawo oświatowe. Uchwała korygująca została podjęta dopiero w dniu 13 listopada 2018 r. Dodatkowo ww. uchwały zostały podane do publicznej wiadomości poprzez umieszczenie na stronie Biuletynu Informacji Publicznej Starostwa w dniu 18 lipca 2017 r., tj. odpowiednio po upływie czterech i trzech miesięcy od dnia ich uchwalenia. Było to niezgodne z art. 3 ust. 2 ustawy z 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej[192].

W drugim przypadku Rada Powiatu[193] przyjęła uchwały z dnia 23 lutego i 30 marca 2017 r. w sprawie dostosowania sieci szkół ponadgimnazjalnych i specjalnych do nowego ustroju szkolnego oraz ustalenia sieci szkół ponadgimnazjalnych i specjalnych wskazując niewłaściwą datę zakończenia działalności gimnazjum specjalnego, tj. 31 sierpnia 2019 r., podczas gdy zostało ono włączone do szkoły podstawowej z dniem 1 września 2017 r. Było to niezgodne z art. 129 ust. 16 ustawy wprowadzającej Prawo oświatowe. Małopolski Kurator Oświaty wydał opinię, w której zawarł zastrzeżenia m.in. dotyczące daty zakończenia działalności ww. gimnazjum jednak Rada Powiatu nie uwzględniła tej uwagi. Powyższą datę skorygowano dopiero w dniu 11 maja 2017 r.

Urodzeni w latach 2003, 2004 i 2005 w jednej rekrutacji

W wyniku wprowadzonych zmian, od roku szkolnego 2017/2018 w szkołach podstawowych z oddziałami gimnazjalnymi i w nieprzekształconych gimnazjach prowadzone są klasy według dwóch systemów edukacji: trzyletniego gimnazjum oraz ośmioklasowej szkoły podstawowej. W praktyce oznacza to, że podczas rekrutacji w 2019 r. o miejsca w szkołach ponadgimnazjalnych i ponadpodstawowych będzie się ubiegać 705 943 uczniów, tj. absolwenci III klasy gimnazjum ze starego systemu (336 051 uczniów[194]) oraz VIII klasy szkoły podstawowej nowego systemu (369 892 uczniów[195]) z roczników 2003 i 2004 oraz grupa uczniów urodzonych w roku 2005, którzy poszli do szkoły jako sześciolatkowie[196]. Z uwagi na stopień skomplikowania organizacyjnego i merytorycznego, zjawisko tzw. podwójnego rocznika obserwuje się w polskim systemie edukacji po raz pierwszy.

Nie wszystkie powiaty analizowały możliwości przyjęcia tzw. podwójnego rocznika

Pomimo uchwalenia Przepisów wprowadzających w dniu 14 grudnia 2016 r., spośród 16 kontrolowanych powiatów, które były organami prowadzącymi dla szkół ponadgimnazjalnych i ponadpodstawowych, 38%[197]

[191] Dotyczy Powiatu Janowskiego.

[192] Dz. U. z 2018 r. poz. 1330, ze zm.

[193] Dotyczy Powiatu Wielickiego.

[194] Dane na dzień 30 września 2018 r o uczniach III klasy gimnazjów, bez szkół specjalnych (Akta kontroli *Wykonanie budżetu państwa za 2018 r.* przeprowadzonej w Ministerstwie Edukacji Narodowej).

[195] Dane na dzień 30 września 2018 r o uczniach VIII klasy szkół podstawowych, bez szkół specjalnych (Akta kontroli *Wykonanie budżetu państwa za 2018 r.* przeprowadzonej w Ministerstwie Edukacji Narodowej).

[196] Obowiązek szkolny dla dzieci sześcioletnich został wprowadzony w 2009 r. Pierwotnie założono, że dzieci sześcioletnie 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 sześcioletnich i obowiązek rocznego przygotowania przedszkolnego dla dzieci pięcioletnich.

[197] Dotyczy powiatów w: Suwałkach, Zgierzu, Słubicach, Wieliczce, Sosnowcu, Jarosławiu.

w sposób nierzetelny przeprowadziło analizy potrzeb związanych z przygotowaniem szkół do zmian ustroju szkolnego, głównie w zakresie przyjęcia większej liczby uczniów w roku szkolnym 2019/2020 (tzw. podwójnego rocznika), bądź wcale nie przystąpiło do tych analiz, w tym:

– dwa powiaty[198] nie przystąpiły do ww. analiz w ogóle. W jednym przypadku uznało, że plan naboru i projekt oferty edukacyjnej oraz analizę potrzeb związaną ze zwiększonym naborem uczniów powinny sporządzać same szkoły. W drugim przypadku wyjaśniono, że z uwagi na zmniejszającą się rokrocznie ilość uczniów i niezmienioną bazę lokalową, nie występuje ryzyko nieprzyjęcia uczniów do szkół powiatowych, zatem organ prowadzacy odstąpił od ww. analiz,
– cztery powiaty[199] przeprowadziły analizy nierzetelne, lub na dzień zakończenia kontroli były one w ocenie NIK niewystarczająco zaawansowane. Nierzetelność analiz polegała m.in. na szacowaniu liczby uczniów klas I na podstawie niepełnych danych, tj.: nieobejmujących liczby uczniów klas VIII szkół podstawowych i III klas gimnazjów (powiat zgierski) lub obejmujących dane o absolwentach szkół z jednej gminy, z pominięciem szkół funkcjonujących na terenie czterech pozostałych gmin (powiat Wieliczka).

W dwóch przypadkach analizowanie sytuacji tzw. podwójnego rocznika w szkołach powiatowych były niewystarczająco zaawansowane. Powiaty podjęły się analizowania zjawiska, jednak były na etapie gromadzenia i analizowania danych demograficznych, co do końca 2018 r. uniemożliwiało ocenę możliwości poradzenia sobie z tzw. podwójnym rocznikiem oraz zaplanowanie adekwatnych działań, w związku z czym Izba wystosowała wnioski i uwagi pokontrolne dotyczące przeprowadzenia rzetelnych analiz związanych z przyjęciem tzw. podwójnego rocznika.

Brak danych o możliwości przyjęcia kandydatów

Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że brak analiz w tym zakresie może skutkować niezaplanowaniem adekwatnych działań, co może oznaczać trudności w dostaniu się do wybranych przez młodzież szkół w tym roku szkolnym.

Również rzetelne dokonywanie przez powiaty analiz wpływu zmian w systemie oświaty na sytuację szkół i ich możliwości, nie gwarantowały zapewnienia uczniom tzw. podwójnego rocznika szans w dostępie do takiej samej oferty edukacyjnej. Pomimo opracowania przez Powiat w Busku-Zdroju dokumentów analitycznych „Kompleksowy plan rozwoju szkół w powiecie buskim na lata 2015–2020" oraz „Analiza stanu edukacji w Powiecie Buskim w kontekście reformy systemu oświaty w 2017 r.", szkoły powiatowe w roku 2019/2020 nie będą w stanie przyjąć wszystkich chętnych oraz zagwarantować równej oferty edukacyjnej dla absolwentów szkół podstawowych i gimnazjów.

Do dnia zakończenia kontroli nie było kompletnych, rzetelnych danych dotyczących możliwości przyjęcia tzw. podwójnego rocznika – na poziomie kraju, ani powiatów. Takimi danymi dysponowały 62% powiaty objęte kontrolą.

[198] Dotyczy powiatów w Suwałkach i Sosnowcu.

[199] Dotyczy powiatów w: Zgierzu, Słubicach, Wieliczce, Jarosławiu.

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.

Z komunikatu Ministra z dnia 5 grudnia 2018 r.[200] wynika, że o miejsce do I klas liceów ogólnokształcących będzie ubiegać się około 45% absolwentów, do I klas technikum około 40% absolwentów, a do I klasy branżowej szkoły I stopnia[201] – około 15%. Taki trend potwierdzają dane z SIO dla całej populacji uczniów w pierwszych klasach szkół ponadpodstawowych/ponadgimnazjalnych w roku szkolnym 2018/2019. Tymczasem 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 wskazuje na różne trendy kształtowania się zainteresowania różnymi typami szkół w różnym podziale geograficznym. Dla przykładu, w roku szkolnym 2018/2019 w 10 największych miastach Polski[202] 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 miast[203] w Polsce, gdzie stanowią oni 62,7% uczniów I klas dla roku szkolnego 2018/2019 i 62,3% dla roku szkolnego 2017/2018.

Powyższe informacje wskazują, że kształtowanie oferty edukacyjnej jest procesem złożonym, zakładającym przygotowanie odpowiedniej liczby miejsc w różnych typach szkół, w podziale na oddziały i profile kształcenia, przy zapewnieniu odpowiedniej bazy lokalowej i wyposażenia do realizacji podstawy programowej, a także odpowiedniej kadry nauczycielskiej.

Miejsca nie dla wszystkich absolwentów w roku 2019/2020

Spośród 16 powiatów objętych kontrolą, tylko cztery[204] (do dnia zakończenia kontroli) dysponowały liczbą miejsc w klasach I prowadzonych przez nie szkół ponadpodstawowych i ponadgimnazjalnych, która zabezpieczy miejsca zarówno dla absolwentów szkół z terenu własnego powiatu, jak i dla pewnej grupy innych chętnych.

W 15 powiatów objętych kontrolą[205], do rekrutacji do szkół ponadpodstawowych i ponadgimnazjalnych ubiegać się będzie 23 539 absolwentów szkół podstawowych i gimnazjów, dla których organem prowadzącym są kontrolowane powiaty (odpowiednio: 12 193 i 11 346 absolwentów). Wyniki kontroli wskazują, że powiaty te do końca 2018 r. zdążyły przygoto-

[200] https://www.gov.pl/web/edukacja/rekrutacja-na-rok-szkolny-20192020-2

[201] Przed 1 września 2017 r. były to zasadnicze szkoły zawodowe.

[202] To jest Warszawa, Kraków, Łódź, Wrocław, Poznań, Gdańsk, Szczecin, Bydgoszcz, Lublin i Katowice.

[203] To jest Warszawa, Kraków, Łódź, Wrocław, Poznań.

[204] Powiat w Oleśnie, Janowie Lubelskim, Wrześni i Sztumie.

[205] Z analizy wyłączono powiat w Zgierzu, gdyż do dnia zakończenia czynności kontrolnych jednostka nie posiadała danych o liczbie uczniów klasy VIII szkoły podstawowej i III klasy gimnazjum w roku szkolnym 2018/2019.

wać 20 322 miejsca w publicznych szkołach ponadpodstawowych i ponadgimnazjalnych, zatem bez zagwarantowanego miejsca w szkole we własnym powiecie pozostanie 3 217 uczniów[206].

W kontrolowanym okresie każde ze skontrolowanych powiatów miało swoją specyfikę przyjmowania liczby uczniów do prowadzonych szkół ponadgimnazjalnych. W roku szkolnym 2018/2019, podobnie jak w roku poprzedzającym, spośród 16 powiatów, w 11 przypadkach liczba uczniów przyjętych do klas pierwszych samorządowych szkół ponadgimnazjalnych była mniejsza, niż liczba absolwentów gimnazjów prowadzonych przez powiat – przyjęci uczniowie stanowili od 5% do 95% absolwentów gimnazjów powiatów. W trzech przypadkach szkoły ponadgimnazjalne przyjmowały większą liczbę uczniów, niż liczba absolwentów gimnazjów z terenu powiatu – od 102% do 118%, zatem szkoły prowadzone przez powiat przyciągały skutecznie absolwentów gimnazjów również z terenów innych powiatów.

Spośród 10 kontrolowanych powiatów, które dokonały analizy w zakresie możliwości prowadzonych przez nie szkół do przyjęcia absolwentów szkół podstawowych i gimnazjów, osiem deklaruje przygotowanie w roku szkolnym 2019/2020 nieznacznie większej liczby miejsc w oddziałach ponadpodstawowych i ponadgimnazjalnych, niż wynika to z ww. opisanego trendu. Dwa powiaty deklarują utworzenie podobnej liczby miejsc, a jedno – nieznacznie mniejszą liczbę miejsc. Zaledwie pięć powiatów deklaruje utworzenie liczby miejsc gwarantujących przyjęcie do klas pierwszych wszystkich absolwentów z terenu danego powiatu, z czego tylko trzy z nich przygotowują tę gwarantowaną liczbę miejsc, pomimo że w poprzednich latach do klas I przyjmowano mniejszą liczbę uczniów, niż suma absolwentów gimnazjów na terenie tych powiatów.

Dla zobrazowania sytuacji w skali całego kraju, w ramach kontroli pozyskano dane[207] o planowanej liczbie miejsc dla łącznie 726 360[208] kandydatów szkół ponadgimnazjalnych i ponadpodstawowych na rok szkolny 2019/2020 od kuratorów oświaty.

Kuratorzy oświaty – liczba oferowanych miejsc wg stanu na styczeń 2019 r.

W przypadku piętnastu kuratorów przekazane dane dotyczyły oferowanych miejsc w podziale na licea ogólnokształcące, technika i szkoły branżowe I stopnia, dla łącznie 659 143 absolwentów gimnazjów i szkół podstawowych[209].

[206] Należy uwzględnić przy tym brak obowiązku rejonizacji przy wyborze szkoły ponadpodstawowej i ponadgimnazjalnej oraz swobodę samorządów w kształtowaniu oferty edukacyjnej.

[207] Na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK.

[208] Liczba uczniów klas VIII szkół podstawowych i III klas gimnazjów w roku szkolnym 2018/2019, pozyskana od Kuratorów Oświaty na dzień składania przez nich informacji.

[209] W przypadku Małopolskiego Kuratora Oświaty przedstawiono dane wyłącznie o planowanej liczbie oddziałów dla kandydatów do szkół ponadgimnazjalnych i ponadpodstawowych. Wynika z nich, że dla 67 217 absolwentów, w roku szkolnym 2019/2020 przygotowane będą łącznie 2 324 oddziały, w podziale na licea ogólnokształcące, technika i szkoły branżowe I stopnia. Z ww. przekazanych danych wynika jednak, że oferta dla kandydatów będzie wystarczająca, jeśli oddziały klasowe będą liczyć średnio po 29 uczniów. W przypadku liczby uczniów klas I wynoszących 28 lub mniej, planowana liczba miejsc będzie niewystarczająca również w tym województwie.

Z przekazanych danych wynika, że na terenie ośmiu województw liczba oferowanych miejsc będzie mniejsza, niż liczba uczniów przystępujących do rekrutacji. Oznacza to, że bez miejsca w szkole ponadpodstawowej lub ponadgimnazjalnej pozostaliby kandydaci następujących województw: wielkopolskiego (5 228 absolwentów), pomorskiego (4 279 absolwentów), zachodniopomorskiego (2 310 absolwentów), mazowieckiego (1 759 absolwentów), kujawsko-pomorskiego (845 absolwentów), świętokrzyskiego (210 absolwentów), dolnośląskiego (210 absolwentów), warmińsko-mazurskiego (32 absolwentów). W przypadku siedmiu kolejnych województw, kuratorzy oświaty deklarowali przygotowanie liczby miejsc większej od liczby absolwentów tych klas o dodatkowe miejsca: w województwie opolskim (229 miejsc), lubelskim (433 miejsc), lubuskim (1 332 miejsc), łódzkim (1 958 miejsc), podlaskim (2 606 miejsc), śląskim (4 720 miejsc). Podkarpacki Kurator Oświaty zadeklarował aż 11 512 dodatkowych miejsc.

Źródło: Informacja uzyskana od kuratorów oświaty na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK.

Natomiast 31%[210] kontrolowanych powiatów do końca 2018 r. nie dysponowało ofertą edukacyjną dla kandydatów klas I w roku szkolnym 2019/2020, tj. nie posiadało planów dotyczących planowanych profili wraz z liczbą dedykowanych oddziałów w prowadzonych szkołach ponadpodstawowych/ponadgimnazjalnych.

Wyniki badania kwestionariuszowego przeprowadzanego wśród 257 powiatów[211] wskazują, że w lutym 2019 r., zatem w dwa miesiące po zakończeniu czynności kontrolnych, oferty dla kandydatów z tzw. podwójnego rocznika na rok 2019/2020, nadal nie posiadało 20% organów prowadzących te szkoły. Jednocześnie powiaty te zadeklarowały stworzenie takiej kompletnej oferty w marcu (22%), kwietniu (29%), maju (12%), a nawet lipcu (12%) i sierpniu (8%) 2019 r. Tymczasem termin przekazania arkuszy organizacyjnych przez szkoły mija w dniu 21 kwietnia, a organ prowadzący ma czas na jego zatwierdzenie do 29 maja danego roku.

Kontrola wykazała, że organy prowadzące szkoły ponadpodstawowe i ponadgimnazjalne przyjmują zróżnicowaną metodologię w tworzeniu oferty edukacyjnej na rok szkolny 2019/2020, zarówno pod względem planowanych oddziałów i miejsc dla uczniów klas I, jak i proponowanych profili.

Spośród 11 powiatów, które przygotowały wstępną ofertę edukacyjną na rok szkolny 2019/2020, siedem[212] zadeklarowało przygotowanie oferty zbliżonej dla absolwentów klas VIII szkół podstawowych i III klas gimnazjów, zarówno pod względem proponowanych profili, jak i liczby miejsc dla uczniów w klasach I. Tymczasem tylko w dwóch powiatów z tej grupy liczba absolwentów szkół podstawowych i gimnazjów w 2019 r. będzie zbliżona, co uzasadniałoby stworzenie podobnej liczby miejsc w klasach I.

[210] Dotyczy powiatów w Suwałkach, Sosnowcu, Zgierzu, Jarosławiu i Kłodzku.

[211] W badaniu wzięło udział 257 powiatów, na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 1 lit. f ustawy NIK.

[212] Dotyczy powiatów w Toruniu, Wieliczce, Janowie Lubelskim, Piszu, Oleśnie, Łobzie i Mińsku Mazowieckiem. Powiat w Toruniu zadeklarowało utworzenie miejsc w jednym z liceów ogólnokształcących na terenie powiatu dla absolwentów III klasy sportowej.

Cztery powiaty[213] zaproponowały ofertę zróżnicowaną dla kandydatów pochodzących z obu typów szkół – różnice te dotyczyły liczby planowanych miejsc, odpowiadających większej liczbie absolwentów szkół podstawowych lub gimnazjów w powiecie, ale także przewidywanych profili.

Przykład

Licea ogólnokształcące na terenie powiatu sztumskiego przygotowują różną ofertę dla absolwentów dwóch szkół na rok 2019/2020:

- dla absolwentów VIII klas szkół podstawowych: matematyczno-informatyczny/biologiczno-chemiczny, humanistyczny/społeczno-językowy, informatyczny oraz humanistyczny;
- dla absolwentów III klas gimnazjów: biotechnologiczny /socjologiczno-prawny, cybertechnologiczny/sportowo-obronny, medyczno-kosmetyczny /informatyczny z elementami biznesu oraz mundurowy.

Szkoły uzasadniały ten fakt zamiarem uniknięcia błędów w rekrutacji, pomimo faktycznego ukierunkowania profili na te same kierunki studiów.

Dwa powiaty uzasadniały różną ofertę edukacyjną na swoim terenie odrębnymi podstawami programowymi dwóch grup absolwentów. Dla przykładu w liceum ogólnokształcącym na terenie powiatu wrzesińskiego[214] uzasadniano zróżnicowaną ofertę edukacyjną m.in. różną liczbą przedmiotów rozszerzanych w trzy – i cztero-letnim liceum. W ofercie tej szkoły zrezygnowano też z klasy dwujęzycznej, m.in. ze względu na duże obciążenie godzinowe uczniów. W I Liceum Ogólnokształcącym im. Mikołaja Kopernika w Jarosławiu profil klasy językowej został włączony tylko do oferty dla absolwentów szkoły podstawowej, gdyż – w ocenie dyrekcji szkoły – nowa podstawa programowa dla czteroletniego liceum stwarza lepsze możliwości do jego realizacji. Tym samym zrezygnowano z tego profilu dla absolwentów gimnazjów, bazując też na małym zainteresowaniu tym kierunkiem. Dodatkowo w Zespole Szkół im. gen. Ludwika Michała Paca w Dowspudzie planuje się poszerzenie oferty o nowy kierunek technikum w zawodzie technik leśnik, jednak – z uwagi na brak sali lekcyjnej – wyłącznie dla absolwentów szkoły podstawowej.

Rzetelne dokonywanie przez powiatów analiz wpływu zmian w systemie oświaty na sytuację szkół i ich możliwości, nie gwarantowały możliwości przeprowadzenia adekwatnych działań i zapewnienia uczniom tzw. podwójnego rocznika analogicznego dostępu do oferty edukacyjnej. Pomimo opracowania przez powiaty analiz w latach 2015 i 2017 dotyczących stanu edukacji w powiecie, szkoły powiatowe w roku 2019/2020 nie będą w stanie przyjąć wszystkich chętnych oraz zagwarantować równej oferty edukacyjnej dla absolwentów szkół podstawowych i gimnazjów. Dodatkowo średnia liczba uczniów w oddziale klasy I wzrośnie z 28,6 do 34. Zmniejszy się też liczba dostępnych profili, nie wszystkie kierunki kształcenia będą prowadzone w tych samych szkołach co obecnie. Planowana oferta edukacyjna stwarza ryzyko pogorszenia warunków nauki w stosunku do poprzednich lat.

[213] Dotyczy powiatów w Sztumie, Busku-Zdroju, Wrześni i Słubicach.

[214] Dotyczy Liceum Ogólnokształcącego im. H. Sienkiewicz we Wrześni.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Z kontrolowanych samorządów powiatowych, 44%[215] do końca 2018 r. nie przeprowadziło bilansu potrzeb kadry nauczycielskiej, w związku z przyjęciem do klas I absolwentów szkoły podstawowej i gimnazjum w roku szkolnym 2019/2020.

Nieodłączną częścią oferty skierowanej do kandydatów szkół jest zapewnienie odpowiednio wykwalifikowanej kadry nauczycielskiej do prowadzenia zajęć dydaktycznych. Do tego celu niezbędne jest określenie przez każdą szkołę liczby etatów nauczycielskich w zakresie oferowanych przedmiotów i siatki godzin lekcyjnych. Kontrola wykazała, że analizami taki dysponowało osiem[216] organów prowadzących szkoły ponadpodstawowe i ponadgimnazjalne. W jednym przypadku Starostwo zwróciło się do dyrektorów szkół o pisemne informacje dotyczące zakresu przygotowań do zmian (w tym kadry nauczycielskiej), w związku z kontrolą NIK[217]. W jednym powiecie[218] bilansu nie przeprowadzono, jednak dokonano wstępnego rozeznania m.in. poprzez analizę dotychczasowych arkuszy organizacyjnych oraz rozmowy z dyrektorami szkół.

Powyższe wskazuje na zróżnicowane podejście dyrektorów szkół i organów prowadzących w tym zakresie. W dwóch przypadkach wskazano, że określenie bilansu potrzeb kadry nauczycielskiej będzie możliwe dopiero po zatwierdzeniu arkuszy organizacyjnych szkół zawierające m.in. liczbę oddziałów poszczególnych klas i liczbę uczniów w poszczególnych oddziałach, co zgodnie z § 17 ust. 4 i ust. 6 rozporządzenia w sprawie szczegółowej organizacji publicznych szkół i publicznych przedszkoli ma nastąpić do dnia 29 maja 2019 r. W innych dwóch przypadkach wskazano, że ostateczne potrzeby w tym zakresie zostaną określone po otwarciu procesu rekrutacji do poszczególnych szkół i wówczas potrzeby kadrowe zostaną określone, a także zostaną poczynione działania w tym kierunku. NIK zauważa, że brak analiz organów prowadzących szkoły w tym zakresie może wiązać się z ryzykiem niewystarczającego przygotowania szkół do właściwego ich funkcjonowania od 1 września 2019 r., co w konsekwencji może powodować pogorszenie warunków i organizacji nauczania.

Przykład

W powiecie w Oleśnie wskazano, że okres tzw. „ruchu kadrowego" w szkołach, zgodnie z Kartą Nauczyciela, trwa do 31 maja. Tylko w tym okresie, w sytuacji braku możliwości zapewnienia pełnego przydziału godzin, można nauczycielowi wręczyć wypowiedzenie stosunku pracy lub zaproponować ograniczenie wymiaru zatrudnienia, natomiast rekrutacja kandydatów do klas pierwszych, warunkująca liczbę tych klas, a tym samym potrzeb kadrowych, ma miejsce w lipcu i sierpniu. Przytoczone powyżej argumenty wskazują na istniejące trudności w procesie planowania liczby klas pierwszych. Daty określające nabór nie pokrywają się z możliwością szczegółowego określania potrzeb w zakresie kadry pedagogicznej. Ta rozbieżność wymusza konieczność bardzo ostrożnego planowania liczby klas pierwszych, które są ujmowane w arkuszach organizacji szkół.

[215] Dotyczy powiatów w Suwałkach, Sosnowcu, Wieliczce, Zgierzu, Jarosławiu, Kłodzku i Słubicach.

[216] Dotyczy powiatów w Busku-Zdroju, Piszu, Oleśnie, Wrześni, Łobzie, Mińsku Mazowieckim.

[217] Dotyczy powiatu w Sztumie.

[218] Dotyczy powiatu w Janowie Lubelskim.

Powyższe potwierdzają wyniki badania kwestionariuszowego, przeprowadzonego w powiatach[219], które wskazują, że w lutym 2019 r. 86% organów prowadzących szkoły nie posiadało danych dotyczących planowanego zatrudnienia. Jednocześnie powiaty te zadeklarowały sporządzenie takiego bilansu m.in. w marcu (7%), kwietniu (30%), w maju (28%), czerwcu (4%), lipcu (12%), a nawet sierpniu 2019 r. (15%)[220].

Niedostateczna liczba nauczycieli zawodów

Wyniki kontroli wskazują na zwiększone zapotrzebowanie szkół w zakresie zatrudnienia nauczycieli do nauki przedmiotów zawodowych. Na takie potrzeby w związku z przyjęciem tzw. podwójnego rocznika, wskazało 30%[221] organów prowadzących szkoły. Może to świadczyć o problemie z pozyskiwaniem nauczycieli zawodów w roku szkolnym 2019/2020. Kontrole NIK z 2015 r.[222] wskazywały bowiem, że 16,7% w przypadku kontrolowanych szkół wystąpiły problemy z pozyskaniem odpowiednio wykwalifikowanych nauczycieli do nauki przedmiotów zawodowych.

Przykład

W powiecie w Słubicach wskazano, że największą barierą jest kwestia wynagrodzenia. Specjalista przedmiotów zawodowych znajduje zatrudnienie na rynku pracy poza systemem edukacji, gdzie wynagrodzenie jest dużo wyższe niż to, które przewiduje Karta Nauczyciela. Poza tym dostępność rynku pracy w krajach Unii Europejskiej powoduje, że ludzie z wykształceniem zawodowym decydują się na podjęcie pracy za granicą. Dla zniwelowania problemu w szkołach prowadzonych przez Powiat Słubicki dyrektorzy szkół „wypożyczają" sobie nauczycieli, celem zabezpieczenia braków kadrowych.

Ponadto w przypadku powiatu wielickiego nie dokonano stosownych zmian w uchwale z dnia 21 kwietnia 2016 r. w sprawie zasad udzielania i rozmiaru zniżek tygodniowego, obowiązkowego wymiaru godzin nauczycielom[223], pozostawiając wymiar tygodniowy zajęć pedagoga na poziomie 24 godzin, a psychologa i doradcy zawodowego – 26 godzin. Tymczasem od 1 września 2018 r. tygodniowy obowiązkowy wymiar wynosił 22 godzin zajęć (art. 42 ust. 7 pkt 3 lit. b ustawy Karta Nauczyciela).

Nierzetelna analiza MEN dotycząca sal lekcyjnych

Dla oceny możliwości bazy lokalowej szkół, które w roku szkolnym 2019/2020 zmierzą się z przyjęciem absolwentów szkół podstawowych i gimnazjów, Minister opracował analizę uwzględniającą dostępność sal we wszystkich samodzielnych liceach ogólnokształcących (tj. zaledwie 13% wszystkich szkół ponadgimnazjalnych/ponadpodstawowych[224]), 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. podwój-

[219] W badaniu wzięło udział 257 powiatów, na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 1 lit. f ustawy NIK.

[220] Pozostałe wyniki: w lutym (0,5%), inne (2%), brak odpowiedzi (0,5%).

[221] Dotyczy powiatów w Suwałkach, Sztumie, Wieliczce, Łobzie, Mińsku Mazowieckim i Słubicach.

[222] Kontrola System szkolnictwa zawodowego (P/15/029).

[223] Uchwala w sprawie zasad udzielania i rozmiaru zniżek tygodniowego, obowiązkowego wymiaru godzin nauczycielom, którym powierzono stanowisko kierownicze oraz w sprawie określenia tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć niektórych nauczycieli, obowiązujących w szkołach i placówkach prowadzonych przez Powiat Wielicki.

[224] Liceów ogólnokształcących, techników i szkół branżowych I stopnia.

nego rocznika), aby oszacować liczebność osób, która potencjalnie wybierze te licea w naborze na rok szkolny 2019/2020. Następnie dla tych liceów porównano liczbę pomieszczeń[225] 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 przekroczy liczbę dostępnych pomieszczeń dydaktycznych w danej szkole o więcej niż 30%[226]. 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.[227] przygotowanej łącznie dla Prawa oświatowego oraz Przepisów wprowadzających. Analiza ta wskazała na możliwość zaistnienia problemu zmianowości w jedynie 24 na 530 samodzielnych liceów ogólnokształcących (4,53%). Do końca 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.

Najwyższa Izba Kontroli wskazuje na ograniczenia analizy MEN – została ona sporządzona wyłącznie w stosunku do 13% szkół ponadgimnazjalnych i ponadpodstawowych, które w roku szkolnym 2019/2020 przyjmą uczniów z tzw. podwójnego rocznika, dodatkowo w trakcie kontroli zidentyfikowano błędy w danych poddanych analizie. Izba wskazuje, że 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. Tymczasem wyniki badania kwestionariuszowego przeprowadzonego w powiatach wskazują, że do grupy największego ryzyka związanego z przyjęciem do szkół ponadgimnazjalnych większej liczby uczniów, w stosunku do lat poprzednich, należy zaliczyć konieczność prowadzenia lekcji w systemie zmianowym lub systemu zmianowego prowadzonego częściej, niż dotychczas (41%), a także prowadzenie zajęć w soboty (2%). 40% organów prowadzących obawia się również rozpoczynania lekcji w późniejszych niż dotychczas godzinach, a także zwiększenia średniej liczby uczniów w poszczególnych oddziałach w stosunku do lat ubiegłych (37%)[228].

Tymczasem na niepokojący stan bazy lokalowej szkół ponadgimnazjalnych wskazują dotychczasowe kontrole NIK. Wyniki kontroli Systemu szkolnictwa zawodowego (P/15/029)[229] przeprowadzonej w 2015 r. wskazały,

[225] 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 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.).

[226] 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.

[227] 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.

[228] Pozostałe wyniki: inne (23%), nie wystąpią żadne ryzyka (19%). W związku z tym, że powiaty mogły wybrać do trzech odpowiedzi, liczba uzyskanych głosów jest wyższa niż liczba jednostek objętych badaniem kwestionariuszowym.

[229] https://www.nik.gov.pl/plik/id,11897,vp,14269.pdf

że 40% samorządów powiatowych miało trudności z zapewnieniem odpowiednich warunków i infrastruktury do kształcenia zawodowego. Dotyczyło to w szczególności dostosowania bazy technologiczno-dydaktycznej do wymagań nowej podstawy programowej. W 83% szkół zawodowych stwierdzono nieprawidłowości dotyczące warunków kształcenia. Ponad jedna trzecia (37%) objętych badaniem kwestionariuszowym dyrektorów szkół uznała, że wyposażenie bazy dydaktycznej szkoły jest przestarzałe i niewystarczające do realizacji programów nauczania.

Niniejsza kontrola potwierdza problemy szkół ponadgimnazjalnych związane z bazą lokalową, ale i wyposażeniem służącym do realizacji podstawy programowej, w tym nowej, gdzie w przypadku 38% z nich stwierdzono nieprawidłowości w tym zakresie.

Braki w wyposażeniu

Wśród szkół, które od 1 września 2019 r. będą prowadzić zajęcia lekcyjne w oparciu o nową podstawę programową i jednocześnie mierzyć się z przyjęciem absolwentów zarówno gimnazjów, jak i szkół podstawowych, 19% nie posiada wyposażenia niezbędnego do realizacji zajęć dydaktycznych wymaganych m.in. nową podstawą programową (19%).

Trzy kontrolowane szkoły[230] nie posiadały wyposażenia i bazy lokalowej niezbędnej do realizacji dotychczasowej i nowej podstawy programowej. Problemy z wyposażeniem polegały w szczególności na braku:

- sali zabiegowej, laboratorium diagnostycznego, prosektorium, pracowni inseminacyjnej oraz pracowni kontroli i nadzoru weterynaryjnego, w konsekwencji czego zajęcia praktyczne w nauczaniu technik weterynarii odbywały się w niedoposażonych pomieszczeniach szkolnych oraz prywatnych gabinetach weterynaryjnych;
- niektórych pomocy dydaktycznych w salach językowych, do matematyki, historii, biologii, chemii, fizyki, informatyki, a także dla przedmiotu edukacja dla bezpieczeństwa (m.in. w rzutniki, głośniki, komputery, słowniki, programy informatyczne, mapy, atlasy, fantomy i automaty do ćwiczenia defibrylacji, odczynniki laboratoryjne, palniki, filmy i programy, fartuchy i rękawiczki, stoły demonstracyjne z instalacją gazową z palnikiem, wyciąg laboratoryjny, wagę, pehametr, płytki do chromatografii cienkowarstwowej, komorę chromatograficzną, pipetę Pasteura, zestaw ćwiczeń do elektrochemii, zasilacze prądu stałego, krótkoogniskowego projektora multimedialnego przystosowanego do pracy z tablicą interaktywną);
- wyposażenia pracowni chemicznych umożliwiających podziału grupy na lekcjach chemii w klasach biologiczno-chemicznych liczących ponad 30 uczniów;
- 44% lektur obowiązkowych z zakresu podstawowego oraz 58% lektur obowiązkowych z zakresu rozszerzonego w szkolnej bibliotece,
- wyposażenia służącego organizacji zajęć wychowania fizycznego adekwatnych do zainteresowań i potrzeb uczniów (bieżni i skoczni do skoku w dal).

[230] Zespół Szkół im. Gen. Ludwika Michała Paca w Dowspudzie, VI Liceum Ogólnokształcące im. Janusza Korczaka w Sosnowcu, I Liceum Ogólnokształcące im. Tadeusza Kościuszki w Busku Zdroju.

W przypadku jednej szkoły[231], po analizie warunków lokalowych i prognozowanej liczby kandydatów w roku 2019/2020 stwierdzono, że ograniczona liczba przyjętych uczniów i tak spowoduje pogorszenie warunków i organizacji nauczania, a komfort pracy uczniów i nauczycieli obniży się. Z uwagi na zwiększenie się średniej liczy uczniów w oddziałach o 26%[232], niemożliwe będzie przeprowadzanie doświadczeń, co może negatywnie wpływać na proces nauczania.

Przykład

W Zespole Szkół im. gen. Ludwika Michała Paca w Dowspudzie zajęcia praktyczne w nauczaniu zawodu technik weterynarii prowadzono bez sali zabiegowej, laboratorium diagnostycznego, prosektorium, pracowni inseminacyjnej oraz pracowni kontroli i nadzoru weterynaryjnego. Odbywały się one w pomieszczeniach szkolnych, niewyposażonych w część wymaganych pomocy dydaktycznych. Brak tego zaplecza powodował, że w latach 2016–2018 zajęcia te przeprowadzono także w dwóch prywatnych gabinetach weterynaryjnych. Jednak od września 2018 r. zajęcia prowadzono wyłącznie na terenie szkoły, ponieważ autobus szkolny, którym dowożono uczniów do gabinetów został wyłączony z użytkowania z uwagi na zły stan techniczny.

Brak wymaganej bazy do prowadzenia zajęć praktycznych w kształceniu w zawodzie technik weterynarii, przy jednoczesnym zawieszeniu współpracy z gabinetami weterynaryjnymi, może znacząco utrudnić proces wykształcania u uczniów pożądanych umiejętności praktycznych.

Nieprzygotowanie szkół pod względem BHP

Ponadto sześć kontrolowanych szkół[233] nie było w pełni przygotowanych do nauczania pod względem zapewnienia bezpieczeństwa i higieny bazy lokalowej sal dydaktycznych, korytarzy, klatek schodowych oraz pomieszczeń do zajęć sportowych. Nieznalezienie środków finansowych na ten cel może skutkować nieprzygotowaniem na przyjęcie zwiększonej liczby uczniów w roku szkolnym 2019/2020.

W kontrolowanych szkołach naruszono przepisy związane z bezpieczeństwem i higieną utrzymaniem i użytkowaniem obiektów[234] oraz wymaganymi warunkami technicznymi. Naruszenia i nieprawidłowości polegały m.in. na:

- konieczności prowadzenia nauki obsługi ciągników i maszyn rolniczych w budynku pracowni kształcenia praktycznego, w którym od około 15 lat nie funkcjonowała instalacja centralnego ogrzewania oraz wodno-kanalizacyjna, a budynek wymagał przeprowadzenia bieżących prac remontowych;
- niezapewnieniu uczniom możliwości pozostawienia części podręczników i przyborów szkolnych w pomieszczeniach szkoły;

[231] I Liceum Ogólnokształcące im. T. Kościuszki w Busku-Zdroju.

[232] Z 28,6 do 34 uczniów w oddziale.

[233] Zespół Szkół im. Gen. Ludwika Michała Paca w Dowspudzie, Zespół Szkół im. Jana Kasprowicza w Sztumie, VI Liceum Ogólnokształcącym im. Janusza Korczaka w Sosnowcu, I Liceum Ogólnokształcące im. Tadeusza Kościuszki w Busku Zdroju, Liceum Ogólnokształcące im. Bohaterów Porytowego Wzgórza w Janowie Lubelskim, Liceum Ogólnokształcące im. Jana Matejki w Wieliczce.

[234] Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2018 r. poz. 1202, ze zm.).

– pozostawieniu od 2017 r. niezabezpieczonych otworów kanalizacyjnych po zlikwidowaniu pisuarów, co powodowało wydostawanie się odoru z kanalizacji;
– braku apteczki zaopatrzonej w środki niezbędne do udzielania pierwszej pomocy w ośmiu pracowniach i pokoju nauczycielskim;
– braku regulaminu określającego zasady bezpieczeństwa i higieny pracy w pomieszczeniach szkoły;
– braku tablic określających zasady bezpiecznego użytkowania urządzeń i sprzętu sportowego w sali gimnastycznej i na boisku szkolnym;
– niepodjęciu naprawy pęknięć ubytków oszklenia w oknach oraz zabezpieczenia przed stłuczeniem szyb (np. siatką ochronną);
– niepodjęciu naprawy pęknięć ścian, wymiany wyeksploatowanych i nieszczelnych drzwi, a także zniszczonego parkietu z ubytkami;
– braku zabezpieczenia balustradą klatki schodowej przed upadkiem z wysokości oraz zabezpieczenia przestrzeni pomiędzy biegami schodów przed upadkiem z wysokości;
– utrzymywaniu niedozwolonej wysokości balustrad biegów schodowych;
– niezapewnieniu drożności przewodów wentylacyjnych (zakryciu kratek wentylacyjnych tekturą) w sali dydaktycznej;
– złym stanie stropu sali gimnastycznej;
– braku drzwi w jednej z szatni przy sali gimnastycznej;
– braku pryszniców w szatni;
– braku oprogramowania zabezpieczającego przed dostępem do stron, które mogą stanowić zagrożenie dla prawidłowego rozwoju uczniów;
– braku rolet, co utrudniało korzystanie z innego wymaganego wyposażenia sal (rzutniki, tablice multimedialne);
– lokalizacja kranu uniemożliwiała zamontowanie tablicy.

Przykład

W wyniku niewłaściwej organizacji przez organ prowadzący przeniesienia VI Liceum Ogólnokształcącym im. Janusza Korczaka w Sosnowcu do budynku po dotychczasowym gimnazjum oraz braku reakcji na informacje szkoły o niezadowalającym stanie wyposażenia szkoły, straciło ono doskonale wyposażoną pracownię fizyczną. W nowej lokalizacji stwierdzono także braki wyposażenia w 18 salach tematycznych, bibliotece i sali gimnastycznej, co zostało ujawnione dopiero po faktycznym przejęciu budynku, tj. 31 sierpnia 2018 r. Dyrekcja rozpoczęła starania o pozyskanie dodatkowych środków od współpracujących już wcześniej ze Szkołą sponsorów i rodziców, którzy sfinansowali uzupełnienie wyposażenia sali matematycznej oraz doposażyli jedną z sal gimnastycznych.

Z informacji kierowanych do powiatu wynikało, że początkowo uczniowie i rodzice byli zapewniani, że przeniesienie szkoły w wyniku przekształcenia polepszy komfort pracy i nauki.

Dodatkowo w samorządzie powiatowym w Wieliczce przewiduje się, że pomimo rozbudowy infrastruktury szkolnej jednej z placówek, nauka w roku szkolnym 2019/2020 może potrwać do godz. 19:30, podczas gdy w poprzednich latach zajęcia kończyły się najpóźniej o godz. 18:40.

Ponadto stwierdzono dwie nieprawidłowości związane z kontrolą zapewniania bezpiecznych i higienicznych warunków korzystania z obiektów

należących do szkoły. W jednym przypadku coroczną kontrolą nie objęto pomieszczeń budynku warsztatu pracowni szkolenia praktycznego, w drugim – w sposób nieprawidłowy sporządzono protokół z kontroli.

Izba zauważa, że nieprawidłowości te w znaczącej wielkości powodowały niezapewnienie bezpieczeństwa i higieny w prowadzonych przez powiat szkołach, a w dwóch szkołach stwierdzono bezpośrednie niebezpieczeństwo dla życia lub zdrowia ludzkiego, o czym na podstawie art. 51 ustawy o NIK poinformowano dyrektorów szkół oraz w jednym przypadku – starostę powiatowego.

Przykład

W trakcie oględzin budynku Zespołu Szkół im. Jana Kasprowicza w Sztumie stwierdzono, że strop między dolną i górną salą gimnastyczną uległ ugięciu przęseł między dźwigarami nośnymi, widoczne jest także uszkodzenie okładziny sufitu w miejscu połączenia krokwi dachowych.

W Liceum Ogólnokształcącym im. Bohaterów Porytowego Wzgórza w Janowie Lubelskim stwierdzono pęknięcie szyb w sali gimnastycznej i związane z tym zagrożenie (brak zabezpieczenia szyb w oknach, np. siatką ochronną).

W obu przypadkach, w wyniku zawiadomienia skierowanego do władz szkół, zabezpieczono pomieszczenia stanowiące zagrożenie, jednak całkowite usunięcie nieprawidłowości będzie możliwe po uzyskaniu dodatkowych środków finansowych od organów prowadzących szkoły (powiaty).

W trakcie kontroli łącznie sześć nieprawidłowości zostało usuniętych, m.in. odblokowano kratki wentylacyjne, na komputerach zainstalowano oprogramowanie chroniące dzieci przed nieodpowiednimi treściami, dokonano wymiany pękniętej szyby oraz zawieszono tablice informacyjne dotyczące bezpiecznego użytkowania urządzeń i sprzętu sportowego. Pomimo to najbardziej istotne problemy z bazą lokalową, jak wskazano wyżej, nie mogą być zrealizowane bez odpowiednich nakładów finansowych.

Przykład

Wniosek Zespołu Szkół im. gen. Ludwika Michała Paca w Dowspudzie, dotyczący przyznania 300 tys. zł na modernizację pracowni kształcenia praktycznego, w którym od około 15 lat nie funkcjonowała instalacja centralnego ogrzewania oraz wodno-kanalizacyjna, nie został uwzględniony przez Zarząd Powiatu Suwalskiego pomimo ujęcia tego zadania w Założeniach Polityki Społeczno-Gospodarczej Powiatu Suwalskiego na lata 2016–2018. Propozycji tej nie dofinansowano także środkami uzyskanymi ze sprzedaży w latach 2016––2019 gruntów użytkowanych przez Zespół Szkół.

W celu zapewnienia prawidłowych warunków edukacyjnych, szczególnie w roku szkolnym 2019/2020, planowane jest m.in. ponowienie wniosku do Zarządu Powiatu Suwalskiego o przekazanie środków finansowych. Dyrektor Zespołu w trakcie wizytacji szkoły, które odbyły się w 2016 r. i 2017 r. informował członków Komisji Polityki Społecznej Rady Powiatu Suwalskiego o potrzebach zwiększenia środków finansowych na zakup pomocy dydaktycznych, m.in. wymaganych w zawodzie technik weterynarii. Członkowie Komisji informacje te przyjęli do wiadomości.

W grudniu 2018 roku zaplanowano zakup pomocy dydaktycznych za 74 974 zł, w tym 55 884 zł ze środków budżetowych oraz 19 090 zł uzyskanych w ramach projektu „Zawodowa Dowspuda”[235].

[235] Dofinansowywanego środkami z Unii Europejskiej.

Na co potrzebne są dodatkowe środki finansowe?

Konieczność zapewnienia dodatkowych nakładów finansowych na zadania związane z przyjęciem do prowadzonych szkół absolwentów klas VIII szkół podstawowych i III klas gimnazjum, potwierdzają wyniki badania kwestionariuszowego przeprowadzonego wśród powiatów i dyrektorów szkół ponadgimnazjalnych[236]. Spośród 35% dyrektorów tych szkół, którzy zadeklarowali wystąpienie do organów prowadzących o dodatkowe dofinansowanie w związku z przyjęciem tzw. podwójnego rocznika, aż 58% nie otrzymało wnioskowanych środków. Natomiast zgodnie z odpowiedziami powiatów, 77% organów prowadzących poniosło lub planuje przeznaczenie dodatkowych środków na zadania związane z przyjęciem do prowadzonych szkół zwiększonej liczby absolwentów. Wśród celów, na które potrzebne były dodatkowe środki, powiaty wskazały przede wszystkim:

- zatrudnienie większej liczby nauczycieli (75%);
- wyposażenie i/lub remont sal lekcyjnych (59%);
- wyposażenie i/lub remont pracowni przedmiotowych (57%);
- dostosowanie innych pomieszczeń szkolnych na potrzeby sal lekcyjnych (47%);
- wykonanie innych niezbędnych prac remontowych (44%);
- wyposażenie i/lub remont szatni (24%);
- wyposażenie i/lub remont sanitariatów (18%);
- wyposażenie i/lub remont obiektów sportowo-rekreacyjnych (16%);
- wynajem dodatkowych lokali (13%);
- rozbudowa szkoły (10%);
- wyposażenie i/lub remont biblioteki szkolnej (7%)[237].

Trudności powiatów i szkół – badanie kwestionariuszowe

Wyniki badania kwestionariuszowego przeprowadzonego wśród powiatów i dyrektorów szkół ponadgimnazjalnych tworzą mapę trudności, z jakimi mierzą się jednostki wdrażające zmiany w systemie oświaty. Wśród największych trudności organy prowadzące, jak i dyrektorzy szkół wskazywali:

- zatrudnienie wykwalifikowanych nauczycieli (65% powiatów i 57% dyrektorów szkół);
- przygotowanie lokalowe szkół do nowych potrzeb kształcenia (32% powiatów i 43% dyrektorów szkół);
- wyposażenie pomieszczeń szkolnych pod nowe potrzeby kształcenia (46% powiatów i 54 dyrektorów szkół);
- pozyskanie dofinansowania na realizację działań związanych z wdrożeniem zmian (56% powiatów i 26% dyrektorów szkół);
- współpracę z organem nadzoru pedagogicznego w aspekcie wprowadzanych zmian (7% powiatów i 3% dyrektorów szkół),
- dostępność podręczników szkolnych (zarówno 3% powiatów jak i dyrektor szkół);
- dotrzymanie terminów realizowanych działań (6% powiatów i 11% dyrektorów szkół);
- działania szkoleniowo-informacyjnych skierowanych do społeczności szkolnych (1% powiatów i 6% szkół).

[236] W badaniu wzięło udział 1 752 dyrektorów szkół ponadgimnazjalnych, na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 1 lit. f ustawy NIK.

[237] Pozostałe wyniki: inne (6%). W związku z tym, że powiaty mogły wybrać do trzech odpowiedzi, liczba uzyskanych głosów jest wyższa niż liczba ankietowanych jednostek.

Ponadto 28% powiatów, jako organów prowadzących szkoły, jako największą trudność we wdrażanych zmianach wskazało ustalenie kierunków kształcenia korespondujących z potrzebami edukacyjnymi młodzieży i potrzebami lokalnego rynku pracy. Tyle samo powiatów wskazało zapewnienie adekwatnej do potrzeb pracodawców jakości kształcenia zawodowego, jako największą trudność podczas wprowadzanych zmian[238].

Rekrutacja do szkół w roku szkolnym 2019/2020

W 2019 r. rekrutacja do szkół ponadgimnazjalnych i ponadpodstawowych może dotyczyć ok. 705 tys. uczniów[239]. Postępowania rekrutacyjne będą prowadzone w tym samym czasie, ale każda szkoła (lub organ prowadzący rekrutację) utworzy odrębne klasy dla absolwentów obu szkół. Za weryfikację i ostateczne wyniki postępowania rekrutacyjnego będą odpowiadać komisje rekrutacyjne powołane przez dyrektorów szkół, lub powołane do tego organy.

Absolwenci obu szkół wybierają pomiędzy tymi samymi ich typami: liceum ogólnokształcącym, technikum i szkołą branżową I stopnia. Jednak absolwenci gimnazjum mają do dyspozycji trzyletnie liceum ogólnokształcące, czteroletnie technikum lub szkołę branżową I stopnia dla absolwentów gimnazjum. Absolwenci szkoły podstawowej wybiorą pomiędzy czteroletnim liceum ogólnokształcącym, pięcioletnim technikum a szkołą branżową I stopnia dla absolwentów szkoły podstawowej.

Różny sposób przeliczenia na punkty wyników egzaminów

Komisje rekrutacyjne przeprowadzą odrębne postępowania dla absolwentów obu szkół. Postępowania mają takie same ustawowe kryteria rekrutacyjne, ale inny sposób przeliczania na punkty wyników egzaminu gimnazjalnego i egzaminu ósmoklasisty z uwagi na odrębny zakres tych egzaminów. I tak: w przypadku punktów za świadectwo absolwentów obu szkół, punktacja jest taka sama, sumująca się do 100 punktów: po maksymalnie 18 punktów (za ocenę celującą) z czterech przedmiotów[240] (razem 4x18 pkt), 18 punktów za szczególne osiągnięcia, 7 punktów za świadectwo ukończenia szkoły z wyróżnieniem oraz 3 pkt za aktywność społeczną. Tymczasem punkty za egzaminy końcowe sumują się w obu przypadkach do 100, jednak podzielone są pomiędzy: trzy przedmioty w przypadku egzaminu ósmoklasisty[241] (35 pkt, 35 pkt i 30 pkt) oraz pięć przedmiotów z przypadku egzaminu gimnazjalnego[242] (po 20 pkt).

Zróżnicowany system oceniania wewnątrzszkolnego

Pomimo, że jak wskazano powyżej, punktacja za oceny na świadectwie liczona podczas rekrutacji jest taka sama dla obu grup absolwentów, Izba wskazuje, że sposób wystawiania ocen w poszczególnych szkołach jest

[238] Pozostałe wyniki: współpraca z organem prowadzącym w aspekcie wprowadzanych zmian (4% dyrektorów szkół), współpraca ze związkami zrzeszającymi nauczycieli (4% dyrektorów szkół), zmiany w organizacji dowożenia uczniów (4% dyrektorów szkół), inne (7% powiatów i 6% dyrektorów szkół), nie było trudności (4% powiatów i 11% dyrektorów szkół). W związku z tym, że powiaty mogły wybrać do trzech odpowiedzi, liczba uzyskanych głosów jest wyższa niż liczba jednostek, wśród których przeprowadzono badanie kwestionariuszowe.

[239] Dane na dzień 30 września 2018 r o uczniach III klasy gimnazjów i VII klasy szkół podstawowych, bez szkół specjalnych (Akta kontroli Wykonanie budżetu państwa za 2018 r. przeprowadzonej w Ministerstwie Edukacji Narodowej).

[240] Z języka polskiego, matematyki i dwóch wybranych.

[241] Z języka polskiego, matematyki i języka obcego nowożytnego.

[242] Z języka polskiego, historii i wiedzy o społeczeństwie, matematyki, przedmiotów przyrodniczych, języka obcego nowożytnego na poziomie podstawowym.

zróżnicowany w skali kraju. Wyniki badania kwestionariuszowego, w którym udział wzięło 5 094 dyrektorów szkół podstawowych i gimnazjów[243] wskazują na duże zróżnicowanie szkół w przyjętym wewnątrzszkolnym systemie oceniania, ustalającym tylko na poziomie szkoły jednolite dla wszystkich uczniów progi procentowe dla poszczególnych ocen. Stosowanie takiego systemu zadeklarowało 83% dyrektorów tych szkół[244].

W przypadku szkoły podstawowej, minimalny próg procentowy dla oceny celującej był ustalony w różnych szkołach od 90% do powyżej 100%. Górny próg procentowy na „szóstkę" był ustalony na poziomie od 100% do ponad 100%. Oznacza to, że w wielu placówkach wypełnienie bezbłędnie całego sprawdzianu lub testu nie jest wystarczające do uzyskania najlepszej oceny. Warto zwrócić uwagę na fakt, że duża liczba szkół nie ustaliła górnej granicy progów procentowych dla oceny celującej. W przypadku oceny bardzo dobrej wartości dolnego progu wahają się od 66% do 100%. Oznacza to, że aby otrzymać „piątkę" uczeń musiałby wypełnić sprawdzian bezbłędnie, co w innych szkołach było równoznaczne z otrzymaniem „szóstki". Górna granica progu procentowego dla otrzymania wyniku bardzo dobrego została wskazana na poziomie od 94% do nawet 109%. Dolny próg procentowy, wymagany do otrzymania oceny dobrej w szkole podstawowej, oscylował od 50% do 83%. Górny próg procentowy „czwórki" był zaś ustalony od 90% do 93%, czyli częściowo w zakresie oceny bardzo dobrej innych szkół. Jeśli zaś przyjrzeć się minimalnym wymaganiom procentowym do otrzymania oceny dostatecznej, to najniższe wykazane wartości wskazują na 25%. Najtrudniej uzyskać ocenę dostateczną mają uczniowie, w których szkołach wskazano wartość minimalną uprawniającą do takiej oceny na poziomie przekraczającym nawet 75%. W innych szkołach takie wartości stawały się maksymalnym procentem uzyskanych punktów, za które uczeń mógł dostać ocenę niedostateczną, a więc jeśli go przekroczył, otrzymywał już ocenę dobrą. Najwyższe wartości procentowe, za które uczeń mógł wciąż otrzymać ocenę dostateczną, wykazanymi w kwestionariuszach, to od 56% do 89%. Granice procentowe wyznaczone dla „dwójki" w klasach szkoły podstawowej w dolnej granicy, to od nawet 11% do 57%. Maksymalne progi procentowe, po uzyskaniu których uczeń nadal otrzyma ocenę dopuszczającą wynosiły powyżej 55% do nawet 74%. Najłatwiej jest uzyskać ocenę powyżej niedostatecznej uczniom, których szkoły wykazały górny próg na tę ocenę na poziomie 10%. Natomiast maksymalna liczba punktów procentowych, za którą uczeń nadal otrzyma ocenę niedostateczną to 30%.

Sytuacja w gimnazjach, w których przeprowadzono badania kwestionariuszowe, jest również zróżnicowana. Dla oceny celującej, minimalna wartość procentowa uprawniająca ucznia do otrzymania tej noty wahała się w granicach 85% do, powyżej 100%, co oznacza, że wypełnienie sprawdzianu bezbłędnie nie pozwala na otrzymanie najwyższej oceny, a dopiero wypełnienie dodatkowego zadania. Wiele szkół nie określało górnego pułapu

[243] Przeprowadzonego na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK.

[244] Spośród łącznie 4 927 – 8-klasowych szkół podstawowych, 8-klasowych szkół podstawowych z oddziałami gimnazjalnymi i gimnazjów.

umożliwiającego zdobycie oceny celującej. Dla oceny bardzo dobrej, w dolnej granicy „widełek" ustalono wartości pomiędzy 69%, a 99%. Na drugim biegunie znalazły się szkoły ustalające minimalny próg umożliwiający zdobycie oceny bardzo dobrej po uzyskaniu od 95% do 98%. Dla „czwórki", gimnazja postawiły swoim uczniom wymaganie zdobycia w dolnej granicy od 50% do 80% punktów. Górna granica ilości zdobytych punktów, za którą uczeń wciąż otrzymałby ocenę dobrą w kilkunastu szkołach została ustalona powyżej od 75% do nawet 97%. Ocena dostateczna to w niektórych szkołach w dolnej granicy progu nawet 20% do 58% punktów możliwych do zdobycia. Natomiast wartość procentowa punktów, za zdobycie której uczeń nadal otrzyma ocenę dostateczną waha się od 56% do nawet 80%. W przypadku oceny dopuszczającej w dolnej granicy progu wartości wahają się od 20% do 50%. Zaś najniższa wykazana wartość w górnym progu „dwójki" w szkołach wyniosła od 50% do 55%. Granica pomiędzy niedostateczną, a dopuszczającą w szkołach została wyznaczona na poziomie 29–30% pozytywnego wyniku sprawdzianu lub testu.

6. ZAŁĄCZNIKI

6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe

Cel główny kontroli

Celem głównym kontroli była ocena prawidłowości i skuteczności dokonania zmian w systemie oświaty.

Pytania definiujące cele szczegółowe kontroli

Założono, że badania kontrolne umożliwią udzielenie odpowiedzi na następujące pytania:

1. Czy w sposób rzetelny przygotowano i skutecznie wdrożono zmiany w systemie oświaty?
2. Czy szkoły i organy prowadzące prawidłowo i skutecznie dokonały zmian warunków lokalowych i organizacyjnych wynikających z reformy?
3. Czy instytucje odpowiedzialne za wprowadzenie reformy prowadziły skuteczną i adekwatną współpracę?

Zakres podmiotowy

Kontrolą objęto 97 jednostek, w tym: Ministerstwo Edukacji Narodowej oraz 48 szkół publicznych i 48 jednostek samorządu terytorialnego.

Kryteria kontroli

Kontrolę przeprowadzono w:

- Ministerstwie Edukacji Narodowej, na podstawie art. 2 ust. 1 oraz art. 5 ust. 1 ustawy o NIK, z uwzględnieniem kryteriów: legalności, rzetelności, celowości i gospodarności;
- szkołach na podstawie art. 2 ust. 2 oraz art. 5 ust. 2 ustawy o NIK, z uwzględnieniem kryteriów: legalności, rzetelności i gospodarności;
- w jednostkach samorządu terytorialnego na podstawie art. 2 ust. 2 oraz art. 5 ust. 2 ustawy o NIK, z uwzględnieniem kryteriów: legalności, rzetelności i gospodarności.

Okres objęty kontrolą

Kontrolą objęto lata 2016–2018 (do czasu zakończenia czynności kontrolnych w poszczególnych jednostkach). Czynności kontrolne przeprowadzono w okresie od dnia 1 października 2018 r. do dnia 31 stycznia 2019 r.

Działania na podstawie art. 29 ustawy o NIK

W ramach postępowania kontrolnego w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK, uzyskano informacje dotyczące zmian w systemie oświaty od 6846 dyrektorów publicznych szkół z terenu całego kraju[245], w tym: 5094 dyrektorów szkół podstawowych i gimnazjów oraz 1752 dyrektorów szkół ponadgimnazjalnych/ponadpodstawowych. Badanie kwestionariuszowe skierowano także do 1935 jednostek samorządu terytorialnego jako organów prowadzących szkoły, w tym: 1678 gmin i 257 powiatów.

Ponadto w trakcie kontroli NIK zwróciła się w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK do wszystkich kuratorów oświaty o informacje związane z wynikami kontroli warunków i organizacji procesu nauczania w szkołach, przeprowadzonych w ramach sprawowanego nadzoru pedagogicznego oraz planowaną ofertą edukacyjną w szkołach ponadgimnazjalnych i ponadpodstawowych w związku z rekrutacją na rok szkolny 2019/2020.

Izba pozyskała również w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit f ustawy o NIK informacje od Głównego Inspektora Sanitarnego w zakresie warunków i higieny procesu nauczania.

[245] Na podstawie art. 29 ust 1 pkt 2 lit f ustawy o NIK przeprowadzono badanie kwestionariuszowe. Jednostki do badania wytypowano losowo z bazy SIO (stan na 30 września 2018 r.) i były to szkoły publiczne (bez fili).

Kontrola pn. *Zmiany w systemie oświaty* (P/18/027) została podjęta z inicjatywy własnej Najwyższej Izby Kontroli. Poprzedziły ją analizy przedkontrolne prowadzone dla zidentyfikowanych obszarów (problemów) związanych z wprowadzanymi zmianami w systemie oświaty. Wybór MEN do kontroli był celowy i wynikał z jego kluczowej roli dla projektowania zmian w systemie oświaty. Pozostałe jednostki tj. szkoły i organy prowadzące do kontroli zostały wybrane losowo, z uwzględnieniem w doborze zróżnicowana terytorialnego, typu i rodzaju szkoły oraz uwzględniając ryzyka kontrolne.

Kontrola była prowadzona od dnia 1 października 2018 r. do 4 lutego 2019 r., a uczestniczyli w niej: Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego oraz 16 Delegatur NIK w: Białymstoku, Bydgoszczy, Gdańsku, Katowicach, Kielcach, Krakowie, Lublinie, Łodzi, Opolu, Olsztynie, Poznaniu, Rzeszowie, Szczecinie, Warszawie, Wrocławiu i Zielonej Górze. Delegatury NIK przeprowadziły kontrole w 48 szkołach i 48 jednostkach samorządu terytorialnego w ramach swojej właściwości terytorialnej. Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego przeprowadził kontrolę w Ministerstwie Edukacji Narodowej.

W ramach postępowania kontrolnego na podstawie art. 53 ust. 6 ustawy o NIK skierowano wystąpienia pokontrolne do kierowników wszystkich 97 jednostek kontrolowanych. W ocenach kontrolowanej działalności, zawartych w wystąpieniach pokontrolnych, przyjęto stosowaną przez NIK skalę ocen, tj. pozytywną, negatywną oraz ocenę w formie opisowej.

W dniu 25 lutego 2019 r. Minister Edukacji Narodowej zgłosił 20 zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego z dnia 4 lutego 2019 r. W podjętej w dniu 27 marca 2019 r. uchwale nr 13/2019 Kolegium Najwyższej Izby Kontroli uwzględniło jedno zastrzeżenie w całości, w części – sześć zastrzeżeń, a 13 zastrzeżeń nie uwzględniło.

Spośród 48 kontrolowanych szkół i 48 urzędów jednostek samorządu terytorialnego prowadzących szkoły, kierownicy dwóch jednostek zgłosili zastrzeżenia do wystąpień pokontrolnych.

W pierwszym przypadku[246] w podjętej w dniu 18 maja 2019 r. uchwale Zespołu Orzekającego Komisji Rozstrzygającej w Najwyższej Izbie Kontroli uwzględniono zgłoszone zastrzeżenie w części.

W drugim przypadku[247] w podjętej w dniu 28 marca 2019 r. uchwale Zespołu Orzekającego Komisji Rozstrzygającej w Najwyższej Izbie Kontroli uwzględniono jedno zastrzeżenie w całości, a cztery pozostałe w części.

Finansowe rezultaty kontroli wyniosły 104 300 zł.

W informacji wykorzystano infografiki przygotowane przez Polską Grupę Infograficzną.

[246] Zastrzeżenia zgłoszone przez Wiceprezydenta Miasta Łodzi do wystąpienia pokontrolnego z dnia 15 stycznia 2019 r.

[247] Zastrzeżenia zgłoszone przez Dyrektora Zespołu Szkół im. Jana Kasprowicza w Sztumie do wystąpienia pokontrolnego z dnia 15 stycznia 2019 r.

ZAŁĄCZNIKI

Do przygotowania informacji pokontrolnej wykorzystano również wyniki zbliżonych problemowo wcześniejszych kontroli NIK, w tym: *Nauczanie matematyki w szkołach* (P/17/026), *Bezpieczeństwo i higiena nauczania w szkołach publicznych* (P/16/099), *Przygotowanie gmin i szkół do objęcia dzieci sześcioletnich obowiązkiem szkolnym* (P/12/068), *Przygotowanie szkół do objęcia dzieci sześcioletnich obowiązkiem szkolnym* (P/12/068).

Stan realizacji wniosków pokontrolnych

Wyniki kontroli przedstawiono w 96 wystąpieniach pokontrolnych skierowanych do kierowników szkół i jednostek samorządu terytorialnego oraz w jednym do Ministra Edukacji Narodowej. W wystąpieniach pokontrolnych sformułowano ogółem 108 wniosków pokontrolnych.

Wnioski pokontrolne skierowane do MEN dotyczyły m.in.:

- ujmowania w planie działalności celów związanych z wdrożeniem i monitorowaniem wprowadzanej od 1 września 2017 r. reformy oświaty,
- określenia zasad wyboru ekspertów oraz zasad ich wynagradzania,
- określania w sposób szczegółowy przedmiotu umów zawieranych z ekspertami,
- rozważenia powołania zespołu ekspertów, który oceniłby przygotowaną przez pracowników Ministerstwa podstawę programową do przedmiotu nauczania wychowanie do życia w rodzinie oraz ewentualną zmianę tej podstawy,
- rzetelnego monitorowania przekształcania i likwidacji gimnazjów,
- przeprowadzenie rzetelnej analizy dotyczącej dostępności pomieszczeń w szkołach ponadpodstawowych w kontekście naboru do tych szkół tzw. podwójnego rocznika.

W wystąpieniach skierowanych do dyrektorów szkół wnioskowano m.in. o:

a) Szkoły prowadzone przez gminy:
   - dostosowanie zapisów statutów szkół do wymagań Prawa oświatowego;
   - podjęcie działań zmierzających do zapewnienia kadry nauczycielskiej o odpowiednich kwalifikacjach do realizowanych zajęć edukacyjnych;
   - podjęcie działań zapewniających opiniowanie projektu przez Radę Rodziców oraz terminowe sporządzanie planów finansowych szkół;
   - podjęcie działań umożliwiających zrealizowanie zidentyfikowanych potrzeb w zakresie doskonalenia zawodowego nauczycieli;
   - opracowanie zestawów programów szkolnych i zestawów podręczników, na podstawie których odbywa się kształcenie zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa;
   - podjęcie działań organizacyjnych zapewniających liczbę opiekunów adekwatną do liczby dzieci uczestniczących w zajęciach świetlicowych;
   - zapewnienie każdemu uczniowi, podczas zajęć informatycznych, dostępu do osobnego stanowiska komputerowego;
   - zabezpieczenie komputerów w pracowniach informatycznych przed dostępem do treści, które mogą stanowić zagrożenie dla prawidłowego rozwoju uczniów;

- wyposażenie sal lekcyjnych do nauki chemii, zgodnie z wymogami podstawy programowej da szkoły podstawowej;
- realizację zadeklarowanych działań w zakresie pełnego wyposażenia pomieszczeń szkolnych;
- rzetelne prowadzenie kontroli warunków bezpieczeństwa i higieny pracy w szkołach oraz przekazywanie organowi prowadzącemu kopii protokołów z tych kontroli;
- rzetelny dobór i prawidłowe dostosowanie mebli w pracowniach przedmiotowych do wzrostu dzieci i młodzieży, zgodnie z zasadami ergonomii;
- ustalenie planu zajęć dydaktyczno-wychowawczych z zachowaniem zasad higieny pracy umysłowej;
- podjęcie działań zmierzających do utworzenia w szkole gabinetu profilaktyki zdrowotnej i pomocy przedlekarskiej;

b) Szkoły prowadzone przez powiaty:

- podjęcie działań w celu zapewnienia wyposażenia szkoły w sprzęt i pomoce dydaktyczne umożliwiające pełną realizację aktualnej i nowej podstawy programowej;
- wyposażenie biblioteki szkolnej w stopniu niezbędnym dla szkoły;
- doposażenie zaplecza sportowego do poziomu wymaganego nową podstawą programową;
- prowadzenie zajęć praktycznych w zawodzie w odpowiednio wyposażonych pracowniach;
- rzetelne przeprowadzanie kontroli zapewnienia bezpiecznych i higienicznych warunków korzystania z obiektów szkolnych;
- utrzymanie budynku warsztatów w sposób eliminujący nadmierne pogorszenie jego właściwości użytkowych i sprawności technicznej;
- podjęcie działań w zakresie zabezpieczenia stanowisk komputerowych uczniów przed dostępem do treści, które mogą stanowić zagrożenie dla prawidłowego rozwoju uczniów;
- przeprowadzenie ekspertyzy dotyczącej możliwości użytkowania jednej z sal gimnastycznych;
- wykonanie zabezpieczenia przestrzeni pomiędzy biegami schodów (schody między drugą i trzecią kondygnacją) przed upadkiem z wysokości;
- uzupełnienie zabezpieczenia balustrad przed zsuwaniem.

W wystąpieniach skierowanych do jednostek samorządu terytorialnego wnioskowano m.in. o:

a) Gminy jako organy prowadzące szkoły:

- informowanie rodziców uczniów o zamiarze przekształcenia placówek szkolnych;
- podjęcie działań zmierzających do zapewnienia publikowania na stronach Biuletynu Informacji Publicznej pełnych treści uchwal rady miejskiej wraz z załącznikami;

- zaktualizowanie regulaminu organizacyjnego urzędu w zakresie realizacji zadań dotyczących obsługi ekonomiczno-administracyjnej oraz prawnej jednostek oświatowych;
- przedstawianie radzie miejskiej informacji o stanie realizacji zadań oświatowych;
- egzekwowanie od dyrektorów szkół obowiązku przekazywania organowi prowadzącemu kopii protokołów zapewnienia bezpiecznych i higienicznych warunków korzystania z obiektów szkolnych;
- doprowadzenie do możliwe niezwłocznego i trwałego wyeliminowania awaryjności i niewystarczającej wydajności instalacji centralnego ogrzewania w szkole;

b) Powiaty jako organy prowadzące szkoły:

- przeprowadzenie rzetelnej analizy potrzeb w związku z przejęciem większej liczby uczniów w roku szkolnym 2019/2020;
- zaplanowanie liczby miejsc w szkołach ponadpodstawowych i ponadgimnazjalnych adekwatnie do liczby absolwentów dwóch typów szkół z terenu powiatu;
- podjęcie działań zmierzających do należytego przygotowania szkół do przyjęcia zwiększonej liczby uczniów w roku szkolnym 2019/2020;
- sprawowanie należytego nadzoru nad działalnością szkół w zakresie bezpieczeństwa i higieny pracy pracowników i uczniów;
- podjęcie działań w celu wyeliminowania opóźnień w zamieszczaniu informacji publicznych zawierających aktualną wiedzę o sprawach publicznych powiatu w Biuletynie Informacji Publicznej

Z informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych wynika, że zrealizowano 50 (46,3%) wniosków oraz podjęto działania w celu realizacji kolejnych 23 (21,3%) wniosków natomiast 35 (32,4%) nie zostało zrealizowanych (stan na dzień 29 kwietnia 2019 r.).

Tabela nr 1.

Wykaz jednostek objętych kontrolą

Lp.	Jednostka kontrolowana	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej	Ocena skontrolowanej działalności	Jednostka organizacyjna NIK, realizująca kontrolę
1.	Ministerstwo Edukacji Narodowej	Anna Zalewska	Opisowa	Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego
2.	Urząd Gminy Bielsk Podlaski	Raisa Rajecka	Pozytywna	Delegatura NIK w Białymstoku
3.	Szkoła Podstawowa w Augustowie	Jerzy Żmieńko	Opisowa	
4.	Urząd Miejski w Czyżewie	Anna Bogucka	Pozytywna	
5.	Szkoła Podstawowa im. Szarych Szeregów w Czyżewie	Anna Sienicka	Opisowa	
6.	Starostwo Powiatowe w Suwałkach	Witold Kowalewski	Opisowa	
7.	Zespół Szkół im. Gen. Ludwika Michała Paca w Dowspudzie	Jan Orłowski	Opisowa	
8.	Urząd Miejski w Brodnicy	Jarosław Radacz	Pozytywna	Delegatura NIK w Bydgoszczy
9.	Zespół Szkolno--Przedszkolny nr 2 w Brodnicy	Bogumił Kupczyk	Opisowa	
10.	Urząd Gminy w Grucie	Waldemar Kurkowski	Opisowa	
11.	Szkoła Podstawowa im. Ks. Jana Lesińskiego w Słupie	Andrzej Kurnik	Opisowa	
12.	Starostwo Powiatowe w Toruniu	Marek Olszewski	Opisowa	
13.	Zespół Szkół Ponadpodstawowych w Chełmży	Katarzyna Komakowska	Opisowa	
14.	Urząd Miejski w Lęborku	Witold Namyślak	Opisowa	Delegatura NIK w Gdańsku
15.	Szkoła Podstawowa nr 7 im. Bohaterów Westerplatte w Lęborku	Kazimierz Wielgus	Opisowa	
16.	Urząd Gminy w Żukowie	Wojciech Kankowski	Pozytywna	
17.	Szkoła Podstawowa Nr 2 im. Jana Heweliusza w Żukowie	Mirosława Żołna	Opisowa	
18.	Starostwo Powiatowe w Sztumie	Sylwia Celmer	Opisowa	
19.	Zespół Szkół im. Jana Kasprowicza w Sztumie	Wiesława Kowalik	Opisowa	

Lp.	Jednostka kontrolowana	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej	Ocena skontrolowanej działalności	Jednostka organizacyjna NIK, realizująca kontrolę
20.	Urząd Gminy Kobiór	Eugeniusz Lubański	Pozytywna	Delegatura NIK w Katowicach
21.	Szkoła Podstawowa im. Jana Brzechwy w Kobiórze	Beata Witańska	Pozytywna	
22.	Urząd Miasta Tychy	Andrzej Dziuba	Pozytywna	
23.	Szkoła Podstawowa nr 17 w Tychach	Joanna Łaska	Opisowa	
24.	Urząd Miejski w Sosnowcu	Arkadiusz Chęciński	Opisowa	
25.	VI Liceum Ogólnokształcące im. J. Korczaka w Sosnowcu	Joanna Napora-Ćmachowska	Opisowa	
26.	Urząd Miejski w Starachowicach	Marek Materek	Opisowa	Delegatura NIK w Kielcach
27.	Szkoła Podstawowa nr 13 w Starachowicach	Sławomir Rymarczyk	Opisowa	
28.	Urząd Miasta i Gminy Zawichost	Katarzyna Kondziołka	Pozytywna	
29.	Szkoła Podstawowa im. Płk. Jana Pokrzywy w Zespole Szkoły i Przedszkola w Czyżowie Szlacheckim	Marzena Drobiazg	Opisowa	
30.	Starostwo Powiatowe w Busku-Zdroju	Jerzy Kolarz	Opisowa	
31.	I Liceum Ogólnokształcące im. Tadeusza Kościuszki w Busku-Zdroju	Tomasz Galant	Opisowa	
32.	Urząd Miejski w Bukownie	Mirosław Gajdziszewski	Pozytywna	Delegatura NIK w Krakowie
33.	Szkoła Podstawowa w nr 2 im. Władysława Reymonta Bukownie	Krzysztof Kańczuga	Opisowa	
34.	Urząd Gminy i Miasta w Proszowicach	Grzegorz Cichy	Opisowa	
35.	Szkoła Podstawowa nr 2 w Proszowicach	Maria Bielska-Kahn	Opisowa	
36.	Starostwo Powiatowe w Wieliczce	Adam Kociołek	Opisowa	
37.	Liceum Ogólnokształcące im. Jana Matejki w Wieliczce	Monika Szypuła	Opisowa	
38.	Urząd Gminy Chełm	Wiesław Kociuba	Pozytywna	Delegatura NIK w Lublinie
39.	Szkoła Podstawowa im. Ks. Józefa Dąbrowskiego w Żółtańcach	Maria Lipczyńska	Opisowa	
40.	Urząd Miasta Dęblin	Beata Siedlecka	Pozytywna	

Lp.	Jednostka kontrolowana	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej	Ocena skontrolowanej działalności	Jednostka organizacyjna NIK, realizująca kontrolę
41.	Szkoła Podstawowa nr 5 im Władysława Sikorskiego w Dęblinie	Wojciech Lipnicki	Opisowa	Delegatura NIK w Lublinie
42.	Starostwo Powiatowe w Janowie Lubelskim	Artur Pizoń	Opisowa	
43.	Liceum Ogólnokształcące im. Bohaterów Porytowego Wzgórza w Janowie Lubelskim	Wiesława Dyjach	Opisowa	
44.	Urząd Miasta Łodzi	Hanna Zdanowska	Opisowa	Delegatura NIK w Łodzi
45.	Szkoła Podstawowa nr 83 im. Stanisława Jachowicza w Łodzi	Agnieszka Dymel	Opisowa	
46.	Urząd Gminy w Dobroniu	Robert Jarzębak	Pozytywna	
47.	Szkoła Podstawowa im. Jana Pawła II w Dobroniu	Elżbieta Łoboda-Szewc	Opisowa	
48.	Starostwo Powiatowe w Zgierzu	Bogdan Jarota	Opisowa	
49.	Zespół Szkół Ogólnokształcących w Zgierzu	Aneta Rogalska	Opisowa	
50.	Urząd Gminy Iłowo-Osada	Sebastian Cichocki	Pozytywna	Delegatura NIK w Olsztynie
51.	Zespół Szkół nr 2 im. Jana Pawła II w Narzymiu	Beata Biernacka	Opisowa	
52.	Urząd Miasta Ostróda	Zbigniew Michalak	Pozytywna	
53.	Szkoła Podstawowa nr 2 im. Gustawa Gizewiusza w Ostródzie	Barbara Wiśniewska	Opisowa	
54.	Starostwo Powiatowe w Piszu	Waldemar Nowicki	Pozytywna	
55.	I Liceum Ogólnokształcące im. Bojowników o Polskość Mazur w Piszu	Andrzej Zadroga	Opisowa	
56.	Urząd Gminy w Murowie	Michał Golenia	Pozytywna	Delegatura NIK w Opolu
57.	Publiczna Szkoła Podstawowa w Murowie	Zofia Nawrot	Opisowa	
58.	Urząd Miejski w Głubczycach	Adam Krupa	Pozytywna	
59.	Szkoła Podstawowa nr 2 im. Janusza Korczaka w Głubczycach	Ewa Błażków	Opisowa	
60.	Starostwo Powiatowe w Oleśnie	Roland Fabianek	Pozytywna	
61.	I Liceum Ogólnokształcące im. Powstańców Śląskich w Praszce	Krzysztof Bryś	Opisowa	

Lp.	Jednostka kontrolowana	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej	Ocena skontrolowanej działalności	Jednostka organizacyjna NIK, realizująca kontrolę
62.	Urząd Miejski Trzemeszna	Krzysztof Dereziński	Opisowa	Delegatura NIK w Poznaniu
63.	Szkoła Podstawowa nr 1 im. Jana Kilińskiego w Trzemesznie	Ewa Balcerzak	Opisowa	
64.	Urząd Gminy Złotów	Piotr Lach	Opisowa	
65.	Szkoła Podstawowa im. Marii Kilar w Kleszczynie	Katarzyna Kwacz	Opisowa	
66.	Starostwo Powiatowe we Wrześni	Dionizy Jaśniewicz	Opisowa	
67.	Liceum Ogólnokształcące we Wrześni	Violetta Zdunowska	Opisowa	
68.	Urząd Gminy Brzyska	Rafał Papciak	Pozytywna	Delegatura NIK w Rzeszowie
69.	Szkoła Podstawowa im. Henryka Sienkiewicza w Brzyskach	Wiesław Marcisz	Pozytywna	
70.	Urząd Miejski w Dębicy	Mariusz Szewczyk	Pozytywna	
71.	Szkoła Podstawowa nr 9 im. Dębickich Saperów w Dębicy	Grażyna Pondo	Pozytywna	
72.	Starostwo Powiatowe w Jarosławiu	Tadeusz Chrzan	Opisowa	
73.	I Liceum Ogólnokształcące im. Mikołaja Kopernika w Jarosławiu	Jolanta Moskwa	Opisowa	
74.	Urząd Miasta Kołobrzeg	Anna Mieczkowska	Pozytywna	Delegatura NIK w Szczecinie
75.	Szkoła Podstawowa nr 7 im. Zjednoczonej Europy w Kołobrzegu	Ewa Paśka-Koschel	Opisowa	
76.	Urząd Gminy Marianowo	Danuta Ankutowicz	Pozytywna	
77.	Szkoła Podstawowa im. Jana Pawła II w Marianowie	Dorota Wiercińska	Pozytywna	
78.	Starostwo Powiatowe w Łobzie	Renata Kulik	Pozytywna	
79.	Zespół Szkół im. Tadeusza Kościuszki w Łobzie	Jolanta Manowiec	Pozytywna	
80.	Urząd Miasta Siedlce	Andrzej Sitnik	Pozytywna	Delegatura NIK w Warszawie
81.	Szkoła Podstawowa nr 1 im. Komisji Edukacji Narodowej w Siedlcach	Magdalena Olszewska-Silna	Pozytywna	
82.	Urząd Miejski w Łomiankach	Małgorzata Żebrowska-Piotrak	Pozytywna	

Lp.	Jednostka kontrolowana	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej	Ocena skontrolowanej działalności	Jednostka organizacyjna NIK, realizująca kontrolę
83.	Szkoła Podstawowa im. por. Adolfa Pilcha ps. Góra-Dolina w Dziekanowie Polskim	Małgorzata Korulczyk	Opisowa	Delegatura NIK w Warszawie
84.	Starostwo Powiatowe w Mińsku Mazowieckim	Antoni Jan Tarczyński	Pozytywna	
85.	Zespół Szkół nr 1 im. Kazimierza Wielkiego w Mińsku Mazowieckim	Małgorzata Beczek	Pozytywna	
86.	Urząd Miasta Legnica	Tadeusz Krzakowski	Pozytywna	Delegatura NIK we Wrocławiu
87.	Szkoła Podstawowa nr 1 im Powstańców Wielkopolskich w Legnicy	Dariusz Lisowski	Opisowa	
88.	Urząd Miejski w Miliczu	Piotr Lech	Pozytywna	
89.	Szkoła Podstawowa nr 1 im. Mikołaja Kopernika w Miliczu	Krystyna Piosik	Opisowa	
90.	Starostwo Powiatowe w Kłodzku	Maciej Awiżeń	Opisowa	
91.	Liceum Ogólnokształcące im. Henryka Sienkiewicza w Nowej Rudzie	Robert Zynkowski	Opisowa	
92.	Urząd Gminy i Miasta w Czerwieńsku	Piotr Iwanus	Opisowa	Delegatura NIK w Zielonej Górze
93.	Szkoła Podstawowa im. Janusza Korczaka w Czerwieńsku	Jacek Gębicki	Opisowa	
94.	Urząd Miejski w Torzymiu	Ryszard Stanulewicz	Pozytywna	
95.	Szkoła Podstawowa im. Bohaterów Westerplatte w Torzymiu	Robert Borkowski	Pozytywna	
96.	Starostwo Powiatowe w Słubicach	Leszek Bajon	Opisowa	
97.	Zespół Szkół Licealnych w Słubicach	Maria Jaworska	Pozytywna	

6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno-ekonomicznych

Prawo do nauki

Artykuł 70 ust. 1 i 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.[248] stanowi, że każdy ma prawo do nauki, która do 18. roku życia jest obowiązkowa i bezpłatna. W okresie objętym kontrolą sposób wykonywania obowiązku szkolnego określała ustawa o systemie oświaty oraz od 1 września 2017 r. Prawo oświatowe. System oświaty w Polsce zapewnia w szczególności realizację prawa każdego obywatela Rzeczypospolitej Polskiej do kształcenia się oraz prawa dzieci i młodzieży do wychowania i opieki, odpowiednich do wieku i osiągniętego rozwoju; dostosowanie treści, metod i organizacji nauczania do możliwości psychofizycznych uczniów, a także możliwość korzystania z pomocy

Zmiana w systemie oświaty – przepisy wprowadzające

Z dniem 1 września 2017 r., stosownie do art. 1 Przepisów wprowadzających, weszły w życie przepisy Prawa oświatowego, zmieniające system oświaty w Polsce, oprócz przepisów m.in. rozdziału 6 Prawa oświatowego dotyczących przyjmowania do publicznych przedszkoli, publicznych innych form wychowania przedszkolnego, publicznych szkół i placówek – weszły w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia, tj. w dniu 25 stycznia 2017 r.

Zgodnie z art. 18 ust. 1 Prawa oświatowego szkoły publiczne i niepubliczne dzielą się na: ośmioletnią szkołę podstawową oraz szkoły ponadpodstawowe (czteroletnie liceum ogólnokształcące, pięcioletnie technikum, trzyletnią szkołę branżową I stopnia, trzyletnią szkołę specjalną przysposabiającą do pracy, dwuletnią branżową szkołę II stopnia oraz szkołę policealną dla osób posiadających wykształcenie średnie lub wykształcenie średnie branżowe, o okresie nauczania nie dłuższym niż 2,5 roku). Pomimo że ww. przepis wszedł w życie 1 września 2017 r., nie wszystkie szkoły funkcjonujące do dnia 31 sierpnia 2017 r. w tzw. „starym systemie" przestały istnieć. Przepisy wprowadzające określiły pewne etapy wygaszania nauki w poszczególnych typach szkół funkcjonujących na podstawie art. 9 ust. 1 ustawy o systemie oświaty.

Dostosowanie sieci szkół

Na podstawie art. 206 ust. 1 przepisów wprowadzających rada gminy podejmowała uchwałę w sprawie projektu dostosowania sieci szkół podstawowych i gimnazjów do nowego ustroju szkolnego, wprowadzonego Prawem oświatowym. W uchwale tej powinien być określony (art. 206 ust. 2 przepisów wprowadzających):

- plan sieci publicznych szkół podstawowych prowadzonych przez gminę, a także granice obwodów publicznych szkół podstawowych, z wyjątkiem specjalnych, mających siedzibę na obszarze gminy, na okres od dnia 1 września 2017 r. do dnia 31 sierpnia 2019 r.;
- plan sieci prowadzonych przez gminę publicznych gimnazjów i klas dotychczasowych publicznych gimnazjów prowadzonych w szkołach podstawowych, liceach ogólnokształcących, technikach i branżowych szkołach I stopnia, oraz granice obwodów dotychczasowych publicznych gimnazjów i klas dotychczasowych gimnazjów, z wyjątkiem

[248] Dz. U. Nr 78, poz. 483, ze zm., dalej: Konstytucja RP.

specjalnych, mających siedzibę na obszarze gminy, na okres od dnia 1 września 2017 r. do dnia 31 sierpnia 2019 r.;

- warunki przekształcenia dotychczasowych gimnazjów w ośmioletnie szkoły podstawowe, prowadzonych przez gminę, w tym: dzień rozpoczęcia działalności przez ośmioletnią szkołę podstawową oraz rok szkolny, w którym rozpoczyna się kształcenie w klasie I ośmioletniej szkoły podstawowej;
- warunki włączenia dotychczasowych gimnazjów do publicznych ośmioletnich szkół podstawowych, publicznych liceów ogólnokształcących, publicznych techników lub publicznych branżowych szkół I stopnia, prowadzonych przez gminę, w tym: dzień rozpoczęcia działalności przez ośmioletnią szkołę podstawową, liceum ogólnokształcące, technikum lub branżową szkołę I stopnia, rok szkolny, w którym rozpoczyna się kształcenie w klasie I ośmioletniej szkoły podstawowej, dzień zakończenia działalności gimnazjum;
- warunki przekształcenia dotychczasowych publicznych gimnazjów odpowiednio w publiczne licea ogólnokształcące, publiczne technika lub publiczne branżowe szkoły I stopnia, prowadzone przez gminę, w tym dzień rozpoczęcia działalności przez liceum ogólnokształcące, technikum lub branżową szkołę I stopnia;
- projekt planu sieci publicznych ośmioletnich szkół podstawowych prowadzonych przez gminę, a także granice obwodów publicznych ośmioletnich szkół podstawowych, z wyjątkiem specjalnych, mających siedzibę na obszarze gminy oraz planu sieci publicznych gimnazjów dla dorosłych i klas dotychczasowych publicznych gimnazjów dla dorosłych prowadzonych w szkołach podstawowych dla dorosłych i publicznych liceach ogólnokształcących dla dorosłych, prowadzonych przez gminę, a także przez inne organy, od dnia 1 września 2019 r.

Powyższa uchwała w sprawie projektu dostosowania sieci szkół podstawowych i gimnazjów do nowego ustroju szkolnego, nie stanowiła aktu prawa miejscowego. Uchwała podawana była do publicznej wiadomości poprzez zamieszczenie w Biuletynie Informacji Publicznej właściwego organu jednostki samorządu terytorialnego lub w widocznym miejscu w siedzibie urzędu jednostki samorządu terytorialnego (art. 207 ust. 1-2 Przepisów wprowadzających).

Kolejnym krokiem było przekazanie ww. uchwały do właściwego kuratora oświaty do opinii – datą przekazania była data otrzymania uchwały przez kuratora (art. 208 ust. 1 ww. ustawy). Kurator wydawał opinię w ciągu 21 dni od dnia otrzymania uchwały, która zawierała w szczególności ocenę zgodności z prawem rozwiązań zaproponowanych w uchwale oraz ocenę w zakresie zapewnienia przez jednostkę samorządu terytorialnego możliwości realizacji obowiązku szkolnego i obowiązku nauki, a także możliwości realizacji obowiązku rocznego przygotowania przedszkolnego przez dzieci i młodzież zamieszkałe na terenie danej gminy. Opinia mogła również wskazywać na zmiany, które należało uwzględnić w uchwale (art. 208 ust. 3 i 4 Przepisów wprowadzających). Opinia kuratora oświaty była wiążąca i nie służyło od niej zażalenie, lecz skarga do sądu administracyjnego (art. 208 ust. 5 ww. ustawy).

Uchwała o projekcie dostosowania sieci szkół do nowego ustroju szkolnego, na podstawie przepisów ustawy o związkach zawodowych, była też przedmiotem opinii związków zawodowych. Opinia ta miała być przedstawiona w terminie nie dłuższym niż 21 dni (art. 209 Przepisów wprowadzających).

W przypadku pozytywnej opinii kuratora oświaty, w terminie do dnia 31 marca 2017 r. rada gminy miała podjąć uchwałę w sprawie dostosowania sieci szkół podstawowych i gimnazjów do nowego ustroju szkolnego na okres od 1 września 2017 r. do 31 sierpnia 2019 r. W sytuacji, gdy organ stanowiący jst uwzględnił w uchwale zmiany wskazane przez kuratora w opinii, przyjęto, że uchwała uzyskała pozytywną opinię kuratora oświaty. Natomiast w sytuacji, gdy nie uwzględniono zmian zaproponowanych w opinii przez kuratora, przyjęto, że uchwała uzyskała negatywną opinię kuratora oświaty (art. 210 ust. 1–3 Przepisów wprowadzających).

Na podstawie art. 210 ust. 4 ww. ustawy, uchwała rady gminy stanowiła jednocześnie akty założycielskie szkół.

W sytuacji, gdy do dnia 31 marca 2017 r. rada gminy nie podjęła uchwały w sprawie dostosowania sieci szkół podstawowych i gimnazjów do nowego ustroju szkolnego, uchwały podjęte na podstawie art. 17 ust. 4 ustawy o systemie oświaty pozostały w mocy. W takim przypadku organ wykonawczy jst (wójt, burmistrz, prezydent miasta) opracowywał i podawał do publicznej wiadomości informację w sprawie planu sieci szkół podstawowych i gimnazjów, jaki będzie obowiązywał od dnia 1 września 2017 r., z uwzględnieniem zmian w sieci szkół, które nastąpią z mocy prawa (art. 211 ust. 1–2 Przepisów wprowadzających).

Szkoły podstawowe – przekształcenia

W dniu 1 września 2017 r. sześcioletnie szkoły podstawowe zostały przekształcone w ośmioletnie szkoły podstawowe (art. 117 ust. 1 Przepisów wprowadzających), a uczniowie klas I–VI sześcioletnich szkół podstawowych stali się odpowiednio uczniami klas ośmioletnich szkół podstawowych, w tym uczniowie klasy VI sześcioletniej szkoły podstawowej w roku szkolnym 2016/2017 otrzymali promocję do klasy VII ośmioletniej szkoły podstawowej (art. 118 ust. 1–2 Przepisów wprowadzających).

Organ stanowiący jst do dnia 30 listopada 2017 r. w drodze uchwały miał stwierdzić przekształcenie sześcioletniej szkoły podstawowej w ośmioletnią szkołę podstawową z dniem 1 września 2017 r. Uchwała ta jednocześnie była aktem założycielskim ośmioletniej szkoły podstawowej (art. 117 ust. 4–5 Przepisów wprowadzających).

Szkoły podstawowe – pracownicy

Nauczyciele oraz pracownicy niebędący nauczycielami, zatrudnieni w sześcioletniej szkole podstawowej, z dniem 1 września 2017 r. stali się nauczycielami i pracownikami niebędącymi nauczycielami zatrudnionymi w ośmioletniej szkole podstawowej (art. 234 Przepisów wprowadzających). Dyrektor sześcioletniej szkoły podstawowej, do dnia 15 maja 2017 r., miał poinformować nauczycieli oraz pracowników niebędących nauczycielami, o zmianie sześcioletniej szkoły na ośmioletnią szkołę podstawową (art. 234 ust. 1 i 2 Przepisów wprowadzających).

Ponadto, z dniem 1 września 2017 r. dotychczasowy dyrektor sześcioletniej szkoły podstawowej stał się dyrektorem ośmioletniej szkoły podstawowej – do końca okresu, na jaki powierzono mu stanowisko dyrektora

sześcioletniej szkoły podstawowej. Powyższe miało również zastosowanie w przypadku wicedyrektorów i nauczycieli zajmujących inne stanowiska kierownicze w dotychczasowej sześcioletniej szkole podstawowej (art. 235 ust. 1–2 ww. ustawy). Ponadto przewidziano możliwość przedłużenia powierzenia dyrektorowi stanowiska na czas dłuższy, ale nie dłużej niż do dnia 31 sierpnia 2019 r. (art. 235 ust. 3 Przepisów wprowadzających).

Szkoły podstawowe – rekrutacja

Na rok szkolny 2017/2018 postępowanie rekrutacyjne do szkół podstawowych odbywało się na następujących zasadach:

a) do dnia 15 kwietnia 2017 r. organ prowadzący publiczną szkołę podstawową miał określić terminy przeprowadzania postępowania rekrutacyjnego i uzupełniającego oraz składania dokumentów – powyższe dotyczy również oddziałów sportowych i oddziałów dwujęzycznych[249] (art. 204 ust. 1 pkt 1 Przepisów wprowadzających);

b) do dnia 15 kwietnia 2017 r. organ prowadzący publiczną szkołę podstawową miał podać do publicznej wiadomości kryteria brane pod uwagę w postępowaniu rekrutacyjnym i uzupełniającym oraz dokumenty niezbędne do potwierdzenia spełniania tych kryteriów, a także liczbę punktów możliwych do uzyskania za poszczególne kryteria (art. 204 ust. 2 Przepisów wprowadzających);

c) do końca kwietnia 2017 r. dyrektor publicznej szkoły podstawowej miał podać do publicznej wiadomości informacje o języku obcym, który jest językiem nauczania albo drugim językiem nauczania w danej szkole, oddziale lub klasie, sporcie, w którym odbywa się szkolenie sportowe w danej szkole lub oddziale, obowiązkowych zajęciach edukacyjnych (art. 204 ust. 3 Przepisów wprowadzających w związku z art. 154 ust. 4 Prawa oświatowego).

Do dnia 10 sierpnia 2017 r. organ jednostki samorządu terytorialnego, który dokonał wpisu dotychczasowej niepublicznej sześcioletniej szkoły podstawowej do ewidencji szkół niepublicznych, miał dokonać zmiany tego wpisu, na podstawie odpowiednich dokumentów przedłożonych do dnia 30 czerwca 2017 r. przez osobę prawną niebędącą jednostką samorządu terytorialnego lub osobę fizyczną prowadzącą niepubliczną sześcioletnią szkołę podstawową (art. 126 w związku z art. 125 ust. 1 Przepisów wprowadzających). Termin na przedłożenie dokumentów będących podstawą zmiany wpisu, mógł być na wniosek ww. osoby prawnej lub osoby fizycznej, przedłużony, jednak nie dłużej niż do dnia 31 lipca 2017 r. (art. 125 ust. 2 ww. ustawy). W przypadku nieprzedłożenia dokumentów w wyznaczonym terminie, dotychczasowa niepubliczna sześcioletnia szkoła podstawowa stała się z dniem 1 września 2017 r. niepubliczną ośmioletnią szkołą podstawową obejmującą klasy I–VI i uległa likwidacji z dniem 31 sierpnia 2018 r. (art. 125 ust. 3 Przepisów wprowadzających).

[249] Oddziały te zostały wprowadzone do art. 204 ust. 1 pkt 1 przepisów wprowadzających z dniem 17 maja 2017 r. na podstawie art. 5 pkt 3 lit. a ustawy z dnia 21 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy o systemie informacji oświatowej oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 949, ze zm.).

Niepubliczne szkoły podstawowe zachowują uprawnienia szkół publicznych otrzymane na podstawie przepisów ustawy o systemie oświaty (art. 125 ust. 4 Przepisów wprowadzających).

Gimnazja – likwidacja

W dniu 1 września 2017 r. zlikwidowane zostały I klasy gimnazjum, a w latach następnych – kolejne klasy ulegną likwidacji (art. 127 ust. 1 Przepisów wprowadzających). Do dnia 30 listopada 2019 r. organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego w drodze uchwały powinien stwierdzić zakończenie działalności dotychczasowego gimnazjum (art. 127 ust. 2 Przepisów wprowadzających). W stosunku do lat szkolnych 2017/2018 oraz 2018/2019 stosowane są przepisy dotychczasowe. Ponadto na rok szkolny 2017/2018 nie przeprowadzano rekrutacji do I klasy gimnazjum (art. 127 ust. 3 i 4 Przepisów wprowadzających). Uczeń, który nie uzyskał w roku szkolnym 2016/2017 promocji z klasy pierwszej gimnazjum staje się z dniem 1 września 2017 r. uczniem klasy VII szkoły podstawowej, a w przypadku braku promocji z klasy II gimnazjum w roku szkolnym 2017/2018 – uczniem VIII klasy szkoły podstawowej. Dyrektor ma obowiązek, po uzgodnieniu z organem prowadzącym, poinformować ucznia, w której szkole będzie realizował obowiązek szkolny (art. 128 ust. 1–2 Przepisów wprowadzających).

Likwidowane gimnazja – pracownicy

Nauczyciele dotychczasowego gimnazjum oraz pracownicy niebędący nauczycielami z dniem przekształcenia lub włączenia do ośmioletniej szkoły podstawowej, z dniem 1 września 2017 r. / 1 września 2018 r. / 1 września 2019 r. stają się nauczycielami oraz pracownikami niebędącymi nauczycielami ośmioletniej szkoły podstawowej (art. 236 ust. 1 i 2 Przepisów wprowadzających). O powyższym włączeniu lub przekształceniu w ośmioletnią szkołę podstawową dyrektor gimnazjum obowiązany jest poinformować nauczycieli i pracowników niebędących nauczycielami do dnia 15 maja roku, w którym odpowiednio nastąpi to włączenie lub przekształcenie.

Dyrektor gimnazjum z dniem przekształcenia staje się dyrektorem ośmioletniej szkoły podstawowej do końca okresu, na który powierzono mu stanowisko dyrektora gimnazjum. Powyższy zapis stosuje się również odpowiednio do wicedyrektorów i nauczycieli zajmujących inne stanowiska kierownicze w gimnazjum.

Dyrektor gimnazjum z dniem włączenia gimnazjum do ośmioletniej szkoły podstawowej staje się wicedyrektorem szkoły podstawowej i zajmuje to stanowisko do końca okresu, na jaki powierzono mu stanowisko dyrektora gimnazjum (art. 238 ust. 2 Przepisów wprowadzających). Wicedyrektorzy i nauczyciele zajmujący inne stanowiska kierownicze w szkole podstawowej oraz dotychczasowym gimnazjum, prowadzonym przez jst, odwołuje się ze stanowiska z końcem roku szkolnego poprzedzającego rok szkolny, z początkiem którego następuje włączenie gimnazjum do ośmioletniej szkoły podstawowej (art. 238 ust. 4 Przepisów wprowadzających).

Nauczyciele dotychczasowego gimnazjum i pracownicy niebędący nauczycielami z dniem przekształcenia lub włączenia do 3-letniego / 4-letniego liceum ogólnokształcącego, 4-letniego / 5 letniego technikum albo szkoły branżowej I stopnia, stają się odpowiednio nauczycielami 3-letniego / 4 let-

niego liceum ogólnokształcącego, 4-letniego / 5-letniego technikum albo szkoły branżowej I stopnia (art. 239 ust. 1 i 2 przepisów wprowadzających). O powyższym włączeniu lub przekształceniu dyrektor gimnazjum obowiązany jest poinformować do 15 maja w roku, w którym nastąpi to włączenie lub przekształcenie (art. 239 ust. 1–3 Przepisów wprowadzających).

Dyrektor dotychczasowego gimnazjum, w sytuacji gdy spełnia wymagania do zajmowania stanowiska dyrektora liceum ogólnokształcącego, technikum, szkoły branżowej I stopnia, staje się z dniem przekształcenia dyrektorem odpowiednio 3-letniego / 4-letniego liceum ogólnokształcącego, 4-letniego / 5-letniego technikum albo szkoły branżowej I stopnia do końca okresu, na jaki powierzono mu stanowisko dyrektora dotychczasowego gimnazjum. Powyższe zapisy stosuje się odpowiednio do wicedyrektorów i nauczycieli zajmujących inne stanowiska kierownicze w dotychczasowym gimnazjum (art. 240 ust. 1-2 Przepisów wprowadzających).

Dyrektor gimnazjum prowadzonego przez jednostkę samorządu terytorialnego, z dniem włączenia do 3 – letniego / 4-letniego liceum ogólnokształcącego, 4-letniego / 5-letniego technikum albo szkoły branżowej I stopnia, staje się wicedyrektorem odpowiednio 3-letniego / 4-letniego liceum ogólnokształcącego, 4-letniego / 5-letniego technikum albo szkoły branżowej I stopnia do końca okresu, na jaki powierzono mu stanowisko, nie dłużej jednak niż do 31 sierpnia 2019 r. (art. 241 ust. 2 Przepisów wprowadzających). Wicedyrektorzy i nauczyciele zajmujący inne kierownicze stanowiska w liceum ogólnokształcącej, technikum, szkole branżowej I stopnia oraz dotychczasowym gimnazjum, odwołuje się ze stanowiska z końcem roku szkolnego poprzedzającego rok szkolny, w którym nastąpi włączenie gimnazjum do liceum ogólnokształcącego, technikum czy szkoły branżowej I stopnia (art. 241 ust. 4 Przepisów wprowadzających).

Nauczyciela gimnazjum prowadzonego przez jednostkę samorządu terytorialnego, zatrudnionego na podstawie mianowania lub umowy o pracę na czas nieokreślony, którego dalsze zatrudnienie w roku szkolnym 2017/2018 lub 2018/2019 nie jest możliwe ze względu na zmiany organizacyjne powodujące wygaszanie kształcenia w gimnazjum, przenosi się z dniem 1 września 2017 r. lub 1 września 2018 r. w stan nieczynny lub rozwiązuje się z nim stosunek pracy, jeżeli nauczyciel nie wyrazi zgody na stan nieczynny. Informację pisemną o powyższych zmianach dyrektor gimnazjum powinien przekazać nauczycielom odpowiednio do dnia 15 maja 2017 r. lub 15 maja 2018 r. W ciągu siedmiu dni nauczyciel może złożyć oświadczenie o odmowie na przejście w stan nieczynny. W przypadku braku tego oświadczenia, dyrektor przenosi nauczyciela w stan nieczynny, a w przypadku braku, gdy nauczyciel nie wyraził zgody na przeniesienie w stan nieczynny – rozwiązuje z nim umowę o pracę.

Nauczyciel gimnazjum prowadzonego przez jednostkę samorządu terytorialnego, zatrudniony na podstawie mianowania lub umowy o pracę na czas nieokreślony, w sytuacji, gdy jego dalsze zatrudnienie w pełnym wymiarze czasu pracy w roku szkolnym 2017/2018 lub 2018/2019 nie jest możliwe, może otrzymać od dyrektora szkoły propozycję na ograniczenie zatrudnienia do ½ obowiązkowego wymiaru zajęć lub niższego, uzasadnionego

względami organizacyjnymi gimnazjum (wynagrodzenie ulega odpowiedniemu zmniejszeniu). W ciągu siedmiu dni nauczyciel może wyrazić zgodę na ograniczenie, a w sytuacji braku zgody – dyrektor gimnazjum przenosi nauczyciela w stan nieczynny z dniem 1 września 2017 r. lub 1 września 2018 r. albo rozwiązuje z nim stosunek pracy, gdy nauczyciel nie wyrazi zgody na stan nieczynny z końcem roku szkolnego, po uprzednim trzymiesięcznym wypowiedzeniu (art. 225 ust. 1–6, 10 Przepisów wprowadzających).

Stosunek pracy nauczyciela przeniesionego w stan nieczynny wygasa z upływem sześciomiesięcznego okresu pozostawania w stanie nieczynnym albo podjęcia zatrudnienia w innej szkole (art. 225 ust. 7 Przepisów wprowadzających). W okresie nieczynnym nauczyciel zachowuje prawo do wynagrodzenia oraz prawo do innych świadczeń pracowniczych, w trym dodatków socjalnych (art. 225 ust. 8 Przepisów wprowadzających).

Nauczycielowi zatrudnionemu na podstawie mianowania, z którym rozwiązano stosunek pracy ze względu na wygaszanie kształcenia w gimnazjum, przysługuje odprawa w wysokości sześciomiesięcznego wynagrodzenia zasadniczego. Nauczycielowi zatrudnionemu na podstawie umowy o pracę na czas nieokreślony, z którym rozwiązano stosunek pracy z ww. przyczyn, przysługują świadczenia określone w ustawie o szczególnych zasadach rozwiązywania z pracownikami stosunków pracy z przyczyn niedotyczących pracowników. Wysokość odprawy uzależniona jest więc od okresu zatrudnienia u danego pracodawcy, tj. odprawa jednomiesięczna przysługuje w przypadku zatrudnienia krócej niż dwa lata u danego pracodawcy, dwumiesięczna – zatrudnienie od dwóch do ośmiu lat, trzymiesięczna – zatrudnienie powyżej ośmiu lat (art. 8 ust. 1 ustawy z dnia 13 marca 2003 r. o szczególnych zasadach rozwiązywania z pracownikami stosunków pracy z przyczyn niedotyczących pracowników[250]).

Ograniczenie do niższego niż ½ wymiaru obowiązkowego zajęć nie powoduje przerwania stażu na kolejny stopień awansu zawodowego (art. 228 ust. 1 Przepisów wprowadzających).

Zespoły szkół – przekształcenia

W skład zespołu szkół mogły wchodzić: 6-letnia szkoła podstawowa oraz gimnazjum, gimnazjum oraz liceum ogólnokształcące, gimnazjum oraz technikum, gimnazjum oraz zasadnicza szkoła zawodowa.

Zespół szkół, w skład którego wchodziła 6-letnia szkoła podstawowa, zgodnie z art. 191 ust. 1 Przepisów wprowadzających, stał się od dnia 1 września 2017 r. ośmioletnią szkołą podstawową. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, który prowadził zespół szkół, do dnia 30 listopada 2017 r. stwierdzał, w drodze uchwały, przekształcenie zespołu szkół w ośmioletnią szkołę podstawową. Uchwała ta stanowiła jednocześnie akt założycielski ośmioletniej szkoły podstawowej.

Z dniem przekształcenia (1 września 2017 r.) nauczyciele oraz pracownicy niebędący nauczycielami zatrudnieni w zespole szkół stali się nauczycielami ośmioletniej szkoły podstawowej. Dyrektor dotychczasowego zespołu

[250] Dz. U. z 2018 r. poz. 1969, ze zm.

szkół, w terminie do dnia 15 maja roku, w którym miało nastąpić przekształcenie, informuje o tym pisemnie swoich pracowników (art. 249 ust. 1–3 Przepisów wprowadzających).

Dyrektor dotychczasowego zespołu szkół, z dniem przekształcenia (1 września 2017 r.) staje się dyrektorem ośmioletniej szkoły podstawowej do końca okresu, na jaki powierzono mu stanowisko dyrektora zespołu szkół. Powyższe stosuje się odpowiednio również do wicedyrektorów i nauczycieli zajmujących inne stanowiska kierownicze w zespole szkół. W uzasadnionych przypadkach (względy organizacyjne) organ prowadzący może przedłużyć okres zajmowania stanowiska dyrektorowi, jednak nie dłużej niż do 31 sierpnia 2019 r. (art. 250 ust. 1–3 Przepisów wprowadzających).

Zespół szkół, w skład którego wchodziło gimnazjum oraz zasadnicza szkoła zawodowa, z dniem 1 września 2017 r. przekształca się, na podstawie art. 196 ust. 1 Przepisów wprowadzających, w szkołę branżową I stopnia. W terminie do 30 listopada 2017 r. organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego prowadzącej zespół szkół, stwierdza uchwałą jego przekształcenie w szkołę branżową I stopnia. Uchwała jest jednocześnie aktem założycielskim tej szkoły.

Z dniem przekształcenia (1 września 2017 r.) nauczyciele oraz pracownicy niebędący nauczycielami zatrudnieni w tym zespole szkół, stają się nauczycielami i pracownikami niebędącymi nauczycielami szkoły branżowej I stopnia. Dyrektor zespołu szkół, w skład którego wchodziło gimnazjum oraz zasadnicza szkoła zawodowa, do dnia 15 maja roku, w którym nastąpiło przekształcenie, miał poinformować pisemnie pracowników o powyższych zmianach (art. 253 ust. 1–3 Przepisów wprowadzających).

Z dniem 1 września 2017 r. dyrektor zespołu szkół staje się dyrektorem szkoły branżowej I stopnia do końca okresu, na jaki powierzono mu stanowisko dyrektora zespołu szkół. Powyższe dotyczy również odpowiednio wicedyrektorów oraz nauczycieli zajmujących inne stanowiska kierownicze. W uzasadnionych przypadkach (względy organizacyjne) organ prowadzący może przedłużyć okres zajmowania stanowiska dyrektorowi, jednak nie dłużej niż do 31 sierpnia 2019 r. (art. 254 ust. 1–3 Przepisów wprowadzających).

Zespoły szkół, w skład których wchodziły gimnazjum i liceum ogólnokształcące oraz gimnazjum i technikum, z dniem 1 września 2019 r. staną się odpowiednio 4-letnim liceum ogólnokształcącym oraz 5-letnim technikum. Do dnia 30 listopada 2019 r. organ prowadzący dotychczasowy zespół szkół stwierdza uchwałą jego przekształcenie. Uchwała ta jest jednocześnie aktem założycielskim odpowiednio 4-letniego liceum ogólnokształcącego oraz 5-letniego technikum (art. 193 ust. 1–4 Przepisów wprowadzających).

Podstawa programowa i ramowe plany nauczania

Podstawę programową dla kształcenia ogólnego m.in. dla szkoły podstawowej, określoną rozporządzeniem 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, wydaną na podstawie przepisów Prawa oświatowego, stosuje się począwszy od roku szkolnego 2017/2018 w klasach I, IV i VII klasy podstawowej, a w latach następnych również w kolejnych klasach szkoły podstawowej oraz w szkole branżowej I stopnia (art. 273 ust. 1 i art. 277 ust. 1 Przepisów wprowadzających).

Ramowe plany nauczania w szkołach publicznych, określone w rozporządzeniu z 2017 r. w sprawie ramowych planów nauczania dla publicznych szkół, począwszy od roku szkolnego 2017/2018, stosuje się m.in. w klasach I, IV i VII szkoły podstawowej, a w latach następnych również w kolejnych klasach, branżowej szkole I stopnia (art. 291 ust. 1 pkt 1 Przepisów wprowadzających).

Podstawę programową określoną w rozporządzeniu z 2012 r. w sprawie podstawy programowej wychowania przedszkolnego oraz kształcenia ogólnego w poszczególnych typach szkół, wydaną na podstawie przepisów ustawy o systemie oświaty, w roku szkolnym 2017/2018 stosuje się w klasach II, III, V i VI szkoły podstawowej a w roku szkolnym 2018/2019 – w klasach III i VI szkoły podstawowej (art. 273 ust. 2 Przepisów wprowadzających).

Ramowe plany nauczania określone w rozporządzeniu z 2012 r. w sprawie ramowych planów nauczania w szkołach publicznych, w roku szkolnym 2017/2018 stosuje się w klasach II, III, V i VI szkoły podstawowej, a w roku szkolnym 2018/2019 – w klasach III i VI szkoły podstawowej (art. 291 ust. 2 pkt 1–2 Przepisów wprowadzających).

Ramowe plany nauczania w szkołach publicznych, określone w rozporządzeniu z 2012 r. w sprawie ramowych planów nauczania w szkołach publicznych, stosuje się w dotychczasowym gimnazjum, 3-letnim liceum ogólnokształcącym, 4-letnim technikum, w klasach dotychczasowej zasadniczej szkoły zawodowej prowadzonych w branżowej szkole I stopnia, do czasu zakończenia kształcenia (art. 291 ust. 3 Przepisów wprowadzających).

W latach szkolnych 2017/2018–2020/2021 nauczyciel lub zespół nauczycieli przedstawia dyrektorowi szkoły podstawowej program nauczania do danych zajęć edukacyjnych z zakresu kształcenia ogólnego dla klas VII i VIII. Program nauczania może obejmować treści nauczania wykraczające poza zakres treści nauczania ustalonych dla danych zajęć edukacyjnych w podstawie programowej kształcenia ogólnego. Powinien on być dostosowany do potrzeb i możliwości uczniów, dla których są przeznaczone (art. 293 Przepisów wprowadzających oraz art. 22a ust. 4-6 ustawy o systemie oświaty).

Dyrektor szkoły, po zasięgnięciu opinii rady pedagogicznej, dopuszcza do użytku w szkole przedstawiony przez nauczyciela lub zespół nauczycieli programy nauczania. Dopuszczone do użytku w szkole programy nauczania stanowią szkolny zestaw programów nauczania. Dyrektor szkoły jest odpowiedzialny za uwzględnienie w szkolnym zestawie programów nauczania

całości odpowiednio podstawy programowej kształcenia ogólnego ustalonej dla danego etapu edukacyjnego (art. 22a ust. 6–7 ustawy o systemie oświaty).

Powyższych przepisów nie stosuje się do indywidualnych programów opracowywanych dla uczniów (art. 22a ust. 8 ustawy o systemie oświaty).

6.3. Przebieg i sposób badania kwestionariuszowego

Podstawa prawna badań kwestionariuszowych

W trakcie kontroli działając na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK Najwyższa Izba Kontroli, skierowała badania kwestionariuszowe do dyrektorów szkół publicznych (z wyłączeniem szkół specjalnych, filii szkół oraz szkół prowadzonych przez inne pomioty niż jednostki samorządu terytorialnego) i jednostek samorządu terytorialnego (organy prowadzące szkoły) z terenu całego kraju.

Wybrane zagadnienia objęte badaniem

Kwestionariusz zawierał pytania warunkowe i składał się z: 32-42 zagadnień w przypadku szkół podstawowych i gimnazjów, 24-27 pytań w przypadku szkół ponadgimnazjalnych, 14-28 pytań w przypadku gmin i 15-22 pytań w przypadku powiatów. Badanie dotyczyło zagadnień związanych z przygotowaniem i wdrażaniem zmian w systemie oświaty, w tym m.in.: liczby uczniów, liczby szkół (organy prowadzące), zmian w sieci szkół i obwodów, warunków i organizacji procesu nauczania, wyposażenia szkół, wewnątrzszkolnego systemu oceniania, trudności i ryzyk związanych z wprowadzanymi zmianami w systemie oświaty.

Liczba respondentów

Najwyższa Izba Kontroli uzyskała informacje od 6846 dyrektorów publicznych szkół z terenu całego kraju (w tym: 5094 dyrektorów szkół podstawowych i gimnazjów oraz 1752 dyrektorów szkół ponadgimnazjalnych) oraz 1935 jednostek samorządu terytorialnego, jako organów prowadzących szkoły (w tym: 1678 gmin i 257 powiatów).

Szkoły podstawowe i gimnazja

W przypadku szkół podstawowych i gimnazjów zdecydowaną większość placówek, które odpowiedziały na zamieszczone w kwestionariuszu pytania, stanowiły szkoły podstawowe: 58% to samodzielne 8-letnie szkoły podstawowe, 35% to 8-letnie szkoły podstawowe z oddziałami gimnazjalnymi. W badaniu uwzględniono również samodzielne gimnazja (4%), a także zespoły szkół (3%). Spośród placówek, które zdecydowały się odpowiedzieć na pytania zawarte w kwestionariuszu, większość położona jest w miejscowościach liczących poniżej 20 tys. mieszkańców (70%). 14% szkół zlokalizowanych jest w miejscowościach liczących od 20 do 100 tys. mieszkańców, natomiast 16% w przekraczających 100 tys. osób.

Szkoły ponadgimnazjalne

Z kolei spośród wszystkich szkół ponadgimnazjalnych, które udzieliły odpowiedzi na przesłany kwestionariusz 63% to zespoły szkół, 27% respondentów to licea ogólnokształcące, 9% technika i 1% odpowiedzi wpłynęło ze strony szkół branżowych I stopnia. W skład zespołów, które odpowiedziały w większości wchodziły technika. Pojawiły się w 77% zespołów odpowiadających na kwestionariusz, w 65% zespołów funkcjonuje szkoła branżowa I stopnia, w 54% liceum ogólnokształcące, natomiast w 24% znajdują się oddziały gimnazjalne. Rozkład szkół ze względu na liczebność miejscowości, przedstawia się następująco: 36% placówek położone jest w miejscowościach liczących mniej niż 20 tys. mieszkańców, natomiast pomiędzy 20 a 100 tys. mieszkańców, a także powyżej 100 tys. mieszkańców odpowiednio po 32%.

Gminy

Spośród 1678 objętych badaniem kwestionariuszowym gmin blisko 86% to to te poniżej 20 tys. mieszkańców (1438), niemalże 13% posiada liczebność pomiędzy 20 tys. a 100 tys. mieszkańców, a 1,5% to gminy o liczeb-

ności powyżej 100 tys. mieszkańców. W roku szkolnym 2016/2017[251] gminy prowadziły łącznie 7304 szkół podstawowych. Liczba ta sukcesywnie rosła, by w roku szkolnym 2018/2019 wynieść 7705 szkół podstawowych. W wyniku przeprowadzanych zmian oświatowych odwrotną sytuację można zaobserwować w przypadku gimnazjów, których liczba z każdym rokiem malała. W roku szkolnym 2016/2017 gminy prowadziły 3676 gimnazjów, a w roku szkolnym 2018/2019 liczba ta wyniosła 1359 gimnazjów.

Powiaty

Badaniem kwestionariuszowym skierowanym do jednostek samorządu terytorialnego zostało objęte również 257 powiatów. Na podstawie uzyskanych danych, respondentów można podzielić na liczących poniżej 40 tys. mieszkańców – 10%, pomiędzy 40 tys. a 100 tys. mieszkańców – 60%, a także powyżej 100 tys. mieszkańców – 30%[252].

[251] Stan na 30 września każdego badanego roku.

[252] Poniżej 40 tys. mieszkańców – 26, pomiędzy 40 tys. a 100 tys. mieszkańców – 154, powyżej 100 tys. mieszkańców – 77.

6.4. Wykaz aktów prawnych

1. Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2018 r. poz. 1457, ze zm.).
2. Ustawa z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2018 r. poz. 967, ze zm.).
3. Ustawa z 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe (Dz. U. 2018 r. poz. 996, ze zm.).
4. Ustawa z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych (Dz. U. poz. 2203, ze zm.).
5. Ustawa z 14 grudnia 2016 r. Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo Oświatowe (Dz. U. z 2017 r. poz. 60, ze zm.).
6. Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2018 r. poz. 1530, ze zm.).
7. Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 7 lutego 2012 r. w sprawie ramowych planów nauczania w szkołach publicznych (Dz. U. poz. 204, ze zm.).
8. Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 28 marca 2017 r. w sprawie ramowych planów nauczania dla publicznych szkół (Dz. U. poz. 703).
9. 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.).
10. 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.).
11. Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 31 grudnia 2002 r. w sprawie bezpieczeństwa i higieny w publicznych i niepublicznych szkołach i placówkach (Dz. U. 2003 r. nr 6, poz. 69, ze zm.).
12. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. z 2015 r. poz. 1422, ze zm.)

6.5. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
6. Rzecznik Praw Obywatelskich
7. Rzecznik Praw Dziecka
8. Minister Edukacji Narodowej
9. Komisja Edukacji, Nauki i Młodzieży Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
10. Komisja do Spraw Kontroli Państwowej Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
11. Komisja Nauki, Edukacji i Sportu Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
12. Kuratoria Oświaty (wszystkie)

6.5. Stanowisko Ministra do informacji o wynikach kontroli

- p. dyr. P. Prokopczyk
- w/g komp.
31.V.19

MINISTER EDUKACJI NARODOWEJ

Warszawa, 30 MAJA 2019 r.

BK-WKI.0911.3.2018.FS

p. K. Jeniec
Wicedyrektor
2019.06.05

Pan Krzysztof Kwiatkowski
Prezes Najwyższej Izby Kontroli

Szanowny Panie Prezesie,

na podstawie art. 64 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2019 r. poz. 489) przedstawiam stanowisko do Informacji o wynikach kontroli pn. *Zmiany w systemie oświaty.*

Nie można zgodzić się z zawartymi w Informacji NIK stwierdzeniami o nierzetelności w przygotowaniu podstaw programowych. Nietrafiony jest również zarzut o tym, że zaledwie 38 powołanych przez Ministra ekspertów posiadało rekomendacje instytucji związanych z systemem oświaty.

W trakcie prac nad podstawą programową kształcenia ogólnego MEN zwróciło się do podmiotów legitymujących się największym doświadczeniem w zakresie współpracy z ekspertami edukacyjnymi oraz ekspertami z zakresu poszczególnych dziedzin wiedzy, tj. do: Centralnej Komisji Egzaminacyjnej, Ośrodka Rozwoju Edukacji, Instytutu Badań Edukacyjnych, Fundacji Rozwoju Systemu Edukacji oraz do komitetów głównych olimpiad przedmiotowych z prośbą o zarekomendowanie ekspertów do prac w tym obszarze.

Przy wyborze ekspertów brane były pod uwagę osoby reprezentujące wysoki poziom merytoryczny w zakresie dyscypliny wiedzy, która stanowi bazę danego przedmiotu, jak również bardzo dobrze znające praktykę szkolną lub egzaminacyjną. W zespołach ekspertów byli nauczyciele akademiccy, doświadczeni nauczyciele poszczególnych typów szkół, metodycy, eksperci systemu egzaminacyjnego, jak również eksperci z zakresu specjalnych potrzeb edukacyjnych dzieci i młodzieży.

Ustalenie NIK, że podstawę programową dla szkół ponadpodstawowych z przedmiotu wychowanie do życia w rodzinie, tworzyli pracownicy MEN, jest mylące. Podstawa programowa kształcenia ogólnego jest wprowadzana aktem normatywnym, o którego kształcie decyduje minister właściwy do spraw oświaty i wychowania. Projekt podstawy programowej przedmiotu wychowanie do życia w rodzinie opracował zespół ekspertów z zakresu tego przedmiotu. Rolą MEN – tak jak w przypadku pozostałych przedmiotów – było nadanie propozycji ekspertów sformalizowanego porządku.

MEN nie może się zgodzić z zarzutem o nierzetelnym sporządzeniu umów z ekspertami, co zdaniem NIK mogło utrudniać merytoryczny odbiór dzieła,

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Sekretariat Prezesa Krzysztofa Kwiatkowskiego
Data wpływu 31.05.2019
Nr sprawy 24646/19

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego
Data wpływu 05. 06. 2019 Zał.
Nr sprawy KN0430.002.2019

szczególnie pod względem kompletności. Jest to ocena nieuprawniona. Nie ma jednego – wymaganego prawem – wzoru umowy, a przygotowane przez MEN umowy z ekspertami nie utrudniały merytorycznego odbioru wykonanej pracy.

Nie można się również zgodzić z twierdzeniem NIK, że: „Minister wskazał bowiem wewnętrznie sprzeczne wyjaśnienie, że dotychczasowy wymiar godzin z klasy I i II gimnazjów przeniesiono do ośmioletniej szkoły podstawowej, jednocześnie wskazując, że łącznie w klasach IV-VI ośmioletniej szkoły podstawowej tygodniowy wymiar godzin obowiązkowych, zajęć edukacyjnych zmniejszono aż o 5 godzin, które przeniesiono do ostatnich klas szkoły podstawowej, tj.- do klasy VII i VIII".

W przytoczonym wyjaśnieniu nie ma sprzeczności. Przy opracowywaniu – w związku z reformą struktury szkół – 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. Liczba godzin zajęć edukacyjnych w ciągu 5 lat edukacji – w starym i nowym systemie – nie uległa zatem zmianie:

- stary system (klasy IV – VI szkoły podstawowej + klasy I i II gimnazjum): 138 godzin + 2 godziny do dyspozycji dyrektora = 140 godzin
- nowy system (klasy IV – VIII szkoły podstawowej): 137 godzin + 3 godziny do dyspozycji dyrektora = 140 godzin.

Zmodyfikowany został jedynie tygodniowy wymiar godzin obowiązkowych zajęć edukacyjnych w poszczególnych klasach.

Mając na uwadze dobro i troskę o zdrowie uczniów, w klasach IV-VI nowego systemu zmniejszono liczbę godzin obowiązkowych zajęć edukacyjnych (w klasach: IV i V o 1 godzinę, a w klasie VI aż o 3 godziny tygodniowo). Łącznie w klasach IV–VI 8-letniej szkoły podstawowej tygodniowy wymiar godzin obowiązkowych zajęć edukacyjnych zmniejszono o 5 godzin – w porównaniu z klasami IV-VI dotychczasowej 6-letniej szkoły podstawowej. Godziny te zostały przeniesione do ostatnich klas szkoły podstawowej, tj. do klasy VII i VIII. Wprowadzenie tej modyfikacji wynika z faktu, że im młodsze dziecko, tym więcej czasu powinno ono – po powrocie ze szkoły – odpoczywać i bawić się. W miarę dorastania jego gotowość do uczestniczenia w różnorodnych zajęciach edukacyjnych na wyższych etapach edukacyjnych zwiększa się.

Nie jest również uprawnione twierdzenie NIK, że: „Uczniowie obecnych klas VII i VIII szkoły podstawowej, którzy dotychczas przez sześć lat nauki zrealizowali inną podstawę programową przygotowującą po 6-letniej szkole podstawowej do 3-letniego gimnazjum, musieli uzupełnić braki - wynikające z podstawy programowej przygotowanej dla klas I - VIII szkoły podstawowej - przygotowującej do nauki, np. w 4-letnim liceum ogólnokształcącym o treści z poszczególnych przedmiotów, które nie były nauczane według starej podstawy programowej. Ponadto treści przewidziane na osiem lat nauki zostały

zaplanowane do realizacji dla uczniów rozpoczynających naukę w szkole w wieku siedmiu lat, pomimo że w systemie nadal są uczniowie, którzy rozpoczęli naukę w wieku sześciu lat."

Należy zwrócić uwagę, że pierwsi absolwenci 8-letniej szkoły podstawowej rozpoczną naukę w szkole ponadpodstawowej 1 września 2019 r. i dopiero wówczas będzie możliwe stwierdzenie, czy w jakichś przypadkach nie doszło do nieprawidłowości. Przygotowując nową podstawę programową dla szkoły podstawowej, wzięto pod uwagę po pierwsze: zakres dotychczasowej podstawy programowej dla szkoły podstawowej, po drugie: zakładany zakres kształcenia w szkołach ponadpodstawowych. W wyniku tych działań podstawa programowa dla szkoły podstawowej zawiera obecnie wszystkie treści potrzebne w kształceniu na II etapie edukacyjnym, które – zgodnie z przyjętym spiralnym układem nowej podstawy programowej – uczniowie będą następnie powtarzać, nadbudowywać i rozszerzać w trakcie dalszego kształcenia w wybranym typie szkoły ponadpodstawowej. Podstawa programowa została przygotowana z uwzględnieniem:

- możliwości poznawczych uczniów na danym etapie edukacyjnym w przeznaczonym na dany przedmiot czasie,
- pozostawienia przestrzeni (godzin) na utrwalenie materiału oraz nieplanowane okoliczności wpływające na proces kształcenia, a także czasu na realizację projektów edukacyjnych / prace metodą projektu,
- wymogu precyzyjności zapisów, ale z pozostawieniem nauczycielowi możliwie największej samodzielności w kształtowaniu procesu edukacji; starano się tak formułować zapisy podstawy programowej, aby były one jednoznaczne, konkretne i precyzyjne, i mogły dobrze służyć wszystkim podmiotom wszystkim biorącym udział w procesie kształcenia: uczniom, nauczycielom, rodzicom oraz egzaminatorom.

Wzrost liczby wymagań w podstawie programowej wynika zatem z dążenia do doprecyzowywania, a nie rozszerzania zakresu treści. W konstruowaniu, doborze i zakresie wymagań szczegółowych starano się uwzględniać realny czas pozostający do dyspozycji nauczyciela i – co bardzo istotne – kierowano się zasadą, że realizacja zaplanowanych wymagań nie wypełnia całości czasu przewidzianego na zajęcia w danej klasie. Według wyliczeń ekspertów – autorów podstawy przewidziane w podstawie programowej treści kształcenia poszczególnych przedmiotów powinny wypełnić około 80% wymiaru godzin przeznaczonych na ich realizację. Pozostałe godziny pozostają do dyspozycji nauczyciela i mogą być przeznaczone na utrwalanie zdobytej wiedzy, jej sprawdzanie, ale także na rozwijanie umiejętności i wiadomości zgodnie z potrzebami i zainteresowaniami uczniów.

Zgodnie z obowiązującymi przepisami programy nauczania powinny być dostosowane do potrzeb i możliwości uczniów, dla których są przeznaczone (art. 22a ust. 6 ustawy o systemie oświaty) – oznacza to,

że nauczyciel musi uwzględnić indywidualne potrzeby ucznia, który rozpoczął naukę w wieku 6 lat.

Oczywiście, kluczowa jest bardzo dobra znajomość przez nauczyciela zapisów nowej podstawy programowej, aby nie dochodziło do powielania wzorców oraz zakresu wymagań z wcześniejszych podstaw programowych i programów nauczania.

W związku z tym szkoły otrzymały przygotowaną przez ekspertów publikację prezentującą nowe podstawy programowe dla poszczególnych zajęć, z komentarzem merytorycznym i dydaktyczno-metodycznym (ogólne założenia zmian, porównanie poprzedniej i obecnej podstawy programowej, uzasadnienie zmian, wnioski i rekomendacje dla nauczycieli). Publikacja ta jest dostępna online.

W odniesieniu do ustalenia NIK dotyczącego braku lektur w bibliotekach szkolnych informuję, że szkoły mogą dokonywać zakupów nowości wydawniczych, w szczególności lektur szkolnych, z dotacji pozyskanej z „Narodowego Programu Rozwoju Czytelnictwa" Priorytet 3. W ciągu trzech lat realizacji programu – od 2016 roku – do bibliotek szkolnych trafiło około 6 milionów książek, w tym lektury szkolne.

W odniesieniu do uwag NIK, dotyczących różnic w zasadach wystawiania uczniom ocen końcowych pragnę zauważyć, że zasady oceniania regulują przepisy ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty[1] oraz rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 3 sierpnia 2017 r. w sprawie oceniania, klasyfikowania i promowania uczniów i słuchaczy w szkołach publicznych[2]. Przepisy te stanowią, że ocenianie polega na rozpoznawaniu przez nauczycieli poziomu i postępów w opanowaniu przez ucznia wiadomości i umiejętności w stosunku do wymagań określonych w podstawie kształcenia ogólnego oraz wymagań edukacyjnych wynikających z realizowanych w szkole programów nauczania. Ocenianie osiągnięć edukacyjnych uczniów odbywa się w ramach systemu oceniania wewnątrzszkolnego. System ten obejmuje m.in. formułowanie przez nauczycieli wymagań edukacyjnych niezbędnych do otrzymania przez ucznia poszczególnych śródrocznych i rocznych ocen klasyfikacyjnych z obowiązkowych i dodatkowych zajęć edukacyjnych.

Nauczyciele na początku każdego roku szkolnego informują uczniów i ich rodziców o wymaganiach edukacyjnych niezbędnych do otrzymania przez ucznia poszczególnych śródrocznych i rocznych ocen klasyfikacyjnych z zajęć edukacyjnych - wynikających z realizowanego przez siebie programu nauczania.

Szczegółowe zaś warunki i sposób oceniania wewnątrzszkolnego określa statut szkoły. Różne kryteria oceniania w różnych szkołach wynikają, zarówno

[1] Dz. U. z 2018 r. poz. 1457.
[2] Dz. U. z 2017 r. poz. 1534.

z wymagań edukacyjnych sformułowanych przez nauczycieli związanych z realizowanymi w szkole programami nauczania, jak i z przyjętych w szkołach wewnątrzszkolnych systemów oceniania - uwzględniających także możliwości edukacyjne uczniów, ich zaangażowanie i wkładany wysiłek.

W odniesieniu do uwagi NIK dotyczącej liczby nauczycieli przeszkolonych z nowej podstawy programowej, informuję, że obowiązek realizacji przez publiczne placówki doskonalenia nauczycieli szkoleń w zakresie odpowiadającym zmianom związanym z polityką oświatową państwa wynika wprost z przepisów prawa. Co za tym idzie ani Minister, ani kuratorzy oświaty nie ustalali liczby szkoleń, ani nie określali liczby nauczycieli, którzy powinni zostać przeszkoleni z tego zakresu. Analiza zebranych przez MEN danych dotyczących liczby nauczycieli przeszkolonych w poszczególnych województwach wskazuje, że szkolenia były organizowane adekwatnie do potrzeb środowiska oświatowego, tj. liczby zgłoszeń nauczycieli. Pozyskiwanie danych o szkoleniach z zakresu nowej podstawy programowej miało na celu ustalenie stopnia uczestnictwa nauczycieli, poziomu zainteresowania szkoleniami, określenie dostępności oferty szkoleń i zidentyfikowanie zapotrzebowania na szkolenia z nowej podstawy programowej.

Uwagi NIK dotyczące liczby nauczycieli przeszkolonych z nowej podstawy programowej wynikają zatem z niezrozumienia przyjętych w systemie oświaty zasad doskonalenia nauczycieli. Udział nauczycieli w szkoleniach jest dobrowolny. Nauczyciele mogli przygotowywać się do realizacji nowej podstawy programowej również samodzielnie, korzystając z dostępnych materiałów, w których omawiano zmiany.

Zdaniem MEN stwierdzenie NIK o braku rzetelnych analiz finansowych przeprowadzonych przez MEN w związku z wprowadzanymi zmianami w systemie oświaty jest niezgodne z prawdą. Do projektu ustawy wdrażającej reformę załączono ocenę skutków regulacji (OSR) zawierającą szczegółową i dokładną analizę wpływu projektowanej reformy na wszystkie podmioty (m.in. samorządy, szkoły, nauczycieli, uczniów, organy prowadzące). W ramach ww. prac dokonano m.in. analizy finansowej i kosztowej, analizy niemierzalnego wpływu na społeczeństwo, obywateli i rodzinę, analizę wpływu na rynek pracy. W informacji NIK jako dowód na poparcie twierdzenia o nierzetelności analiz finansowych MEN wskazała jedynie analizę odnoszącą się do kosztów związanych z dowożeniem uczniów. Argumenty przytoczone przez NIK nie podważają analiz dokonanych przez MEN. Wzrost wydatków na dowożenie nie dowodzi braku oszczędności. Gdyby reformy nie było wzrost wydatków na dowożenie uczniów byłby jeszcze większy niż obecnie. Reforma wpłynęła na zagęszczenie obwodów szkół i zmniejszanie liczby dowozów w związku z likwidacją gimnazjów. Z danych SIO wynika, że we wrześniu 2017 i 2018 r. liczba dzieci dowożonych znacząco spadła, we wrześniu 2017 r. o 29 tys., tj. o 5%, a we wrześniu 2018 r. o 39 tys., tj. o 7%. Wzrost wydatków na dowożenie jest efektem wpływu innych czynników, takich jak: wzrost liczby dzieci niepełnosprawnych objętych dowozem, wzrost cen paliw oraz kosztów

ubezpieczeń pojazdów, wzrost wynagrodzenia kierowców. Wobec tego fakt wzrostu wydatków ponoszonych przez jednostki samorządu terytorialnego na dowożenie uczniów nie może być przesłanką do kwestionowania wyliczeń przedstawionych przez MEN w OSR.

Podobnie twierdzenie NIK o wpływie reformy na zwiększone wydatki jednostek samorządu terytorialnego (JST) jest daleko idącym uproszczeniem. Zwiększenie wydatków oświatowych niekoniecznie jest wynikiem reformy. Taki stan rzeczy może być spowodowany m.in decyzjami samorządów o inwestowaniu w edukację w związku ze znacznym wzrostem ich dochodów. Subwencja oświatowa nie jest i nigdy nie była jedynym źródłem finansowania zadań oświatowych JST. Subwencja jest tylko jednym, choć bardzo znacznym, ze źródeł dochodów samorządów. Odnoszenie wydatków JST na oświatę tylko do subwencji oświatowej jest niezgodne z obowiązującym stanem prawnym. Na łączne dochody JST, zgodnie z art. 167 Konstytucji RP, składają się subwencje, dotacje i dochody własne. A należy zwrócić uwagę, że dochody JST ogółem wzrosły w 2017 r. o 16,2 mld zł, tj. o 7,6%, a w 2018 r. o 22 mld zł, tj. o 9,6% względem roku poprzedniego.

Trudno obecnie zweryfikować, czy samorządy uzyskały zakładany w pracach nad reformą poziom oszczędności, gdyż części wydatków nie da się wyodrębnić w ramach sprawozdawczości budżetowej, a część oszczędności zakładana była w długofalowej perspektywie i w tym momencie nie jest jeszcze znana ich skala. Reforma oświaty jest w trakcie realizacji i ważnym momentem dla oceny skutków finansowych reformy będzie rok szkolny 2019/2020, kiedy to zupełnie przestaną istnieć w systemie gimnazja (w tym klasy gimnazjalne) natomiast liczba uczniów w liceach i technikach zwiększy się o dodatkowy rocznik.

Podana przez NIK informacja, że w latach 2017-2018 uwzględniono zaledwie 38,5% kwoty wnioskowanej przez jednostki samorządu terytorialnego z 0,4% rezerwy części oświatowej subwencji ogólnej na dofinansowanie zadań związanych ze zmianami systemu oświaty również nie jest prawdziwa.

W latach 2017 – 2018 w ramach kryteriów wpierających bezpośrednio wprowadzenie reformy edukacji ze środków 0,4% rezerwy części oświatowej subwencji ogólnej JST została przyznana kwota w łącznej wysokości 150.654,4 tys. zł, co stanowiło 70,1% kwoty wnioskowanej (214.820,7 tys. zł) i 41,7% łącznej rozdysponowanej kwoty rezerwy w tych latach.

Niemożliwe było przyznanie 100% kwoty wnioskowanej wszystkim JST, ponieważ niektóre wnioski opiewały na bardzo wysokie kwoty, znacznie wyższe niż przeciętna w skali kraju. Przyznanie wszystkim JST 100% wnioskowanej kwoty nie byłoby racjonalne i sprawiedliwe.

Limity dofinansowania na poszczególna zadania związane z reformą oświaty zostały ustalone wspólnie ze stroną samorządową reprezentowaną przez Zespół ds. Edukacji, Kultury i Sportu Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego.

Wskazany przez NIK problem dotyczący niewystarczającej liczby pracowni przedmiotowych i pomocy dydaktycznych wynika z wieloletnich zaległości. Zostały one dostrzeżone i dlatego MEN podjęło konkretne i wymierne kroki w celu poprawy sytuacji. W 2018 roku przeznaczono z 0,4% rezerwy części oświatowej subwencji ogólnej kwotę 66,4 mln złotych na wyposażenie pracowni do przedmiotów przyrodniczych (chemia, fizyka, biologia, geografia). Wsparcie uzyskało 1 927 szkół podstawowych z 1 556 JST. Program będzie kontynuowany w latach 2019-2021, dzięki czemu każda publiczna szkoła podstawowa będzie miała nowoczesne wyposażenie i możliwość realizacji podstawy programowej.

Dodatkowo wspierane są także szkoły zawodowe – w latach 2017-2018 przekazano 7,2 mln zł na wyposażenie pracowni zawodowych.

Dofinansowanie z tych środków zostało przeznaczone m.in. na: doposażenie w meble świetlic oraz pomieszczeń do nauki, na remonty pomieszczeń sanitarnych, doposażenie szkół i placówek w pomieszczenia do nauki w nowo wybudowanych budynkach czy pozyskanych w wyniku adaptacji innych pomieszczeń szkolnych, na wyposażenia gabinetów profilaktyki zdrowotnej realizowane w latach 2015-2017[3].

Nie jest prawdziwa również podana przez NIK informacja, że nieznany jest los 951 gimnazjów. MEN monitorowało przekształcanie gimnazjów używając danych pochodzących z różnych źródeł i posiada precyzyjne dane dotyczące każdego gimnazjum w systemie oświaty. Na dzień 30 września 2018 r. w systemie informacji oświatowej były zarejestrowane jeszcze 1 672 gimnazja (783 samodzielne, 889 w zespołach). Oddziały gimnazjalne, po włączeniu lub przekształceniu, funkcjonowały w sumie w 5 787 szkołach innego typu:

- 5 492 w szkołach podstawowych,
- 234 w liceach ogólnokształcących,
- 34 w technikach,
- 27 w branżowych szkołach I stopnia.

Za mylącą należy uznać informację NIK, że analiz dostępności pomieszczeń i potencjalnych miejsc dokonano jedynie w 13% szkół ponadpodstawowych i ponadgimnazjalnych. Analizy MEN były rzetelne i miarodajne, a co najważniejsze zyskują potwierdzenie w rzeczywistości. Nie zabraknie dla uczniów miejsc nawet w największych miastach, w których w szkołach ponadpodstawowych i ponadgimnazjalnych uczy się wielu absolwentów szkół z gmin zlokalizowanych na terenie pobliskich powiatów.

Ponadto MEN zebrało za pośrednictwem Kuratorów Oświaty dane o liczbie pomieszczeń oraz planowanej do utworzenia liczbie oddziałów dla absolwentów szkół podstawowych i gimnazjów na rok szkolny 2019/2020 we wszystkich szkołach publicznych, w związku z czym MEN posiada pełne dane dotyczące liczby pomieszczeń w niemal każdej szkole publicznej oraz planowanej liczbie

[3] Str. 67-69 informacja o wynikach kontroli pn. *Zmiany w systemie oświaty (P/18/027).*

oddziałów, oddzielnie dla absolwentów szkół podstawowych, oddzielnie absolwentów gimnazjów.

Analizy przeprowadzone przez MEN odnosiły się do samodzielnych liceów ogólnokształcących, ponieważ w tym typie szkół, a nie w zespołach, które mają większą elastyczność w dostępie do sal lekcyjnych, zachodzi większe ryzyko braku pomieszczeń lekcyjnych. Analiza wykazała, że ryzyko systemu zmianowego jest marginalne. Aby zminimalizować występujące od dawna w systemie oświaty zjawisko zmianowości, przygotowano dodatkowe kryterium przy pozyskiwaniu przez JST środków z rezerwy subwencji oświatowej na wyposażenie nowych pomieszczeń, w tym pomieszczeń pozyskiwanych w wyniku adaptacji. W latach 2017-2018 JST otrzymały z rezerwy dodatkowo 30,5 mln zł na ten cel. Należy także podkreślić, że podział subwencji oświatowej na 2019 rok uwzględnia zwiększone wydatki samorządów (głównie powiatów) związane z rekrutacją w roku 2019. W algorytmie podziału subwencji oświatowej przewidziano zmniejszenie liczby uczniów w gimnazjach oraz ich odpowiednio wzrost w szkołach ponadpodstawowych i ponadgimnazjalnych.

W wyniku zastosowania wskaźników zwiększających od 1 września 2019 r. zwiększy się liczba uczniów w szkołach ponadgimnazjalnych i ponadpodstawowych przyjęta do odpowiednich wag uwzględnionych w podziale subwencji. Spowodowuje to przesunięcie kwoty subwencji w wysokości ok. 890 mln zł z samorządu gminnego do powiatów.

Nieprawdziwa jest również informacja, że w ośmiu województwach może brakować miejsc dla absolwentów szkół podstawowych i gimnazjów. Analiza danych zebranych przez kuratorów oświaty od dyrektorów szkół oraz organów prowadzących (ze stycznia 2019 r.) wykazała, że w 13 województwach liczba planowanych miejsc jest odpowiednia (w tym w dwóch jest minimalnie niższa, w granicach błędu statystycznego), w 3 województwach istnieje potrzeba utworzenia dodatkowych miejsc jednak w liczbie, która w skali województwa stanowi niewielki odsetek. Należy podkreślić, że analizowano dane wstępne, zebrane jeszcze przed rozpoczęciem prac nad arkuszami organizacyjnymi na rok szkolny 2019/2020 i przed rozpoczęciem rekrutacji.

Nieprawdą jest także, że w związku z reformą pogorszyły się warunki pracy nauczycieli. Wręcz przeciwnie, reforma miała bardzo korzystny wpływ na warunki pracy nauczycieli. W latach 2017-2018 przybyło 28 tys. etatów nauczycieli. Dzięki większej liczbie oddziałów oraz dodatkowym godzinom przewidzianym na realizacje podstawy programowej, ograniczono niekorzystny wpływ niżu demograficznego, zamiast zwolnień spowodowanych zmniejszającą się liczbą uczniów reforma wygenerowała dodatkowe etaty dla nauczycieli. Liczba nauczycieli niepełnozatrudnionych spada i o ile w 2014 r. wynosiła ona 18,6%, to w 2018 r. wynosiła już 15,2%.

Podana przez NIK informacja, że o 55% wzrosła liczba nauczycieli pracujących w więcej niż jednej szkole jest myląca, niewynikająca z zasad sprawozdawczości. Przy uwzględnieniu wzrostu ogólnej liczby nauczycieli

w analizowanych szkołach w poszczególnych latach, odsetek zatrudnionych w więcej niż 1 szkole wzrósł nieznacznie, tj. z 7,17% w 2016 r. do 10,98% w 2018 r.

Odnośnie stwierdzonych nieprawidłowości w zakresie pomocy psychologiczno-pedagogicznej wyjaśniam, że w celu zwiększenia dostępności pomocy psychologiczno-pedagogicznej dla uczniów, Minister Edukacji Narodowej określił w formie rozporządzenia[4] wykaz zajęć prowadzonych bezpośrednio z uczniami lub wychowankami albo na ich rzecz m.in. przez pedagogów, psychologów, logopedów, terapeutów pedagogicznych i doradców zawodowych w przedszkolach, szkołach i placówkach.

Dyrektor co najmniej raz w roku, dokonuje kontroli zapewniania bezpiecznych i higienicznych warunków korzystania z obiektów należących do szkoły lub placówki, w tym bezpiecznych i higienicznych warunków nauki, oraz określa kierunki ich poprawy.

Kolejnym działaniem, które przekłada się na zwiększenie dostępności do pomocy psychologiczno-pedagogicznej dla dzieci i młodzieży jest wprowadzenie w podziale subwencji oświatowej na rok 2019 dwóch wag na realizację działań z zakresu pomocy psychologiczno-pedagogicznej[5].

Należy podkreślić, że w trakcie prowadzenia przez NIK kontroli w 32 szkołach, Minister Edukacji Narodowej nowelizacją z listopada 2018 r. zmienił m.in. warunki dotyczące ustalania planu zajęć dydaktyczno-wychowawczych[6] oraz organizacji przerw śródlekcyjnych[7]. Ten obszar będzie monitorowany w ramach nadzoru pedagogicznego w roku szkolnym 2020/2021.

Minister Edukacji Narodowej nie może zgodzić się z twierdzeniem NIK - odnoszącym się do planów działalności MEN na lata 2017 i 2018. Plany działalności MEN zostały sporządzone zgodnie z przepisami ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. *o finansach publicznych* (Dz. U. z 2017 r. poz. 2077, z późn. zm.) i spełniają wytyczne ujęte w przepisach rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 29 września 2010 r. *w sprawie planu działalności i sprawozdania z jego wykonania* (Dz. U. Nr 187, poz. 1254), w tym wytyczne ujęte w § 2 pkt 2 rozporządzenia. W częściach A planów działalności ujęto pięć najważniejszych

---

[4] Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 3 sierpnia 2018 r. w sprawie wykazu zajęć prowadzonych bezpośrednio z uczniami lub wychowankami albo na ich rzecz przez nauczycieli poradni psychologiczno-pedagogicznych oraz nauczycieli: pedagogów, psychologów, logopedów, terapeutów pedagogicznych i doradców zawodowych (Dz. U. poz. 1601).

[5] Zgodnie z przepisami rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 18 grudnia 2018 r. w sprawie sposobu podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego w roku 2019 (Dz.U. z 2018 r. poz. 2446).

[6] przepis w zakresie planu zajęć dydaktyczno-wychowawczych obliguje do zapewnienia równomiernego obciążenia uczniów zajęciami w poszczególnych dniach tygodnia, ich zróżnicowanie w każdym dniu oraz dostosowania do możliwości psychofizycznych uczniów podejmowania intensywnego wysiłku umysłowego w ciągu dnia.

[7] § 14 ust. 3 rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 31 października 2018 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie bezpieczeństwa i higieny w publicznych i niepublicznych szkołach i placówkach.

dla ministra celów wraz z miernikami i najważniejszymi zadaniami, a także odniesiono się do dokumentów o charakterze strategicznym.

Należy zauważyć, że żadne przepisy, w tym również przepisy ww. rozporządzenia, nie określają wytycznych odnoszących się do wyboru przez ministra, najważniejszych celów, które powinny być ujęte w planie. Wybór priorytetów na dany rok zależy od decyzji ministra sporządzającego plan i jest weryfikowany przez Prezesa Rady Ministrów – zgodnie z ww. rozporządzeniem, przed podpisaniem planu, minister przedstawia projekt planu Prezesowi Rady Ministrów. Prezes Rady Ministrów nie zgłaszał zastrzeżeń odnoszących się do nieuwzględnienia w planach MEN na rok 2017 i 2018 priorytetów rządu w obszarze oświaty i wychowania, w tym również wynikających z expose.

Odnosząc się do celów określanych przez Ministra Edukacji Narodowej w planach działalności, pragnę zauważyć, że w sytuacji przygotowywania licznych zmian w systemie edukacji, obejmujących swym zakresem różnorodną problematykę, nie ma możliwości ujęcia wszystkich celów i zadań w części A planu (dla której określono maksymalnie pięć celów). Nie oznacza to oczywiście, że cele, które nie były ujęte w planie działalności, nie były realizowane. Wskazane w planach cele wynikały wprost z expose, zarówno Prezesa Rady Ministrów Pani Beaty Szydło, jak i Prezesa Rady Ministrów Pana Mateusza Morawieckiego, a także z dokumentów o charakterze strategicznym.

Ponadto, pragnę zauważyć, że minister ujmował w części A swoich planów działalności w szczególności cele związane z kluczowymi, podejmowanymi zmianami[8], uwzględniając cele związane z wdrażaniem i monitorowaniem już wprowadzonych zmian[9], w tym również dotyczących nowej podstawy programowej i zmian w kształceniu zawodowym.

Z poważaniem,

Anna Zalewska

[8] W planie na rok 2017: cel nr 2. Sprawne i bezpieczne posługiwanie się technologiami informacyjno-komunikacyjnymi przez uczniów i nauczycieli; cel nr 4. Optymalizacja systemu finansowania zadań oświatowych ukierunkowana na koszty i potrzeby; cel nr 5. Motywacyjny i uproszczony system wynagradzania nauczycieli. W planie na rok 2018: cel nr 1. Podnoszenie jakości kształcenia i wsparcia dla uczniów ze specjalnymi potrzebami edukacyjnymi w przedszkolach, szkołach i placówkach systemu oświaty poprzez przygotowanie modelowych rozwiązań (etap I); cel nr 4. Wzmocnienie wychowawczej funkcji szkoły, w tym kształtowanie postaw patriotycznych uczniów oraz podtrzymywanie poczucia tożsamości narodowej polskich dzieci i młodzieży zamieszkałych za granicą.

9 W planie na rok 2017: cel nr 1. Podniesienie jakości kształcenia zawodowego poprzez zaangażowanie pracodawców w proces dostosowania oferty i treści kształcenia zawodowego do potrzeb rynku pracy; cel nr 3. Rozwijanie aktywności szkół w kształtowaniu postaw prospołecznych. W planie na rok 2018: cel nr 2. Przygotowanie uczniów do podejmowania decyzji o wyborze zawodu i kierunku kształcenia cel nr 3. Zapewnienie właściwego wdrożenia nowej podstawy programowej wychowania przedszkolnego i kształcenia ogólnego; cel nr 5. Podniesienie kompetencji uczniów szkół podstawowych w zakresie bezpieczeństwa informatycznego poprzez wdrożenie nowej podstawy programowej informatyki w szkole podstawowej oraz podniesienie kompetencji nauczycieli w zakresie bezpieczeństwa informatycznego w szkołach.

6.6. Opinia Prezesa NIK do stanowiska Ministra

PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
KRZYSZTOF KWIATKOWSKI

Warszawa, dnia 18 czerwca 2019 r.

KNO.430.002.2019
P/18/027

Opinia
do stanowiska Ministra Edukacji Narodowej
w sprawie Informacji o wynikach kontroli – *Zmiany w systemie oświaty*

Stosownie do art. 64 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2019 r., poz. 489) przedstawiam opinię do stanowiska Ministra Edukacji Narodowej zawartego w piśmie z dnia 30 maja 2019 r. (BK-WKI.0911.3.2018.FS).

Wskazane w stanowisku MEN kwestie w szczególności dotyczące: przygotowania podstaw programowych, w tym: wyboru ekspertów i przedmiotu zawartych z nimi umów, a także wymiaru godzin obowiązkowych dla uczniów, szkolenia nauczycieli, analiz finansowych przeprowadzonych przez Ministra w związku ze zmianami w systemie oświaty, rozdysponowania przez Ministra środków rezerwy części oświatowej subwencji ogólnej, monitorowania przekształceń gimnazjów, w tym losu 951 gimnazjów, analiz dostępności pomieszczeń szkół ponadpodstawowych i ponadgimnazjalnych czy sporządzania planów działalności MEN, były przedmiotem postępowania kontrolnego, a następnie przewidzianej ustawą o NIK procedury zgłaszania zastrzeżeń i ich rozpatrywania przez Kolegium NIK. W podjętej przez Kolegium NIK w dniu 27 marca 2019 r. uchwale zastrzeżenia MEN zostały w znacznej mierze oddalone. Zawarte w informacji o wynikach kontroli fakty i oceny są zgodne z przedmiotową uchwałą.

Najwyższa Izba Kontroli podtrzymuje stanowisko wyrażone w informacji *Zmiany w systemie oświaty*, że prowadzony przez Ministra proces przygotowania nowych podstaw programowych był nierzetelny. Spośród 186 ekspertów ją opracowujących, jedynie 38 (20%) było rekomendowanych przez podmioty, do których zwrócono się z taką prośbą. Ostatecznego wyboru ekspertów dokonał autonomicznie Minister. Ponadto podstawę programową kształcenia ogólnego dla jednego z przedmiotów nauczania (wychowanie do życia w rodzinie) dla szkoły ponadpodstawowej i ponadgimnazjalnej, w związku z rozwiązaniem zespołu ekspertów, tworzyli pracownicy Ministerstwa, a nie – jak w pozostałych przypadkach – zespoły ekspertów. W zawieranych umowach z ekspertami nie wskazano etapu edukacyjnego i typu szkoły, którego mają dotyczyć treści nauczania zawarte w założeniach podstawy programowej. Nie uwzględniono w nich również szczególnej sytuacji uczniów, którzy rozpoczęli naukę w wieku sześciu lat oraz uczniów rozpoczynających nową podstawę programową na etapie klas VII i VIII. Ograniczano się jedynie do ogólnych zapisów przedmiotu umowy.

Wewnętrzna sprzeczność wyjaśnień Ministra w odniesieniu do wymiaru godzin polega na wskazaniu, że dotychczasowy wymiar godzin z klasy I i II gimnazjów przeniesiono do ośmioletniej szkoły podstawowej, a następnie poinformowaniu, że w klasach IV-VI ośmioletniej szkoły podstawowej tygodniowy wymiar godzin zmniejszono o 5 godzin, które przeniesiono do ostatnich klas szkoły podstawowej, tj. do klasy VII i VIII. Jednocześnie w stanowisku Minister wskazał, że w obecnie obowiązującej podstawie programowej zwiększono liczbę wymagań, co wynika z dążenia do doprecyzowania. Zdaniem respondentów badania kwestionariuszowego skierowanego przez NIK do dyrektorów szkół podstawowych, obowiązująca podstawa programowa jest zbyt obszerna, nieprzystająca do realiów szkolnych i przede wszystkim bardzo obciążająca dla uczniów. Potrzebę weryfikacji lub zmiany podstawy programowej tak, aby dostosować treści w niej zawarte do możliwości uczniów i nauczycieli, potwierdziła blisko jedna trzecia osób uczestniczących w tym badaniu.

Najwyższa Izba Kontroli nie kwestionuje wskazanej przez Ministra w stanowisku autonomii szkół i nauczycieli w projektowaniu wewnątrzszkolnych systemów oceniania, czy formułowaniu wymagań edukacyjnych, zwraca jednak uwagę na potrzebę porównywalności wystawianych uczniom ocen końcowych, które – obok wyników egzaminów zewnętrznych – stanowią istotny element w procesie rekrutacji, a w konsekwencji decydują o dalszych losach edukacyjnych i zawodowych uczniów.

Minister Edukacji Narodowej nie dokonał również rzetelnych analiz finansowych i organizacyjnych skutków projektowanych zmian. Nie dysponował pełnymi i rzetelnymi informacjami na temat kosztów reformy. Wspomniana przez Ministra, jako podstawa dokonanych analiz finansowych, Ocena Skutków Regulacji (OSR) dopiero po konsultacjach międzyresortowych została uzupełniona o wpływ projektowanych zmian na finanse jednostek samorządu terytorialnego, co zdaniem NIK wskazuje, że pierwotnie zakładano model reformy bez ich dodatkowych nakładów finansowych. Najwyższa Izba Kontroli odnosząc się do skutków finansowych zmian w systemie oświaty przeanalizowała wszystkie wskazane w OSR źródła finansowania reformy przez samorządy: część oświatową subwencji ogólnej, zmniejszenie kosztów kształcenia jednego ucznia oraz oszczędności z tytułu dowożenia uczniów. W latach 2016-2018 część oświatowa subwencji ogólnej wzrosła o 3,8%, przy wzroście wydatków samorządów na oświatę o 15,6%, a z ustaleń kontroli wynika, że koszty kształcenia i dowożenia jednego ucznia w samorządach wzrosły. Natomiast różnica pomiędzy wyliczoną przez NIK (38,5%) a wskazaną przez Ministra (70,1%) wartością kwoty wnioskowanej przez samorządy w ramach rezerwy części oświatowej subwencji ogólnej, którą przekazano na zadania związane z wdrażaną reformą, wynika z nieuwzględnienia przez Ministra wszystkich kryteriów bezpośrednio lub pośrednio związanych z reformą. Takim elementem były przykładowo koszty związane z wypłatą odpraw dla zwalnianych nauczycieli, na które w 2018 r. przyznawano tylko 15% wnioskowanych kwot.

Minister nie przeprowadził rzetelnych i kompleksowych analiz możliwości przyjęcia do szkół ponadpodstawowych i ponadgimnazjalnych absolwentów klas VIII szkoły podstawowej i klas III gimnazjów, ograniczając się do analizy liczby pomieszczeń w samodzielnych liceach ogólnokształcących prowadzonych przez jst, co nie daje pełnego obrazu dostępności miejsc w szkołach. Przedłożone w stanowisku MEN informacje dotyczące planowanych miejsc w szkołach ponadgimnazjalnych i ponadpodstawowych, co do zasady potwierdzają niewystarczającą ich liczbę w części województw. Podkreślić należy przy tym, że dane na ten temat nie były dostępne w trakcie prowadzenia kontroli w Ministerstwie Edukacji Narodowej. Z informacji przekazanych Najwyższej Izbie Kontroli przez kuratorów oświaty na temat liczby oferowanych miejsc dla kandydatów tzw. podwójnego rocznika, według stanu do dnia 18 stycznia 2019 r., wynika, że stan przygotowań do przyjęcia kandydatów był różny w skali kraju. Liczba oferowanych miejsc w stosunku do liczby uczniów potencjalnie przystępujących do rekrutacji była mniejsza w ośmiu województwach, a większa w siedmiu województwach.

W odniesieniu do stanu przekształceń lub likwidacji gimnazjów Minister posługiwał się danymi głównie z dwóch źródeł, wynikami badania ankietowego przeprowadzonego na początku 2017 r. wśród dyrektorów gimnazjów prowadzonych przez jst oraz danymi zawartymi w Systemie Informacji Oświatowej. Wyniki badania były wyłącznie deklaracjami i nie przedstawiały faktycznego stanu zmian. System Informacji Oświatowej, pomimo podjętych przez Ministra działań, do zakończenia czynności kontrolnych nie był źródłem rzetelnych danych. W trakcie kontroli stwierdzono wyrejestrowanie z systemu 951 gimnazjów bez podania informacji o ich przekształceniu lub likwidacji. Oznacza to, że nie miał narzędzi do rzetelnego monitorowania zmian. Minister nie posiadał również informacji o liczbie przeszkolonych nauczycieli z nowej podstawy programowej. Posiadał informacje tylko o liczbie uczestników szkoleń (przy czym jeden nauczyciel mógł uczestniczyć w kilku szkoleniach). Jednocześnie Minister nie ujął kompleksowo wdrażania i monitorowania wprowadzanych zmian w swoich rocznych planach działalności w 2017 r. i 2018 r., co NIK oceniła negatywnie.

Najwyższa Izba Kontroli wyraża nadzieję, iż podejmowane przez Ministra działania na rzecz zwiększenia dostępności pomocy psychologiczno-pedagogicznej w szkołach czy doposażenia pracowni i bibliotek szkolnych przyczynią się do poprawy funkcjonowania szkół.