



KNO. 430.006.2022  
Nr ewid. 137/2022/P/22/019/KNO

Informacja o wynikach kontroli

## DOPUSZCZANIE PODRĘCZNIKÓW DO UŻYTKU SZKOLNEGO

DEPARTAMENT NAUKI, OŚWIATY  
I DZIEDZICTWA NARODOWEGO

## MISJA

Najwyższej Izby Kontroli jest niezależna, profesjonalna kontrola zadań publicznych w interesie obywateli i państwa

### Informacja o wynikach kontroli

#### Dopuszczanie podręczników do użytku szkolnego

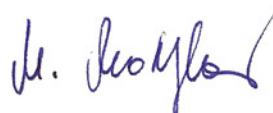
Dyrektor Departamentu Nauki, Oświaty  
i Dziedzictwa Narodowego



Piotr Prokopczyk

#### Akceptuję:

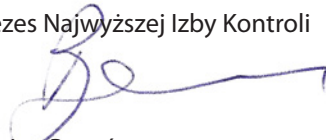
Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli



Małgorzata Motylow

#### Zatwierdzam:

Prezes Najwyższej Izby Kontroli



Marian Banaś

Warszawa, dnia 17.11.2022

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

[www.nik.gov.pl](http://www.nik.gov.pl)

# SPIS TREŚCI

WYKAZ STOSOWANYCH SKRÓTÓW, SKRÓTOWCÓW I POJĘĆ.....	4
1. WPROWADZENIE.....	6
2. OCENA OGÓLNA .....	8
3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI.....	10
4. WNIOSKI.....	18
5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI .....	19
5.1. Organizacja procesu dopuszczania podręczników do użytku szkolnego.....	19
5.2. Dopuszczanie podręczników do użytku szkolnego .....	29
5.3. Przygotowanie oraz udostępnianie podręczników oraz innych materiałów edukacyjnych przez Ośrodek Rozwoju Edukacji .....	39
6. ZAŁĄCZNIKI.....	50
6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe.....	50
6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno-ekonomicznych.....	52
6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności .....	55
6.4. Dopuszczanie podręczników szkolnych w innych krajach europejskich .....	57
6.5. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli.....	61
6.6. Stanowisko Ministra do informacji o wynikach kontroli .....	62
6.7. Opinia Prezesa NIK do stanowiska Ministra .....	65

## Wykaz stosowanych skrótów, skrótowców i pojęć

<b>IBE</b>	Instytut Badań Edukacyjnych z siedzibą w Warszawie
<b>Jst</b>	Jednostka samorządu terytorialnego
<b>Karta Nauczyciela</b>	Ustawa z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela <sup>1</sup> .
<b>MEN, Ministerstwo</b>	Ministerstwo Edukacji Narodowej, Ministerstwo Edukacji i Nauki
<b>Minister</b>	Minister Edukacji Narodowej, Minister Edukacji i Nauki
<b>Materiał edukacyjny</b>	Pod pojęciem materiału edukacyjnego należy rozumieć: a) materiał do kształcenia ogólnego, w tym dostosowany do potrzeb edukacyjnych i możliwości psychofizycznych uczniów niepełnosprawnych, zastępujący lub uzupełniający podręcznik, umożliwiający realizację programu nauczania do danych zajęć edukacyjnych z zakresu kształcenia ogólnego, na danym etapie edukacyjnym; b) materiał do kształcenia zawodowego, w tym dostosowany do potrzeb edukacyjnych i możliwości psychofizycznych uczniów niepełnosprawnych, umożliwiający realizację programu nauczania zawodu mający postać papierową lub elektroniczną.
<b>Materiał ćwiczeniowy</b>	Pod pojęciem materiału ćwiczeniowego należy rozumieć materiał przeznaczony dla uczniów służący utrwalaniu przez nich wiadomości i umiejętności.
<b>ORE</b>	Ośrodek Rozwoju Edukacji w Warszawie jest publiczną placówką doskonalenia nauczycieli o zasięgu ogólnokrajowym, prowadzoną przez ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania, której celem jest podejmowanie i realizacja działań na rzecz doskonalenia systemu oświaty i podnoszenia jakości edukacji zgodnie z polityką oświatową państwa w obszarze wychowania oraz kształcenia ogólnego, specjalnego, zawodowego i ustawicznego.
<b>Podstawa programowa</b>	Podstawa programowa to określone dla danego etapu edukacyjnego w stosownym rozporządzeniu <sup>2</sup> cele kształcenia, zestaw treści nauczania i umiejętności, które muszą być ujęte w programach nauczania. Zawiera szczegółowy opis wymagań, określa czego uczeń ma się nauczyć z różnych przedmiotów na każdym etapie edukacyjnym, jakie nabyć umiejętności oraz co będzie oceniane i jakie są wymagania egzaminacyjne. Pełną definicję tego pojęcia określa art. 4 pkt 24 ustawy – Prawo oświatowe.
<b>Prawo oświatowe</b>	Ustawa z dnia 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe <sup>3</sup> .
<b>Program nauczania</b>	Program nauczania to dokument opisujący, w jaki sposób zostaną zrealizowane treści nauczania wskazane w podstawie programowej kształcenia ogólnego (kształcenia w zawodzie). Program nauczania przedmiotu musi uwzględniać potrzeby i możliwości uczniów, dla których jest przeznaczony. Sporządzany jest przez nauczyciela lub przez niego adaptowany w taki sposób, aby dla danej klasy prezentował na poszczególne lata szkolne treści zawarte w podstawie programowej, zgodnie z przyjętym planem nauczania.

<sup>1</sup> Dz. U. z 2021 r. poz. 1762, ze zm.

<sup>2</sup> 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.).

<sup>3</sup> Dz. U. z 2021 r. poz. 1082, ze zm.

<b>Rozporządzenie w sprawie podręczników</b>	Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 3 października 2019 r. w sprawie dopuszczania do użytku szkolnego podręczników <sup>4</sup> .
<b>Ustawa o NIK</b>	Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli <sup>5</sup> .
<b>Ustawa o systemie oświaty</b>	Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty <sup>6</sup> (dalej: uso).
<b>Ustawa o finansowaniu zadań oświatowych</b>	Ustawa z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych <sup>7</sup> .
<b>Zajęcia pozalekcyjne</b>	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.
<b>ZPE</b>	Zintegrowana Platforma Informacyjna.

<sup>4</sup> Dz. U. poz. 2013.

<sup>5</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 623.

<sup>6</sup> Dz. U. z 2021 r. poz. 1915, ze zm.

<sup>7</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 2082.

# 1. WPROWADZENIE

## Pytanie definiujące cel główny kontroli

Czy dopuszczanie podręczników do użytku szkolnego odbywa się prawidłowo?

## Pytania definiujące cele szczegółowe kontroli

1. Czy proces dopuszczania podręczników do użytku szkolnego zorganizowano prawidłowo?
2. Czy proces dopuszczania podręczników do użytku szkolnego realizowano prawidłowo, w tym zapewniono uczniom dostęp do podręczników szkolnych i materiałów edukacyjnych?
3. Czy Ośrodek Rozwoju Edukacji prawidłowo realizował zadania, w tym zadania zlecone przez Ministra, dotyczące opracowania oraz udostępniania podręczników szkolnych i materiałów edukacyjnych?

## Jednostki kontrolowane

Ministerstwo Edukacji i Nauki,

Ośrodek Rozwoju Edukacji w Warszawie

## Okres objęty kontrolą

Lata 2020–2022  
(do czasu zakończenia kontroli, tj. 28 lipca 2022 r.)

Uchwalona przez Sejm w dniu 22 listopada 2018 r. ustawa o zmianie ustawy – Prawo oświatowe, ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw<sup>8</sup> wyeliminowała pojęcie – „podręcznik do kształcenia w zawodzie”. Jednym z elementów wprowadzonych zmian było bowiem odstąpienie od dopuszczania do użytku szkolnego podręczników przeznaczonych do kształcenia zawodowego, w tym zastąpienie tradycyjnych podręczników do kształcenia w zawodach materiałami edukacyjnymi w postaci elektronicznej lub papierowej. Ma to szczególne znaczenie w przypadku kształcenia w zawodach, w których szybki postęp techniczny i technologiczny powodował szybką dezaktualizację podręczników w postaci papierowej.

Wprowadzono nową definicję podręcznika szkolnego. Według obecnie obowiązującej ustawy o systemie oświaty pod pojęciem podręcznika należy rozumieć podręcznik do zajęć z zakresu edukacji: polonistycznej, matematycznej, przyrodniczej i społecznej, podręcznik do zajęć z zakresu danego języka obcego nowożytnego, podręcznik do zajęć edukacyjnych z zakresu kształcenia ogólnego, w tym podręcznik przeznaczony do kształcenia specjalnego, dopuszczony do użytku szkolnego (art. 3 pkt 23). Warunki, jakie muszą spełniać podręczniki dopuszczone do użytku szkolnego, określone są w art. 22ao ustawy o systemie oświaty. Na nowo zdefiniowano również materiał edukacyjny, odmiennie przeznaczony do kształcenia ogólnego i odmiennie przeznaczony do kształcenia zawodowego.

Konsekwencją wprowadzonych zmian ustawowych było wydanie nowego rozporządzenia w sprawie dopuszczania do użytku szkolnego podręczników, które weszło w życie 7 listopada 2019 r. Rozporządzenie to obejmuje dopuszczanie do użytku szkolnego już tylko podręczniki przeznaczone do kształcenia ogólnego, w tym do kształcenia specjalnego uwzględniające podstawę programową kształcenia ogólnego określoną w przepisach wydanych na podstawie art. 47 ust. 1 pkt 1 lit b–h ustawy – Prawo oświatowe. Natomiast dopuszczanie do użytku szkolnego podręczników do kształcenia w zawodach, uwzględniających podstawę programową kształcenia w zawodach określoną w przepisach wydanych na podstawie art. 47 ust. 1 pkt 2 ustawy – Prawo oświatowe, w brzmieniu obowiązującym przed dniem 1 września 2019 r., było możliwe jeszcze do dnia 30 czerwca 2021 r. na podstawie przepisów dotychczasowych<sup>9</sup>, zgodnie z art. 115 ust. 1 ww. ustawy zmieniającej.

Podstawowym warunkiem, jaki musi spełnić każdy podręcznik dopuszczony do użytku szkolnego, jest uwzględnienie celów i treści nauczania określonych w podstawie programowej danego przedmiotu na danym etapie edukacyjnym. Podręcznik musi w pełni umożliwić uczniowi uzyskanie wiadomości i umiejętności wymaganych w podstawie programowej.

Nauczanie w szkołach odbywa się obecnie na podstawie programów nauczania, dopuszczonych do użytku szkolnego w szkole przez dyrektora szkoły, a nie podręczników. Nauczyciele w danej szkole samodzielnie decydują o tym, czy będą korzystać z podręcznika czy z innych materiałów edukacyjnych lub

<sup>8</sup> Dz. U. poz. 2245, ze zm., dalej: „ustawa zmieniająca”.

<sup>9</sup> Tj. rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 1 marca 2017 r. w sprawie dopuszczania do użytku szkolnego podręczników (Dz. U. poz. 481) – utraciło moc z dniem 7 listopada 2019 r.

ćwiczeniowych. Mogą również prowadzić proces kształcenia bez korzystania z takich pomocy dydaktycznych. Wyboru podręcznika, materiału edukacyjnego, który zastępuje podręcznik lub materiału ćwiczeniowego do zajęć edukacyjnych dokonuje zespół nauczycieli, który prowadzi dane zajęcia. Dyrektor szkoły, na podstawie przedłożonej przez nauczycieli propozycji ustala, po wcześniejszym zaopiniowaniu przez radę pedagogiczną i radę rodziców, zestaw podręczników, materiałów edukacyjnych i ćwiczeniowych wprowadzając je na listę obowiązujących w danej placówce.

Podręczniki są nadal podstawowymi środkami dydaktycznymi używanymi przez uczniów w trakcie realizacji obowiązku szkolnego lub obowiązku nauki. Podstawową funkcją podręcznika jest funkcja uzupełniająca w stosunku do żywego nauczania. Według Wincentego Okonia<sup>10</sup> podręcznik powinien spełniać następujące funkcje: informacyjną – pomaganie w poznawaniu świata, badawczą – pobudzanie do samodzielnego rozwiązywania problemów, transformacyjną – pokazywanie możliwości przełożenia wiedzy teoretycznej na praktyczne zastosowania oraz samokształceniową – zachęcanie uczniów do dalszej nauki.

Obecnie dostępne na rynku podręczniki to produkty szczególnie bogate w infografiki<sup>11</sup>, które – jak przyznają sami wydawcy – powstają przy udziale wielu specjalistów zarówno z wiedzy merytorycznej, przedmiotowej, która jest oczywiście niezbędna, ale posiłkują się również wiedzą z dziedziny psychologii rozwojowej, pedagogiki, psychologii poznawczej oraz neurobiologii. Wykorzystują psychologię perswazji, estetykę, językoznawstwo, komunikację werbalną. Na zamieszczonej w danym podręczniku ilustracji nic nie jest przypadkowe, ani kolejność, ani wyłuszczenie, ani to, że niektóre elementy są powtórzone w taki czy inny sposób. Te wszystkie elementy mają swoje naukowe uzasadnienie i są wynikiem pracy zespołu specjalistów, którzy wraz z autorem podręcznika wzajemnie się uzupełniają, konsultują i wzbogacają zamieszczone w podręcznikach infografiki. To całe know-how wydawców podręczników polega na umiejętnym połączeniu tych wszystkich ww. elementów i wszystkiego co niesie nowoczesna nauka w jedną całość.

Zadanie zapewnienia uczniom dostępu do podręczników szkolnych Minister realizuje m.in. przy pomocy podległej mu jednostki – Ośrodka Rozwoju Edukacji w Warszawie. Wśród zadań ORE możemy wyróżnić zadania obejmujące: opracowywanie i udostępnianie podręczników, materiałów edukacyjnych, materiałów metodycznych i informacyjnych w formie papierowej lub elektronicznej w zakresie kształcenia ogólnego. ORE gromadzi i upowszechnia materiały informacyjne i edukacyjne w szczególności poprzez prowadzenie Biblioteki Cyfrowej Ośrodka. Wspiera również szkoły i placówki w zakresie realizacji ich zadań dotyczących pracy z uczniem ze specjalnymi potrzebami edukacyjnymi poprzez opracowywanie i udostępnianie materiałów edukacyjnych, informacyjnych i metodycznych.

<sup>10</sup> Wincenty Okoń (1914–2011) – polski pedagog, specjalista w zakresie dydaktyki i pedeutologii, profesor, członek rzeczywisty PAN. Według portalu ([www.wikipedia.pl](http://www.wikipedia.pl)); autor teorii kształcenia wielostronnego, w myśl której w nauczaniu należy uwzględniać stronę teoretyczną, praktyczną i emocjonalną nauczania, a nie jedynie teoretyczną.

<sup>11</sup> Infografika – to graficzna wizualizacja informacji, danych i wiedzy, zaprojektowana tak, by przekazać odbiorcom złożone treści w przystępny i jasny sposób. Jej zadaniem jest przykucie uwagi adresata i umożliwienie mu szybkiego zapoznania się z zawartością niesionych treści.



## 2. OCENA OGÓLNA

Dopuszczanie podręczników odbywało się zgodnie z przepisami, jednakże dobór rzeczoznawców był nieprzejrzysty

W latach 2020–2022 (do 30 czerwca) dopuszczanie przez Ministra Edukacji Nauki podręczników odbywało się zgodnie z przepisami, jednakże sposób organizacji tego procesu nie zapewniał przejrzystości wyboru rzeczoznawców do opiniowania podręczników i stwarzał ryzyko wystąpienia konfliktu interesów:

- nie określono zasad wyboru rzeczoznawców do opiniowania podręczników zgłaszanych w celu dopuszczenia do użytku szkolnego;
- podczas wyboru rzeczoznawców nie brano pod uwagę ich doświadczenia w prowadzeniu zajęć dydaktycznych na etapie edukacyjnym, do którego przeznaczony był opiniowany podręcznik;
- podręczniki opiniowała ograniczona liczba rzeczoznawców.

Minister Edukacji Narodowej w rozporządzeniu z dnia 3 października 2019 r. w sprawie dopuszczania do użytku szkolnego podręczników określił szczegółowe warunki jakie muszą spełniać dopuszczone do użytku szkolnego podręczniki oraz tryb ich dopuszczania, a także wskazał jakie dokumenty trzeba dołączyć do wniosku o wpis na listę rzeczoznawców. Należy jednak zauważyć, że rozporządzenie nie regulowało szczegółowych zasad doboru rzeczoznawców. Kwestia ta nie została również doprecyzowana przez Ministra w formie wewnętrznych procedur, które określałyby zasady i kryteria wyboru rzeczoznawców, czy sposób dokumentowania tego procesu. W konsekwencji, podczas wyboru rzeczoznawców kierowano się głównie ich dyspozycyjnością czasową, brakiem przesłanek wykluczających możliwość sporządzenia opinii o podręczniku oraz możliwością wskazania rzeczoznawców specjalizujących się w danym okresie historycznym (w przypadku podręczników do nauczania historii). Nie przedstawiono również dowodów na to, że przy wskazywaniu rzeczoznawców do opiniowania kierowano się treścią rekomendacji instytucji lub organizacji pozarządowych, wydawanych – stosownie do art. 22a ust. 1 pkt 4 ustawy o systemie oświaty – w ramach procedury wpisywania ich na listę. NIK zauważa również, że podczas wyboru rzeczoznawców nie brano pod uwagę ich doświadczenia w prowadzeniu zajęć dydaktycznych na etapie edukacyjnym, do którego był przeznaczony opiniowany podręcznik. W ocenie NIK proces dopuszczania podręczników do użytku szkolnego nie był w pełni prawidłowo zorganizowany, a jego realizacja chociaż zgodna z przepisami prawa, to jednak nie zapewniała przejrzystości wyboru rzeczoznawców.

Ponadto nie wyegzekwowano terminowego sporządzania opinii od 106 rzeczoznawców. Z tytułu opóźnienia lub nienależytego wykonania przez nich umowy Ministerstwo nałożyło łącznie 210 kar umownych, a w przypadku 46 rzeczoznawców nakładało takie kary wielokrotnie. NIK zwraca także uwagę na konieczność doprecyzowania zapisów w umowach z rzeczoznawcami w celu umożliwienia monitorowania terminowości realizowanego przez nich opiniowania w każdym przypadku, a nie tylko w sytuacji otrzymania informacji o opóźnieniach od wydawców. Wydatki na sporządzone przez rzeczoznawców opinie wyniosły w badanym okresie 1855,2 tys. zł.

Jednocześnie Minister kontynuował działania w celu zwiększenia oferty podręczników do kształcenia specjalnego i zawodowego, stosownie do wniosków skierowanych przez NIK po kontrolach: *Dostępność podręczników szkolnych* (P/14/025) oraz *Kształcenie w szkołach specjalnych* (P/20/021). Zaktualizował również pozostałe wykazy podręczników. Powyższe wskazuje na podjęcie działań w celu zapewnienia ich dostępności dla różnych grup uczniów, na różnych etapach edukacyjnych.

W latach 2019–2022 (do 30 czerwca) Minister udzielił organom prowadzącym dotacji celowej na wyposażenie klas I–VIII szkół podstawowych w podręczniki lub materiały edukacyjne, ćwiczeniowe oraz na refundację kosztów poniesionych na zapewnienie podręczników, materiałów edukacyjnych lub materiałów cwi-



zeniowych w łącznej kwocie 1 220 052,8 tys. zł. Wspierał również wyposażanie placówek nauczania języka polskiego i w języku polskim za granicą przeznaczając na ten cel, w latach 2020–2021, kwotę 7058,5 tys. zł.

Ośrodek Rozwoju Edukacji w Warszawie prawidłowo realizował zadania dotyczące przygotowania oraz udostępniania podręczników szkolnych i materiałów edukacyjnych, w tym zadania zlecone przez Ministra Edukacji i Nauki. Prowadził działalność innowacyjną w zakresie opracowywania oraz udostępniania podręczników i materiałów edukacyjnych do kształcenia ogólnego. Przygotowane materiały były udostępniane w szczególności uczniom, nauczycielom i dyrektorom szkół m.in. w ramach Biblioteki Cyfrowej Ośrodka Rozwoju Edukacji, należącej do Federacji Bibliotek Cyfrowych, w której udostępniono 1030 woluminów<sup>12</sup>.

Ośrodek prawidłowo realizował zadania w zakresie adaptacji i udostępniania podręczników, materiałów edukacyjnych i ćwiczeniowych przeznaczonych dla uczniów z niepełnosprawnościami, w tym zadania zlecone przez Ministra. Ośrodek, poprzez zatrudnionych na umowę-zlecenie ekspertów, za łączną kwotę 81,7 tys. zł dokonał odbioru wykonanych przez Uniwersytet Warszawski 52 adaptacji podręczników dla uczniów z dysfunkcją wzroku za łączną kwotę 913,0 tys. zł oraz zapewnił wydruk i dystrybucję do szkół 1935 egzemplarzy zaadaptowanych podręczników w druku powiększonym i w systemie Braille'a za łączną kwotę 518,5 tys. zł. Prowadząc obsługę aplikacji „Podręczniki dla uczniów z niepełnosprawnościami”, zamieszczał wersje elektroniczne zaadaptowanych podręczników szkolnych. Ponadto opracowywał i udostępniał materiały edukacyjne i merytoryczne dla nauczycieli pracujących z uczniami ze specjalnymi potrzebami edukacyjnymi. Wspierał również kształcenie zawodowe poprzez tworzenie i prowadzenie ogólnopolskiej sieci współpracy i samokształcenia dla nauczycieli szkół zawodowych kształcących w zawodach unikatowych.

<sup>12</sup> Według stanu na 25 maja 2022 r.

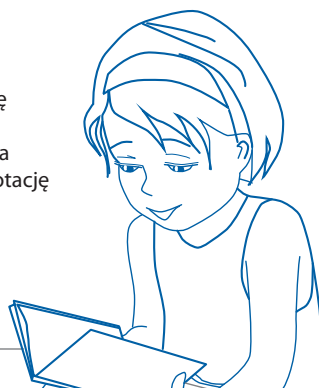
### 3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

Organizacja procesu dopuszczania podręczników nie w pełni prawidłowa

W latach 2020–2022 (do 30 czerwca) proces dopuszczania podręczników do użytku szkolnego nie został w pełni prawidłowo zorganizowany. Minister Edukacji Narodowej, zgodnie z ustawową delegacją zawartą w art. 22a w ust. 1 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty, określił, w drodze rozporządzenia w sprawie dopuszczania podręczników, szczegółowe warunki jakie muszą spełniać dopuszczone do użytku szkolnego podręczniki, szczegółowe warunki i tryb ich dopuszczania, wskazał dokumenty, jakie należy dołączyć do wniosku o wpis na listę rzeczoznawców oraz określił wysokość, tryb wnoszenia i zwrotu opłat w postępowaniu o dopuszczanie podręcznika do użytku szkolnego. W Ministerstwie nie obowiązywały wewnętrzne procedury, które regulowałyby sposób realizacji zadań określonych powyższym rozporządzeniem, a w szczególności proces wyboru rzeczoznawców do opiniowania podręczników.

Infografika nr 1  
Etapy procesu dopuszczania podręcznika

- 1 Od wydawcy podręcznika do Ministra wpływa wniosek o jego dopuszczenie do użytku szkolnego
- 2 Wniosek jest badany, czy spełnia wymagania formalne, tzn. zawiera załączony w wymaganej formie podręcznik, wymagane prawem oświadczenia, dowód wniesionej opłaty itp.
- 3 Minister dokonuje wyboru trzech rzeczoznawców z prowadzonej przez siebie listy celem sporządzenia przez nich dwóch opinii merytoryczno-dydaktycznych i jednej opinii językowej
- 4 Wydawca przekazuje podręcznik do opiniowania każdemu ze wskazanych przez Ministra rzeczoznawców
- 5 Rzeczoznawcy sporządzają opinię w terminie 30 dni od dnia otrzymania egzemplarza podręcznika do opiniowania
- 6 Gdy wszystkie trzy opinie sporządzone przez rzeczoznawców są pozytywne, to spełniony jest warunek uzyskania dopuszczenia podręcznika do użytku szkolnego i Minister wydaje decyzję administracyjną o jego dopuszczeniu
- 7 Minister wpisuje podręcznik na prowadzoną przez siebie listę podręczników dopuszczonych do użytku szkolnego, a wydawca zamieszcza w podręczniku adnotację o jego dopuszczeniu
- 8 Nauczyciel ma prawo wyboru podręcznika do nauczania



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie ustaleń kontroli.

## SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

Nie opracowano zasad i kryteriów wyboru rzeczoznawców, w tym sposobu dokumentowania. Nie sporządzano pisemnego uzasadnienia dla dokonanego wyboru, a jedyną udokumentowaną czynnością było przekazanie do wydawcy decyzji Dyrektora Departamentu Programów Nauczania i Podręczników wskazującej nazwiska rzeczoznawców wybranych do opiniowania zgłoszonego podręcznika. [str. 22–23]

Nie określono zasad wyboru rzeczoznawców

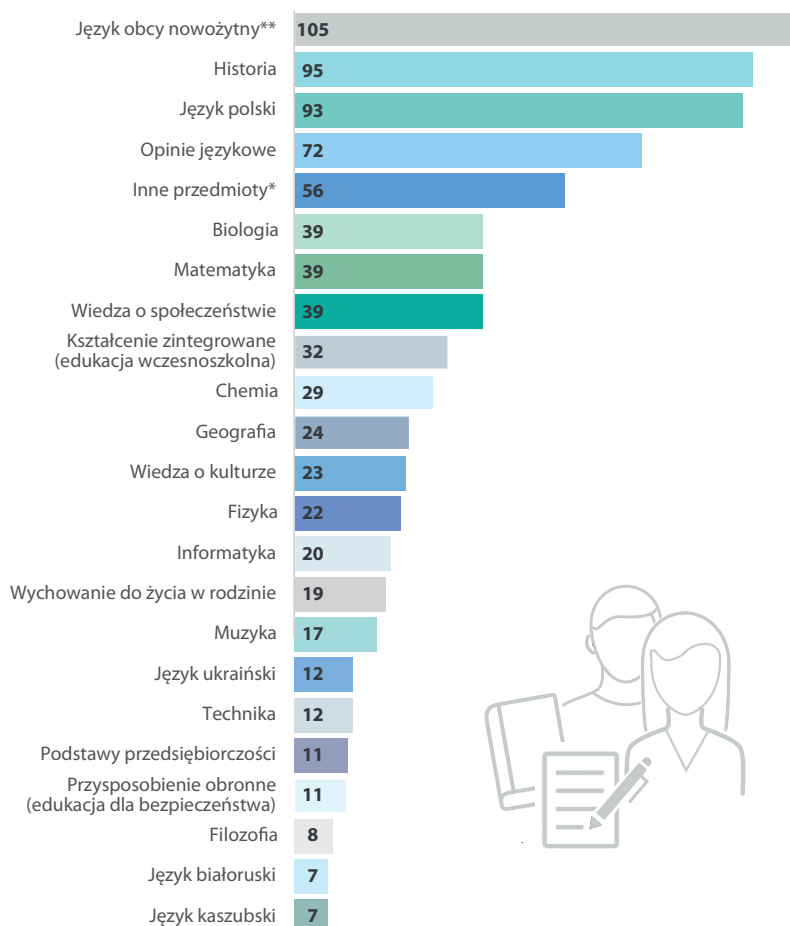
Lista rzeczoznawców do spraw podręczników prowadzona jest w podziale na rodzaje kształcenia: ogólne (zakresy przedmiotowe), specjalne (rzeczoznawców do oceny podręczników w zakresie merytoryczno-dydaktycznym oraz w zakresie spełniania przez podręcznik w postaci elektronicznej warunków pozwalających na zastosowanie rozwiązań umożliwiających odczyt przez uczniów z różnymi rodzajami niepełnosprawności) i w zawodach (w podziale na zawody). Na listę rzeczoznawców wpisywane były osoby, które spełniały warunki określone w art. 22as ustawy o systemie oświaty, a w szczególności oprócz wymaganego wykształcenia wyższego i kompetencji w dziedzinie technologii informacyjno-komunikacyjnych posiadały doświadczenie i osiągnięcia w pracy naukowej lub dydaktycznej oraz rekomendację odpowiednich instytucji lub organizacji pozarządowych.

Prawidłowe prowadzenie list rzeczoznawców

### Infografika nr 2

#### Liczba rzeczoznawców w podziale na rodzaje kształcenia (wg stanu na 30 czerwca 2022 r.)

- Liczba rzeczoznawców do spraw podręczników do kształcenia ogólnego w podziale na przedmioty lub rodzaj opinii (według stanu na 30 czerwca 2022 r.)



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie ustaleń kontroli.

Na liście rzeczoznawców do spraw podręczników do kształcenia ogólnego umieszczone były 792 nazwiska (odpowiednio): 95 osób do sporządzania opinii dotyczących podręczników do nauczania historii, 93 – języka polskiego, 72 do sporządzania opinii językowych, następnie po 33–39 – z matematyki, biologii, WOS, języka niemieckiego, angielskiego, chemii, 20 – geografii i wychowania do życia w rodzinie. *Lista rzeczoznawców do spraw podręczników do kształcenia w zawodach* zawierała 3680 nazwisk, a do kształcenia specjalnego – 17. W okresie objętym kontrolą na listę rzeczoznawców do spraw podręczników do kształcenia ogólnego wpisano 52 rzeczoznawców (15 w 2020 r., 24 w 2021 r. oraz czterech w 2022 r.). W 2020 r., na podstawie art. 22at ust. 1 pkt 2 ustawy *o systemie oświaty*<sup>13</sup>, została wydana jedna decyzja o skreśleniu rzeczoznawcy z listy rzeczoznawców do spraw podręczników do kształcenia ogólnego. [str. 23–25]

Realizacja procesu zgodna z przepisami, jednak wybór rzeczoznawców nieprzejrzysty

Realizacja procesu dopuszczania podręczników do użytku szkolnego odbywała się zgodnie z przepisami prawa, jednak nie zapewniono przejrzystości wyboru rzeczoznawców. W toku kontroli nie przedstawiono dowodów, że przy wskazywaniu rzeczoznawców do opiniowania kierowano się treścią rekomendacji wydawanych w ramach procedury wpisywania ich na listę (określonych w art. 22as ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty oraz § 11 ust. 2 i 3 rozporządzenia w sprawie dopuszczania podręczników). Natomiast, jak wyjaśniono, kierowano się: dyspozycyjnością czasową rzeczoznawców, brakiem przesłanek wykluczających możliwość sporządzenia opinii o podręczniku, możliwością wskazania rzeczoznawców specjalizujących się w danym obszarze, czy możliwością wskazania rzeczoznawcy z tytułem naukowym. Podczas wyboru rzeczoznawców nie brano pod uwagę ich doświadczenia w prowadzeniu zajęć dydaktycznych na etapie edukacyjnym, do którego przeznaczony był opiniowany podręcznik. Kontrola wykazała, że wybór rzeczoznawców nie był dokonywany w oparciu o ustalone i zobiektywizowane kryteria, lecz był realizowany przez pracowników Ministerstwa w sposób nieformalny (*de facto* subiektywny), tj. na podstawie ich indywidualnej wiedzy i doświadczenia oraz w drodze uzgodnień (ustnych, telefonicznych) z rzeczoznawcami. Skutkowało to brakiem przejrzystości procesu i ryzykiem konfliktu interesów. Zdaniem NIK, proces decyzyjny w tym zakresie powinien być transparentny, tak aby zapewniać przejrzystość wyboru rzeczoznawców. Wydatki na sporządzone przez rzeczoznawców opinie wyniosły w badanym okresie 1855,2 tys. zł. [str. 22–23]

Opiniowanie podręczników przez ograniczoną liczbę rzeczoznawców

Podręczniki były opiniowane przez ograniczoną liczbę rzeczoznawców. W okresie objętym kontrolą złożono 451 wniosków o dopuszczenie podręcznika do użytku szkolnego, w tym: 437 do kształcenia ogólnego, 11 dla uczniów deklarujących przynależność do mniejszości narodowych, mniejszości etnicznych oraz społeczności posługujących się językiem regionalnym i trzy do kształcenia zawodowego. Opinię dla podręczników do kształcenia ogólnego (97% wszystkich wniosków) wydało zaledwie

<sup>13</sup> Art. 22at ust. 1 pkt 2 ustawy *o systemie oświaty* wskazuje, że skreślenie rzeczoznawcy z listy rzeczoznawców następuje w przypadku ukarania rzeczoznawcy karą dyscyplinarną lub skazania rzeczoznawcy prawomocnym wyrokiem za umyślne przestępstwo lub umyślne przestępstwo skarbowe.

189 rzeczoznawców spośród 792 rzeczoznawców znajdujących się na właściwej liście Ministra (średnio po 10 recenzji każdy). [str. 24–25]

W okresie objętym kontrolą minister właściwy do spraw oświaty i wychowania nałożył łącznie 210 kar na 106 rzeczoznawców o łącznej wartości 12,8 tys. zł m.in.: z tytułu opóźnienia w wykonaniu dzieła, czy nienależytego wykonania umowy, tj. w sposób inny niż określony w umowie. W przypadku niewykonania dzieła w terminie, na rzeczoznawcę nakładana była kara umowna w wysokości 0,5% wynagrodzenia za każdy dzień opóźnienia. Minister nie stworzył odpowiednich procedur, które umożliwiłyby mu skuteczne egzekwowanie terminowego sporządzania opinii przez rzeczoznawców. Brak skuteczności Ministra w tym zakresie wynikał również z braku możliwości monitorowania terminowości realizacji zadania przez rzeczoznawcę. Zdaniem NIK, konieczne jest m.in. takie doprecyzowanie treści umów z rzeczoznawcami, a w szczególności tych zapisów, które dotyczą sposobu potwierdzenia (udokumentowania) daty otrzymania od wydawcy podręcznika do opiniowania, aby umożliwiły one Ministerstwu monitorowanie terminowości realizacji zadania przez rzeczoznawcę. W przypadku dwukrotnego przekroczenia – bez uzasadnienia – terminu na sporządzenie opinii, Minister może na podstawie art. 22a ust. 1 pkt 2 ustawy o systemie oświaty skreślić rzeczoznawcę z listy. [str. 30–31]

Nieskuteczność  
w egzekwowaniu  
terminowości

Minister właściwy do spraw oświaty i wychowania prowadził wykazy podręczników do kształcenia ogólnego, dla mniejszości narodowej, mniejszości etnicznych oraz społeczności posługującej się językiem regionalnym, a także wykaz podręczników do kształcenia specjalnego. Nowelizacja w 2018 r. ustawy o systemie oświaty, a w konsekwencji, wydanie w 2019 r. nowego rozporządzenia w sprawie dopuszczania podręczników spowodowała odstępianie przez Ministerstwo od procedury dopuszczania podręczników przeznaczonych do kształcenia zawodowego oraz zastąpiła tradycyjne podręczniki do kształcenia w zawodach materiałami edukacyjnymi w postaci elektronicznej lub papierowej. W okresie objętym kontrolą wydano łącznie cztery decyzje o dopuszczeniu do użytku szkolnego podręczników do szkół branżowych i umorzono jedno takie postępowanie. Wszystkie podręczniki, które uzyskały dopuszczenie w okresie objętym kontrolą, zostały ujęte w prowadzonych przez Ministra wykazach. [str. 32–33]

Wykazy podręczników  
dopuszczonych  
do użytku

W okresie objętym kontrolą minister właściwy do spraw oświaty i wychowania dopuścił do użytku szkolnego łącznie 297 podręczników, w tym w: 2020 r. – 155 podręczników, 2021 r. – 129 oraz 2022 r. – 13<sup>14</sup>. Do odpowiednich wykazów podręczników wpisano: 279 podręczników do kształcenia ogólnego, 10 podręczników dla mniejszości narodowych, mniejszości etnicznych oraz społeczności posługujących się językiem regionalnym, cztery – do kształcenia specjalnego, opracowane na zlecenie Ministra i cztery – przeznaczone do kształcenia zawodowego. Według stanu na 11 maja 2022 r. pozostawało w rozpatrywaniu 80 wniosków o dopuszczenie do użytku szkolnego podręczników, z czego dwa do kształcenia ogólnego z 2020 r., pięć do kształcenia ogólnego z 2021 r. i 73 wnioski

Liczba dopuszczonych  
podręczników w latach  
2020–2022

<sup>14</sup> Stan na dzień: 11 maja 2022 r.

z 2022 r., w tym 72 do kształcenia ogólnego oraz jeden dla mniejszości narodowych, mniejszości etnicznych oraz społeczności posługującym się językiem regionalnym. Przyczyny nierozpatrzenia wniosków to m.in.: nieprzekazanie rzeczoznawcom poprawionego podręcznika, otrzymanie opinii negatywnej i brak spełnienia warunku uzyskania trzech pozytywnych opinii od rzeczoznawców.

Dochód z tytułu opłat w związku z ubieganiem się o dopuszczenie do użytku szkolnego podręczników w latach 2020–2022 wyniósł łącznie 2056,0<sup>15</sup> tys. zł, z czego: w 2020 r.: 880,8 tys. zł; w 2021 r.: 806,8 tys. zł, a w 2022 r.: 368,4 tys. zł.

Ministerstwo, w latach 2020–2022, na podręczniki i książki pomocnicze dla uczniów deklarujących przynależność do mniejszości narodowej, etnicznej lub społeczności posługującej się językiem regionalnym, wydatkowało łącznie 1612,8 tys. zł. W celu zapewnienia dostępu do podręczników do języka ukraińskiego, Ministerstwo zawarło w 2019 r. z Katolickim Uniwersytetem Lubelskim Jana Pawła II umowę na opracowanie w latach 2019–2022 podręcznika do języka ukraińskiego dla liceum i technikum.[str. 29–30, 37–38]

Zwiększanie dostępu do podręczników dla uczniów ze specjalnymi potrzebami edukacyjnymi

Minister, w okresie objętym kontrolą, zlecał w trybie art. 22c ustawy *o systemie oświaty* opracowanie, wydanie i dystrybucję podręczników, materiałów edukacyjnych i ćwiczeniowych do kształcenia uczniów ze specjalnymi potrzebami edukacyjnymi, w tym uczniów z dysfunkcją wzroku. Zlecenia te obejmowały m.in.: opracowanie lektur<sup>16</sup> do obowiązkowych zajęć edukacyjnych z zakresu kształcenia ogólnego, odpowiadających zakresem lekturom do szkół podstawowych; opracowanie materiałów ćwiczeniowych do lektur szkolnych w postaci kart pracy zawierających elementy tekstowe, graficzne i piktogramy; opracowanie dla potrzeb uczniów niepełnosprawnych niewidomych adaptacji aktualnie dopuszczonych do użytku szkolnego podręczników w systemie Braille'a; opracowanie dla potrzeb uczniów niepełnosprawnych słabowidzących adaptacji aktualnie dopuszczonych do użytku szkolnego podręczników w druku powiększonym; wykonanie wydruku specjalistycznego i dystrybucji podręczników, materiałów edukacyjnych i książek pomocniczych, zgodnie z zamówieniami złożonymi przez dyrektorów szkół.

W latach 2020–2021 na realizację zadania dotyczącego zapewnienia podręczników, materiałów edukacyjnych i materiałów ćwiczeniowych oraz książek pomocniczych, dostosowanych do potrzeb edukacyjnych i możliwości psychofizycznych uczniów ze specjalnymi potrzebami edukacyjnymi, poprzez udzielenie dotacji celowej oraz zlecenie opracowania i wydania, w tym dystrybucję podręczników, materiałów edukacyjnych, materiałów ćwiczeniowych lub książek pomocniczych Minister udzielił dotacji celowej w łącznej kwocie 4692,7 tys. zł, z czego 2029,0 tys. zł w 2020 r. i 2663,7 tys. zł w 2021 r.

Odbioru zleczanych Uniwersytetowi Warszawskiemu adaptacji podręczników dla uczniów z dysfunkcją wzroku dokonywał, na polecenie Ministra,

<sup>15</sup> Stan na dzień: 20 maja 2022 r.

<sup>16</sup> Są to książki pomocnicze w formacie multimedialnym.



Ośrodek Rozwoju Edukacji, który w kontrolowanym okresie dokonał odbioru 52 adaptacji podręczników szkolnych i książek pomocniczych dla 35 przedmiotów/rodzajów zajęć oraz zapewnił wydruk i dystrybucję do szkół 1935 egzemplarzy zaadaptowanych podręczników w druku powiększonym i w systemie Braille'a (914 w 2020 r. – tylko w druku powiększonym i 1021 egzemplarzy w 2021 r., w tym 780 w druku powiększonym i 241 w systemie Braille'a). [str. 32, 35–37]

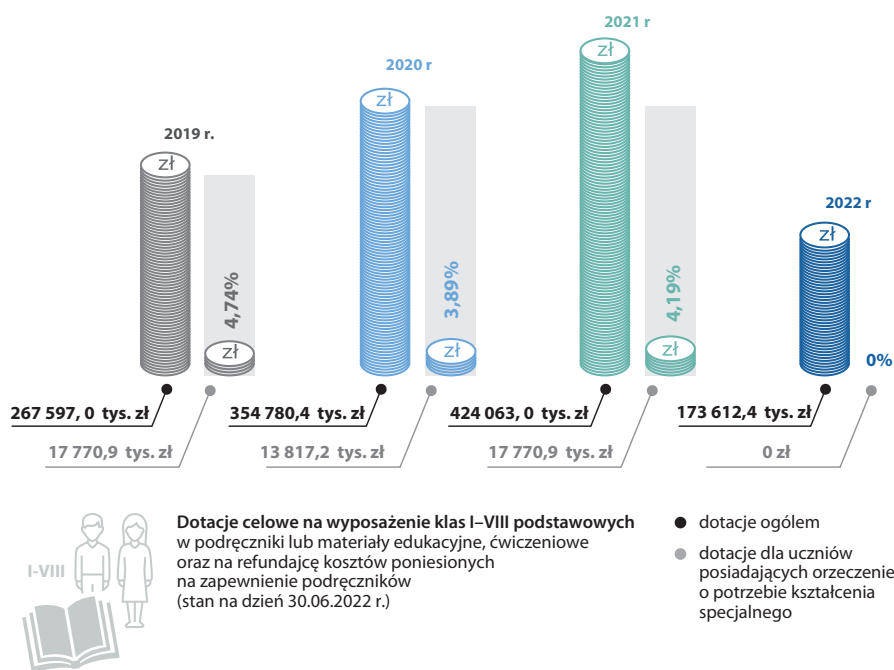
Minister zapewnił również dostęp do podręczników, materiałów edukacyjnych i ćwiczeniowych dla uczniów szkół polskich przy przedstawicielstwach dyplomatycznych, urzędach konsularnych i przedstawicielstwach wojskowych RP oraz dla uczniów Szkoły Podstawowej im. Komisji Edukacji Narodowej w Ośrodku Rozwoju Polskiej Edukacji za Granicą<sup>17</sup> przeznaczając na ten cel, w latach 2020–2021 kwotę 7058,5 tys. zł, z czego 3334,0 tys. zł w 2020 r., 3724,5 tys. zł w 2021 r. oraz zaplanował 4617 tys. zł na 2022 r. [str. 38–39]

Zapewnienie dostępu do polskich podręczników za granicą

W latach 2020–2022 łączny limit dotacji celowej na wyposażenie klas I–VIII szkół podstawowych w podręczniki lub materiały edukacyjne, ćwiczeniowe oraz na refundację kosztów poniesionych na zapewnienie podręczników, materiałów edukacyjnych lub materiałów ćwiczeniowych, wyniósł 1 105 000 tys. zł, w tym: w 2020 r. – 393 000,0 tys. zł, w 2021 r. – 439 000,0 tys. zł, w 2022 r. – 273 000,0 tys. zł. W okresie objętym kontrolą, dotacja celowa na wyposażenie szkół podstawowych w podręczniki, materiały edukacyjne lub materiały ćwiczeniowe przekazana przez Ministra nie była wykorzystana na zakup środków trwałych. [str. 34–35]

Dotacja na podręczniki

Infografika nr 3  
Kwoty udzielonych dotacji (wg stanu na 30 czerwca 2022 r.)



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie ustaleń kontroli.

<sup>17</sup> Dalej: ORPEG.



**Raport zespołu ekspertów**

W dniu 2 lutego 2021 r., Minister Edukacji i Nauki powołał 14 ekspertów, których zadaniem było sporządzenie Raportu na temat funkcjonowania systemu dopuszczania podręczników do użytku szkolnego wraz z ewentualnymi wnioskami, co do potrzeby udoskonalenia tego systemu. Założono, że wnioski zawarte w Raporcie posłużą zmianie przepisów i procedur w celu poprawy jakości podręczników. W opublikowanym w dniu 1 marca 2021 r. raporcie oceniono treść 47 podręczników do szkół średnich, na poziomie podstawowym i rozszerzonym, z wybranych przedmiotów (język polski, historia, wiedza o społeczeństwie) i sformułowano wnioski adresowane do rzeczoznawców, autorów i wydawców. Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że w Raporcie nie odniesiono się jednak bezpośrednio do wszystkich elementów systemu dopuszczania do użytku szkolnego podręczników, określonego rozporządzeniem w sprawie dopuszczania podręczników, np. doboru rzeczoznawców, lecz przede wszystkim oceniono treść podręczników do szkół średnich na poziomie podstawowym i rozszerzonym z wybranych przedmiotów (język polski, historia, wiedza o społeczeństwie) i sformułowano wnioski adresowane do rzeczoznawców, autorów i wydawców. W Raporcie oceniono, m.in. w jakim stopniu podręczniki odpowiadają zadaniom szkoły oraz celom kształcenia; czy sprzyjają zdobywaniu przez uczniów najważniejszych umiejętności oraz czy sprzyjają kształtowaniu postawy poszanowania tradycji i kultury własnego narodu oraz innych kultur i tradycji, kształtowaniu postawy obywatelskiej, patriotycznej i społecznej uczniów, wzmacnianiu poczucia tożsamości narodowej, etnicznej i regionalnej, wzmacnianiu przywiązania do historii i tradycji narodowych. Ponadto sprawdzono, czy dopuszczone do użytku szkolnego podręczniki, opinione wcześniej przez wskazanych przez Ministerstwo rzeczoznawców, odpowiadają treściom szczegółowym podstawy programowej względem poszczególnych przedmiotów oraz czy są poprawne pod względem merytorycznym, dydaktycznym, wychowawczym i językowym. [str. 26–29]

**Prawidłowa realizacja zadań przez ORE**

Ośrodek Rozwoju Edukacji w Warszawie prawidłowo realizował zadania dotyczące przygotowania oraz udostępniania podręczników szkolnych i materiałów edukacyjnych, w tym zadania zlecone przez ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania. Jednym z realizowanych na rzecz przygotowania i udostępniania podręczników szkolnych i materiałów edukacyjnych zadań statutowych Ośrodka było prowadzenie działalności innowacyjnej poprzez opracowywanie i udostępnianie materiałów edukacyjnych, metodycznych i informacyjnych w zakresie kształcenia ogólnego. W okresie objętym kontrolą opracowano w ORE 11 takich pozycji. Miejszem publikowania wydawnictw ORE i jednym z narzędzi ich publikowania jest Biblioteka Cyfrowa Ośrodka Rozwoju Edukacji<sup>18</sup>, w której udostępniono 1030 woluminów. [str. 39–42]

**Zadania zlecane ORE przez Ministra w zakresie adaptacji podręczników**

W ramach działań związanych z adaptacją podręczników ORE koordynowało zadania zlecane przez Ministra. W latach 2020–2022 zlecenia dotyczyły adaptacji podręczników do potrzeb uczniów niepełnosprawnych niewidomych i słabowidzących, uczęszczających do klas I, II i III szkoły

<sup>18</sup> <http://bc.ore.edu.pl>

ponadpodstawowej i polegały w szczególności na wyłonieniu i koordynacji prac ekspertów dokonujących odbioru, wykonanych dla potrzeb uczniów z dysfunkcją wzroku, adaptacji podręczników wskazanych przez Ministerstwo oraz ich odbioru, zgodnie z umowami zawartymi przez Ministra z wykonawcą tych adaptacji, tj. Uniwersytetem Warszawskim. W przypadku realizacji jednego ze zleceń Ministra, wykonawców zamówienia wybrano z naruszeniem postanowień wewnętrznego regulaminu udzielania zamówień publicznych. Nieprawidłowość polegała na podaniu nierzetelnego uzasadnienia w przedłożonym do akceptacji wniosku dotyczącym odstąpienia od stosowania postanowień ww. regulaminu.

W latach 2020–2022 Ośrodek poprzez zatrudnionych na umowę-zlecenie ekspertów za łączną kwotę 81,7 tys. zł dokonał odbioru 52 adaptacji podręczników dla uczniów z dysfunkcją wzroku (30 w roku 2020 i 22 w roku 2021) wykonanych przez Uniwersytet Warszawski za łączną kwotę 913,0 tys. zł (515,5 tys. zł w 2020 r. i 397,4 tys. zł w 2021 r.). [str. 38–41]

W aplikacji „Podręczniki dla uczniów z niepełnosprawnościami” ORE zamieszcza w niej wersje elektroniczne zaadaptowanych podręczników szkolnych po odbiorze eksperckim, nadaje uprawnienia użytkownikom, zbiera oświadczenia i formularze zgłoszeniowe od szkół. Szkoły po zarejestrowaniu się w aplikacji „Podręczniki dla uczniów z niepełnosprawnościami” na stronie <https://adaptacje.ore.edu.pl> i przesłaniu wymaganych dokumentów, tj. formularza zgłoszeniowego i oświadczenia dotyczącego respektowania praw autorskich oraz wykorzystania pobranych adaptacji wyłącznie do procesu edukacji, mają dostęp do wersji elektronicznych wszystkich zaadaptowanych materiałów dla wybranego etapu edukacyjnego (zarówno do starej jak i obecnej podstawy programowej) i określonej niepełnosprawności.

Wspieranie kształcenia specjalnego

W ramach wspierania nauczycieli i specjalistów ze szkół ogólnodostępnych i placówek, mające na celu podniesienie ich kompetencji w pracy z uczniami ze specjalnymi potrzebami edukacyjnymi, ORE w latach 2020–2022 opracował dla nich i udostępnił 14 pozycji materiałów edukacyjnych i merytorycznych.

Poza organizacją szkoleń, konferencji, popularyzacją kształcenia z wykorzystaniem metod i technik kształcenia na odległość oraz koordynacją prac nad platformą wspomagającą koordynację turnusami teoretycznego doksztalcenia młodocianych pracowników Ośrodek tworzy i prowadzi ogólnopolską sieć współpracy i samokształcenia dla nauczycieli szkół zawodowych kształcących w zawodach unikatowych. [str. 42–49]

Wspieranie kształcenia zawodowego

## 4. WNIOSKI

Minister Edukacji i Nauki

Mając na uwadze fakt, że podręczniki są nadal podstawowymi środkami dydaktycznymi wykorzystywanymi przez nauczycieli i uczniów w procesie kształcenia, w tym w trakcie przygotowania do egzaminów zewnętrznych, Najwyższa Izba Kontroli wnioskuje o:

- 1) opracowanie procedury wyboru rzeczoznawców do sporządzania opinii na temat podręczników, w tym zasad i kryteriów tego wyboru oraz sposobu dokumentowania podejmowanych czynności;
- 2) uwzględnianie – podczas wyboru rzeczoznawców – ich doświadczenia w prowadzeniu zajęć dydaktycznych na etapie edukacyjnym, do którego ma być przeznaczony podręcznik będący przedmiotem procedury dopuszczenia do użytku szkolnego;
- 3) opracowanie i wdrożenie odpowiednich procedur mających na celu skuteczne egzekwowanie terminowego sporządzania opinii przez rzeczoznawców lub/i podjęcie działań mających na celu doprecyzowanie treści postanowień umów zawartych z rzeczoznawcami w taki sposób, aby możliwe było prawidłowe i efektywne monitorowanie ich obowiązków;
- 4) stosowanie procedur zakupu, określonych w Zarządzeniu Dyrektora Generalnego MEiN w sprawie *organizacji udzielania zamówień publicznych i dokonywania zakupów w MEiN*, w odniesieniu do umów o dzieło zawieranych z rzeczoznawcami w przedmiocie opiniowania podręczników.

## 5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

### 5.1. Organizacja procesu dopuszczania podręczników do użytku szkolnego

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, proces dopuszczania podręczników do użytku szkolnego zorganizowano nie w pełni prawidłowo. W okresie objętym kontrolą dopuszczanie podręczników do użytku szkolnego odbywało się na zasadach określonych przepisami rozporządzenia w sprawie dopuszczania podręczników. Do dnia 30 czerwca 2021 r. dopuszczanie podręczników do kształcenia w zawodach, uwzględniających podstawę programową kształcenia w zawodach określoną w przepisach wydanych na podstawie art. 47 ust. 1 pkt 2 ustawy – *Prawo oświatowe*, w brzmieniu obowiązującym przed dniem 1 września 2019 r., odbywało się na podstawie przepisów rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 1 marca 2017 r. w sprawie dopuszczania do użytku szkolnego podręczników<sup>19</sup>, zgodnie z art. 115 ust. 1 ustawy z dnia 22 listopada 2018 r. o zmianie ustawy – *Prawo oświatowe, ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw*.

W Ministerstwie Edukacji Narodowej<sup>20</sup>, sprawami związanymi z dopuszczaniem podręczników do użytku szkolnego zajmował się Departament Podręczników, Programów i Innowacji<sup>21</sup>. W Ministerstwie Edukacji i Nauki<sup>22</sup> był to Departament Programów Nauczania i Podręczników<sup>23</sup>, od dnia 27 maja 2022 r. – Departament Kształcenia Ogólnego i Podstaw Programowych<sup>24</sup>.

Do zakresu działania ww. Departamentów<sup>25</sup>, zgodnie z regulaminem organizacyjnym należało, m.in. prowadzenie spraw dotyczących: dopuszczania do użytku szkolnego podręczników, prowadzenia wykazu rzeczoznawców do spraw podręczników; dotacji celowych na sfinansowanie podręczników, materiałów edukacyjnych i materiałów ćwiczeniowych do kształcenia ogólnego, w tym dostosowanych do potrzeb edukacyjnych i możliwości psychofizycznych uczniów z niepełnosprawnościami; zlecenie opracowania i wydania, w tym dystrybucji podręczników, materiałów edukacyjnych i materiałów ćwiczeniowych lub książek pomocniczych dostosowanych do potrzeb edukacyjnych i możliwości psychofizycznych uczniów niepełnosprawnych; dofinansowywania podręczników i książek pomocniczych do kształcenia uczniów w zakresie niezbędnym do podtrzymywania poczucia tożsamości narodowej, etnicznej i językowej.

Organizacja procesu dopuszczania podręczników nie była w pełni prawidłowa

Komórki organizacyjne Ministerstwa zajmujące się dopuszczaniem podręczników

<sup>19</sup> Dz. U. z 2017 r. poz. 481.

<sup>20</sup> Zarządzenie nr 33 z dnia 7 marca 2018 r.

<sup>21</sup> Dalej: DPPI.

<sup>22</sup> Zarządzenie Ministra Edukacji i Nauki z dnia 31 grudnia 2020 r. w sprawie regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Edukacji i Nauki (Dz. Urz. MEiN z 2021 r. poz. 1) oraz Zarządzenie Ministra Edukacji i Nauki z dnia 12 marca 2021 r. zmieniające zarządzenie w sprawie regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Edukacji i Nauki (Dz. Urz. MEiN z 2021 r. poz. 34), Zarządzenie Ministra Edukacji i Nauki z dnia 28 grudnia 2021 r. zmieniające zarządzenie w sprawie regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Edukacji i Nauki (Dz. Urz. MEiN z 2021 r. poz. 145).

<sup>23</sup> Dalej: DPPN.

<sup>24</sup> M.P. 2022 poz. 548.

<sup>25</sup> Zarządzenie nr 49 Ministra Edukacji Narodowej z dnia 4 grudnia 2017 r. w sprawie regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Edukacji Narodowej oraz Zarządzenie Ministra Edukacji i Nauki z dnia 10 listopada 2020 r. w sprawie regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Edukacji Narodowej.

### Działania z upoważnienia Ministra

Do załatwiania spraw związanych z prowadzeniem listy rzeczoznawców do spraw podręczników oraz z dopuszczaniem do użytku szkolnego podręczników, w tym do wydawania decyzji administracyjnych, postanowień i zaświadczeń w tych sprawach, Minister Edukacji i Nauki upoważnił<sup>26</sup> Dyrektora DPNP w MEiN.

#### Zadania pracowników obsługujących proces dopuszczania podręczników

W MEiN nie obowiązywały wewnętrzne procedury, które regulowałyby sposób realizacji zadań określonych rozporządzeniem w sprawie dopuszczania podręczników do użytku szkolnego. W okresie objętym kontrolą, proces dopuszczania podręczników do użytku szkolnego obsługiwało łącznie pięciu pracowników (4,5 etatu). W opisach ich stanowisk pracy<sup>27</sup> wskazano zadania dotyczące m.in.: analizy wniosków o dopuszczanie podręcznika do użytku szkolnego; koordynacji propozycji wskazań rzeczoznawców do spraw opiniowania podręczników do kształcenia ogólnego; przygotowania i rejestracji umów z rzeczoznawcami; koordynacji kwestii dotyczących opinii o podręcznikach sporządzonych przez rzeczoznawców w celu przygotowania decyzji administracyjnych; koordynacji kwestii przygotowania projektów decyzji Ministerstwa o odmowie lub dopuszczeniu podręcznika; realizacji zadań związanych z opracowaniem i wydaniem, w tym dystrybucją podręczników; zapewnienia realizacji dopuszczania do użytku szkolnego podręczników do kształcenia ogólnego i zawodowego, w tym podręczników dla mniejszości narodowych, etnicznych i społeczności posługującej się językiem regionalnym<sup>28</sup>.

Dla opiniujących podręczniki rzeczoznawców, Ministerstwo zamieściło na swojej stronie internetowej, m.in.: *Wytyczne edytorskie i językowe do opracowania podręczników oraz wytyczne do uniwersalnego projektowania graficznego podręczników; wzory opinii merytoryczno-dydaktycznych*<sup>29</sup> opracowane z uwzględnieniem warunków, które musi spełniać podręcznik dopuszczony do użytku szkolnego, określonych w ustawie *o systemie oświaty* i w rozporządzeniu w sprawie dopuszczania podręczników; wzory opinii językowych; *Instrukcję dla rzeczoznawcy językowego*<sup>30</sup>.

Zgodnie z warunkami wskazanymi w ww. wzorach opinii merytoryczno-dydaktycznych, podczas oceny podręczników uwzględniano: zgodność treści podręcznika z podstawą programową kształcenia ogólnego, zgodność postaci elektronicznej podręcznika z jego wersją papierową, poprawność pod względem merytorycznym i przydatność dydaktyczną oraz poprawność pod względem językowym, w tym ocenę tekstów zamieszczonych w materiale ilustracyjnym oraz ocenę komunikatywności tekstu podręcznika. Weryfika-

<sup>26</sup> Upoważnienia nr P-482-2021 i P-480-2021 z dnia 27 sierpnia 2021 r.

<sup>27</sup> Tzw. opisy stanowisk pracy niebędących wyższym stanowiskiem w służbie cywilnej.

<sup>28</sup> Stanowisko do spraw dopuszczania do użytku szkolnego podręczników do kształcenia ogólnego, Stanowisko do spraw podręczników szkolnych, materiałów edukacyjnych, materiałów ćwiczeniowych i książek pomocniczych dla uczniów niepełnosprawnych; Stanowisko do spraw nadzorowania realizacji zadań i analiz, programowania i rozwoju edukacji oraz dopuszczania do użytku szkolnego podręczników; Stanowisko do spraw dopuszczania do użytku szkolnego podręczników do kształcenia ogólnego i zawodowego oraz projektowania i wdrażania dotacji podręcznikowej.

<sup>29</sup> <https://www.gov.pl/web/edukacja-i-nauka/wzory-opinii-podrecznikow-dla-nowych-typow-szkol>

<sup>30</sup> *Kryteria oceny podręcznika szkolnego w aspekcie językowym. Przewodnik dla rzeczoznawców wraz ze wzorami opinii opracowany przez Krystynę Gąsiorek, Agatę Hącię, Katarzynę Kłosińską, Danutę Krzyżyk, Jolantę Nocoń, Helenę Synowiec.*

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

cji podlegał również, zgodnie z § 2 ust. 1 pkt 8 rozporządzenia w sprawie dopuszczania podręczników fakt, czy podręcznik nie zawiera opisu egzaminu ośmioklasisty i egzaminu maturalnego oraz zadań egzaminacyjnych wykorzystanych w arkuszach egzaminacyjnych. Treści podręczników nie są sprawdzane i oceniane pod kątem zgodności z wymaganiami egzaminacyjnymi, lecz pod kątem zgodności z podstawą programową.

W okresie kwiecień–maj 2017 r., tj. przed okresem objętym kontrolą, Ministerstwo zorganizowało spotkania informacyjne dla rzeczoznawców ds. podręczników w sprawie założeń reformy, w tym istotnych zmian w podstawie programowej kształcenia ogólnego (w zakresie historii) oraz zmian w zasadach dopuszczania do użytku szkolnego podręczników. Poza tymi spotkaniami, MEiN nie organizowało szkoleń w zakresie sposobu opiniowania podręczników, przyjmując że rzeczoznawca składając wniosek o wpisanie na listę rzeczoznawców składa oświadczenie o zapoznaniu się z odpowiednimi regulacjami (art. 22as ust. 2 ustawy o systemie oświaty § 12 rozporządzenia w sprawie dopuszczania podręczników).

Do zadań rzeczoznawcy należy także ocena tego, czy podręczniki zapewniają dostosowanie rozkładu treści nauczania podręcznika do możliwości psychofizycznych uczniów, w tym czy umożliwiają uczniom ze zróżnicowanymi możliwościami nabycie umiejętności ustalonych w podstawie programowej.

Rzeczoznawca jako biegły w procedurze postępowania administracyjnego

### Rzeczoznawca jak biegły

Według dyrektora DPNP, rzeczoznawca opiniujący podręczniki pełni w postępowaniu administracyjnym rolę biegłego. Rękojmnią należytego wykonywania przez niego obowiązków jest rekomendacja wystawiona rzeczoznawcy przez stosowną instytucję określoną § 11 ust. 1 i 2 rozporządzenia w sprawie dopuszczania podręczników. DPNP bada, czy opinie zostały sporządzone zgodnie z przepisami rozporządzenia, tj. czy zawierają szczegółową ocenę poprawności pod względem merytorycznym i szczegółową ocenę przydatności dydaktycznej, w tym ocenę materiału ilustracyjnego oraz czy opinia językowa zawiera szczegółową ocenę poprawności pod względem językowym, w tym ocenę tekstów zamieszczonych w materiale ilustracyjnym oraz ocenę komunikatywności tekstu podręcznika oraz czy zostały sporządzone w wyznaczonym rzeczoznawcy zakresie.

Warunkiem dopuszczenia podręcznika do użytku szkolnego jest, zgodnie z § 5 ust. 1 rozporządzenia w sprawie dopuszczania podręczników, uzyskanie trzech pozytywnych opinii rzeczoznawców:

Warunki dopuszczenia podręcznika do użytku szkolnego

- dwóch opinii merytoryczno-dydaktycznych zawierających szczegółową ocenę poprawności pod względem merytorycznym i szczegółową ocenę przydatności dydaktycznej, w tym ocenę materiału ilustracyjnego, z tym, że w przypadku podręcznika przeznaczonego do kształcenia specjalnego jedną opinię sporządza rzeczoznawca do spraw podręczników do kształcenia specjalnego;
- jednej opinii językowej zawierającej szczegółową ocenę poprawności pod względem językowym, w tym ocenę tekstów zamieszczonych w materiale ilustracyjnym oraz ocenę komunikatywności tekstu podręcznika.



## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Opinie sporządzają rzeczoznawcy wpisani na – prowadzoną przez ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania – listę rzeczoznawców do spraw podręczników do kształcenia ogólnego, specjalnego oraz sporządzających opinie językowe (§ 11). Rzeczoznawców wskazuje – na podstawie § 7 ust. 1 ww. rozporządzenia minister właściwy do spraw oświaty i wychowania, a faktycznie z upoważnienia Ministra, dyrektor właściwego departamentu Ministerstwa, mającego w swych zadaniach obsługę procesu dopuszczania podręczników do użytku szkolnego.

Wydawca podręcznika dopuszczonego do użytku szkolnego, stosownie do § 14 ust. 1 ww. rozporządzenia, zamieszcza w podręczniku adnotację o dopuszczeniu zawierającą, m.in. imiona i nazwiska rzeczoznawców, którzy wydali pozytywne opinie o podręczniku.

### Nieprzejrzysty dobór rzeczoznawców

W Ministerstwie nie opracowano procedury wyboru rzeczoznawców do sporządzania opinii na temat podręczników, w tym zasad i kryteriów wyboru oraz sposobu dokumentowania podejmowanych czynności. Skutkowało to brakiem przejrzystości tego procesu i ryzykiem konfliktu interesów.

#### Czynniki brane pod uwagę przez Ministerstwo przy wyborze rzeczoznawcy

Zgodnie z wyjaśnieniami dyrektora DPNP, przy wyznaczaniu rzeczoznawców, pracownicy Departamentu biorą pod uwagę:

- dyspozycyjność czasową – możliwość podjęcia się sporządzenia opinii w danym czasie (konieczność dochowania terminów wynikających z Kpa);
- brak przesłanek wykluczających możliwość sporządzenia opinii o podręczniku – podręcznik mogą opiniować rzeczoznawcy, którzy nie są autorami lub współautorami podręcznika przeznaczonego dla tych samych zajęć edukacyjnych na tym samym etapie edukacyjnym; małżonkiem, krewnym lub powinowatym osoby składającej wniosek i nie pozostają z podmiotem składającym w takim stosunku prawnym lub faktycznym, że może to budzić uzasadnione wątpliwości, co do jego bezstronności;
- możliwość wskazania, w przypadku podręczników do nauczania historii, rzeczoznawców specjalizujących się w okresie historycznym, którego dotyczy dany podręcznik;
- możliwość wskazania rzeczoznawcy z tytułem naukowym w zależności od zawartości treści nauczania i etapu edukacyjnego (np. do sporządzenia dodatkowej opinii o podręczniku, z uwagi na jej rozstrzygający charakter, zazwyczaj wyznaczani są rzeczoznawcy posiadający, co najmniej stopień naukowy).

### Wybór rzeczoznawców nie był dokumentowany

W okresie objętym kontrolą wybór rzeczoznawców do sporządzania opinii na temat podręczników nie był właściwie dokumentowany, w tym nie sporządzano pisemnego uzasadnienia dla dokonanego wyboru. Jedyną udokumentowaną czynnością było przekazanie do wydawcy decyzji Dyrektora DPNP, tj. nazwisk rzeczoznawców wybranych do opiniowania zgłoszonego podręcznika. Kontrolującym nie przedstawiono dowodów na to, że przy wskazywaniu rzeczoznawców kierowano się kryteriami rozumianymi jako rekomendacje, określonymi w art. 22as ust. 1 pkt 4 ustawy *o systemie oświaty* oraz § 11 ust. 2 i 3 rozporządzenia w sprawie dopuszczania podręczników.



### „Wybrani” rzeczoznawcy w „głowach” urzędników Ministerstwa

Skutkiem braku ustalonych procedur postępowania i ich dokumentowania w wyłanianiu rzeczoznawców jest taki fakt, że jedynie 189 spośród 792 rzeczoznawców do kształcenia ogólnego, wpisanych na prowadzoną przez MEiN listę, miało możliwość zaopiniować zgłoszone do MEiN podręczniki. Niektórzy spośród wybranych rzeczoznawców sporządzali opinie wielokrotnie (nawet do 21 opinii).

Zastępca dyrektora DPNP, wyjaśniła, że: „pracownicy zajmujący się procesem mają takie informacje „w głowie”, nigdzie niezapisane. Nie odnotowują, roboczo, także faktu nawiązania kontaktu z wybranym rzeczoznawcą (zwykle są to rozmowy telefoniczne), czy też ostatecznego wyboru konkretnej osoby, np. w sporządzonej z przeprowadzonych czynności notatce”. Dyrektor DPNP dodał, że pracownik prowadzący postępowanie ustala, w trakcie rozmowy telefonicznej z rzeczoznawcą, czy rzeczoznawca wyraża gotowość (bądź nie) podjęcia się sporządzenia opinii w danym terminie. Jeśli tak, rzeczoznawca składa wówczas także oświadczenie, że nie zachodzą przesłanki opisane w art. 22au ust. 1 ustawy *o systemie oświaty* wykluczające opiniowanie danego podręcznika. Propozycje rzeczoznawców do opiniowania podręcznika przedstawiane są do akceptacji naczelnikowi wydziału, a ostatecznie wskazywani są przez dyrektora DPNP.

Efektem braku przejrzystości stosowanej w Ministerstwie praktyki wyłaniania rzeczoznawców do opiniowania podręcznika zgłoszonego przez wydawcę oraz braku weryfikacji składanych przez rzeczoznawców oświadczeń było ustalenie przez NIK faktu powołania rzeczoznawcy, który znalazł się w konflikcie interesów.

Konflikt interesów

### Przykład

Stwierdzono, że do sporządzenia opinii podręcznika zgłoszonego przez Wydawnictwo Szkolne i Pedagogiczne wskazano rzeczoznawcę, który był autorem książek wydawanych przez to wydawnictwo. Było to niezgodne z art. 22au ust. 1 ustawy *o systemie oświaty*<sup>31</sup> i podpisanym przez niego, a przyjętym i niezwyfikowanym przez MEiN, oświadczeniem.

Dyrektor DPNP wyjaśnił, że MEiN nie ma możliwości (ani prawnych, ani faktycznych) weryfikacji prawdziwości oświadczeń składanych przez rzeczoznawców i co do zasady nie ma podstaw do ich kwestionowania, chyba że poweźmie informacje, które podważają to oświadczenie.

Zdaniem NIK, Minister był nie tylko uprawniony, ale przede wszystkim zobowiązany do weryfikacji tego oświadczenia. Niezweryfikowanie oświadczenia może bowiem prowadzić do sytuacji, (co wykazała na przykładzie podręcznika zgłoszonego przez Wydawnictwo Szkolne i Pedagogiczne niniejsza kontrola) w której opinia o podręczniku zostanie wydana przez osobę pozostającą w konflikcie interesów, co w konsekwencji obarcza cały proces dopuszczenia podręcznika do użytku szkolnego wadą prawną.

Lista rzeczoznawców do spraw podręczników prowadzona jest w podziale na rodzaje kształcenia: ogólne (zakresy przedmiotowe), specjalne (rzeczoznawców do oceny podręczników w zakresie merytoryczno-dydaktycznym oraz w zakresie spełniania przez podręcznik w postaci elektronicznej

Rodzaje list  
rzeczoznawców

<sup>31</sup> Rzeczoznawca nie może opiniować podręcznika, jeżeli: pozostaje z podmiotem składającym wniosek, o którym mowa w art. 22an *dopuszczenie podręczników do użytku szkolnego* ust. 3, w takim stosunku prawnym lub faktycznym, że może to budzić uzasadnione wątpliwości co do jego bezstronności.

warunków pozwalających na zastosowanie rozwiązań umożliwiających odczyt przez uczniów z różnymi rodzajami niepełnosprawności) i w zawodach (w podziale na zawody). Listy nie zawierały informacji nt. specjalizacji rzeczoznawcy w danym obszarze nauki (np. historia – średniowiecze, język polski – romantyzm), ani nie precyzowały opinie dla jakiego etapu edukacyjnego gotowi są sporządzać (wczesnoszkolny, podstawowy, liceum, technikum).

Wniosek dotyczący wpisu rzeczoznawców na listę prowadzoną przez Ministra rozpatruje upoważniony pracownik Ministerstwa, który po weryfikacji dokumentów nadesłanych przez rzeczoznawcę i stwierdzeniu spełnienia warunków określonych rozporządzeniem w sprawie dopuszczania podręczników, przygotowuje decyzję administracyjną, o wpis na listę rzeczoznawców, do podpisu przez Ministra. Pracownik MEiN prowadzący sprawę analizuje wniosek osoby zainteresowanej wpisem na listy sprawdzając, czy kandydat spełnia wymogi formalne określone w art. 22as ustawy *o systemie oświaty*. W zależności od wyniku tej analizy pracownik prowadzący sprawę: a) przygotowuje pismo wzywające do uzupełnienia wniosku i/lub dokumentacji, b) przygotowuje projekt decyzji o wpisie na listę rzeczoznawców lub odmowie wpisania.

### Prawidłowe wpisy na listę rzeczoznawców

#### Badanie dokumentacji dotyczącej wpisu na listę rzeczoznawców

Badanie dokumentacji dotyczącej wpisu na listę 11 rzeczoznawców wykazało, że kandydat na rzeczoznawcę, oprócz wniosku do Ministra o wpis na listę, wypełnia również Ankiety kandydata na rzeczoznawcę podręczników szkolnych (dane osobowe, adresy, nazwa i rok ukończenia szkoły wyższej, stopień lub tytuł naukowy i rok nadania, specjalizacja lub specjalność, krótki opis przebiegu pracy zawodowej, publikacje naukowe, nazwa instytucji rekomendującej, deklaracja dotycząca opracowywania opinii do podręczników przeznaczonych do nauczania na danym poziomie edukacji). Dokumentacja objętych badaniem rzeczoznawców była kompletna i zgodna z wymaganiami określonymi w rozporządzeniu w sprawie dopuszczania podręczników.

### Jawność informacji o wyznaczonym składzie rzeczoznawców

Publikowane na stronach MEiN listy rzeczoznawców zawierają dane osobowe zwykłe, m.in.: imię, nazwisko, tytuł naukowy, adres oraz numery telefonów. Obowiązkiem kandydata na rzeczoznawcę było złożenie oświadczenia o zgodzie na przetwarzanie danych osobowych oraz o ich zamieszczenie w publikacjach oraz na stronach internetowych MEiN. Wypełniając wymagania określone § 7 ust. 1 ww. rozporządzenia, minister właściwy do spraw oświaty i wychowania wskazuje rzeczoznawców oraz informuje o tym wnioskodawcę. W związku z tym zarówno wydawca, jak i autorzy podręcznika znają nazwiska osób, które będą oceniać podręcznik.

### Długie listy rzeczoznawców

#### Liczby rzeczoznawców na poszczególnych listach

Lista rzeczoznawców do spraw podręczników do kształcenia ogólnego zawierała 792 nazwiska (odpowiednio): 95 osób do sporządzania opinii dotyczących podręczników do nauczania historii, 93 – języka polskiego, 72 do sporządzania opinii językowych, następnie po 33–39 – z matematyki, biologii, WOS, języka niemieckiego, angielskiego, chemii, 20 – geografii i wychowania do życia w rodzinie. Lista rzeczoznawców do spraw podręczników do kształcenia w zawodach zawierała 3680 nazwisk, a do kształcenia specjalnego – 17.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W okresie objętym kontrolą na listę rzeczoznawców do spraw podręczników do kształcenia ogólnego wpisano 52 rzeczoznawców (15 w 2020 r., 24 w 2021 r. oraz czterech w 2022 r.). W 2020 r., na podstawie art. 22a ust. 1 pkt 2 ustawy o systemie oświaty, została wydana jedna decyzja o skreśleniu rzeczoznawcy z listy rzeczoznawców do spraw podręczników do kształcenia ogólnego.

Ograniczona liczba rzeczoznawców opiniowała podręczniki.

### Przykład dla kształcenia ogólnego (za okres objęty kontrolą)

W procesie opiniowania 437 podręczników do kształcenia ogólnego, spośród w sumie 451 opiniowanych, opinie wystawiło 189 z ogółem 792 rzeczoznawców, to średnio po 10 recenzji każdy.

Przyjęte w Ministerstwie zasady wynagradzania rzeczoznawców uwzględniają rodzaj i postać opiniowanego podręcznika, etap edukacji, dla którego jest przeznaczony podręcznik, rodzaj i zakres opinii oraz wysokość opłaty wnoszonej przez wnioskodawcę ubiegającego się o dopuszczenie podręcznika: od 3,6 tys. zł w przypadku podręcznika do języka obcego nowożytnego, języka mniejszości niezawierającego tekstów w języku polskim, po 6 tys. zł w przypadku podręcznika w postaci elektronicznej.

### Przykłady średniego wynagrodzenia i łącznych wydatków w poszczególnych latach objętych kontrolą

Średnie wynagrodzenie rzeczoznawcy za sporządzenie opinii wynosiło od 914,3 zł do 2 tys. zł. Wśród 11 objętych badaniem rzeczoznawców jeden wystawił aż 21 opinii, a sześciu od 1 do 5.

Wydatki<sup>32</sup> na sporządzanie opinii przez rzeczoznawców w latach 2020–2022 wyniosły łącznie 1855,2 tys. zł (930,6 tys. zł w 2020 r., 871,8 tys. zł w 2021 r. oraz 52,8 tys. zł w 2022 r.)<sup>33</sup>.

W okresie objętym kontrolą w rejestrze skarg w MEiN (w trybie przepisów działu VII Kodeksu postępowania administracyjnego<sup>34</sup>), nie było skarg na przebieg procedury dopuszczania podręczników do użytku szkolnego, skarg związanych z prowadzoną przez MEiN listą rzeczoznawców do spraw podręczników, ani też na wydane i dopuszczone do użytku szkolnego podręczniki i/lub publikowane w nich treści oraz skarg na nierzetelność rzeczoznawców opiniujących dany podręcznik.

### Interpelacje i zapytania poselskie

W latach 2020–2022 wpłynęło siedem interpelacji oraz trzy zapytania poselskie<sup>35</sup> związane z procedurą dopuszczania podręczników. Posłowie zgłaszali

Tylko nieliczni rzeczoznawcy opiniowali podręczniki

Wynagrodzenie rzeczoznawców

Brak skarg na przebieg procedury dopuszczania podręczników

<sup>32</sup> Dział 801, Rozdział 80195, § 4170, poddziałanie 3.1.2.2.7.

<sup>33</sup> Pismo DPNP z dnia 25 maja 2022 r.

<sup>34</sup> Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Dz. U.2021.735, ze zm. Dalej: Kpa.

<sup>35</sup> Interpelacje poselskie: nr 3463 Poseł Moniki Falej i grupy Posłów w sprawie błędów w podręcznikach do nauki historii; nr 13381 Poseł Agnieszki Dziemianowicz-Bąk i grupy Posłów w sprawie eliminacji z podręczników szkolnych tzw. pedagogiki wstydu; nr 13413 Poseł Katarzyny Ueberhan w sprawie eliminacji z podręczników szkolnych tzw. pedagogiki wstydu; nr 16429 Posła Piotra Borysa i grupy Posłów w sprawie planowanego powrotu uczniów do szkół oraz zmian w podręcznikach do historii; nr 16575 Poseł Elżbiety Dudy w sprawie błędów, jakie zawierają podręczniki historii; nr 20426 Posła Piotra Borysa i grupy Posłów w sprawie ekspertów ministra edukacji i nauki ds. modyfikacji podręczników; nr 25704 Poseł Agnieszki Dziemianowicz-Bąk w sprawie konsultacji społecznych dotyczących zmian

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

uwagi dotyczące w szczególności błędów w podręcznikach do nauki historii oraz sposobu ujęcia treści programowych. W odpowiedziach na ww. interpelacje i zapytania powoływano się na zapis rozporządzenia odnoszący się do wymagań i warunków, jakie powinien spełniać rzeczoznawca oraz wskazywano nazwiska rzeczoznawców opiniujących te podręczniki, w których błędów się dopatrzono. W przypadku otrzymania przez DPNP pisma/maila z uwagami do podręcznika, Dyrektor DPNP kierował zapytanie do opiniujących dany podręcznik rzeczoznawców, a następnie ich odpowiedź wysyłał do osoby składającej zastrzeżenia.

**Minister powołał zespół do oceny systemu dopuszczania podręczników**

Zespół ekspertów, mający za zadanie sporządzenie *Raportu* mającego wskazać kierunki zmian, jakie mogą się przyczynić do podniesienia efektywności kształcenia w szkołach, został powołany przez Ministra Edukacji i Nauki w dniu 2 lutego 2021 r. zgodnie z – jak wyjaśnił Dyrektor DPNP – *ogólnymi kompetencjami kierowniczymi wynikającymi z art. 34 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów*<sup>36</sup>, wskazując jednocześnie, że wszyscy eksperci mieli odpowiednie kompetencje merytoryczne (przedmiotowe) i dydaktyczne do realizacji powierzonego im zadania oraz doświadczenie umożliwiające im dokonanie takiej oceny. Minister nie wydał zarządzenia powołującego zespół i określającego jego zadania.

**Skład powołanego zespołu**

W skład powołanego zespołu wchodziły trzy zespoły ekspertów: zespół opiniujący podręczniki do przedmiotu: język polski, zespół opiniujący podręczniki do przedmiotu: historia oraz zespół opiniujący podręczniki do przedmiotu: wiedza o społeczeństwie.

### Język polski

*Koordinator zespołu:* dr Michał Gołębiowski – Uniwersytet Jagielloński w Krakowie.

*Członkowie:*

- 1) prof. dr hab. Bogusław Dopart – kierownik Katedry Historii Literatury Oświecenia i Romantyzmu Wydziału Polonistyki Uniwersytetu Jagiellońskiego w Krakowie,
- 2) dr Paweł Milcarek – doktor filozofii, magister historii, były wykładowca na Wydziale Filozofii Chrześcijańskiej UKSW, redaktor kwartalnika „Christianitas”.

### Historia

*Koordinator zespołu:* dr Robert Derewenda – Instytut Historii Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego Jana Pawła II, Katedra Źródłoznawstwa, Archiwistyki i Dydaktyki Historii, nauczyciel w Prywatnym Liceum Ogólnokształcącym im. Królowej Jadwigi w Lublinie.

*Członkowie:*

- 1) mgr Magdalena Kryk – nauczyciel w Szkole Podstawowej i Liceum Ogólnokształcącym „Strumienie” w Józefowie,
- 2) prof. dr hab. Dariusz Kupisz – Instytut Historii Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej,
- 3) mgr Arkadiusz Maślach – nauczyciel w Liceum Ogólnokształcącym im. Kazimierza Wielkiego w Lublinie,

w lekturach szkolnych. Zapytania poselskie: nr 1319 Poseł Katarzyny Kretkowskiej w sprawie udostępnienia bezpłatnych podręczników szkolnych w wersji internetowej oraz nr 4963 Posła Pawła Zalewskiego w sprawie polsko-niemieckiego podręcznika do historii.

<sup>36</sup> Dz. U. z 2021 r. poz. 178, ze zm.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

- 4) dr hab. Piotr Plisiecki – Instytut Historii Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego Jana Pawła II,
- 5) dr Andrzej Smoliński – nauczyciel dyplomowany w XXXIV Liceum Ogólnokształcącym im. Miguela de Cervantesa w Warszawie,
- 6) dr Grzegorz Wierzchowski – dr nauk humanistycznych w zakresie historii, nauczyciel dyplomowany, Łódzki Kurator Oświaty w latach 2016–2020.

### Wiedza o społeczeństwie

*Koordynator zespołu:* dr Robert Derewenda – Instytut Historii Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego Jana Pawła II, Katedra Źródłoznawstwa, Archiwistyki i Dydaktyki Historii, nauczyciel w Prywatnym Liceum Ogólnokształcącym im. Królowej Jadwigi w Lublinie.

*Członkowie:*

- 1) dr Agnieszka Gątarczyk – nauczyciel dyplomowany w Zespole Szkół Ponadpodstawowych im. Jana Pawła II w Radzynie Podlaskim,
- 2) dr hab. Aleksander Głogowski, prof. UJ – Instytut Nauk Politycznych i Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Jagiellońskiego,
- 3) dr Andrzej Szabaciuk – Instytut Nauk o Polityce i Administracji Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego Jana Pawła II,
- 4) mgr Arkadiusz Maślach – nauczyciel w Liceum Ogólnokształcącym im. Kazimierza Wielkiego w Lublinie,
- 5) dr hab. Mirosław Szumiło, prof. UMCS – Katedra Historii Społecznej i Edukacji Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej.

### Krótki termin umów o dzieło

Na zwróconą przez NIK uwagę dotyczącą krótkiego terminu realizacji umów o dzieło z ww. ekspertami, gdyż podpisano je w dniu 17 lutego 2021 r., a na dzień 1 marca 2021 r. wyznaczono termin na sporządzenie raportu (zakończenie realizacji zadania określonego umową o dzieło) oraz podpisanie protokołów zdawczo-odbiorczych, które nastąpiło 3 marca 2021 r. dyrektor DPNP wyjaśnił, że ramy czasowe na realizację ww. zadania zostały określone przez Ministra, który wskazał potrzebę utworzenia powyższego zespołu z doprecyzowaniem osób wchodzących w jego skład oraz określeniem zadań postawionych przed jego członkami, łącznie z wyznaczeniem terminu realizacji zadania.

Zgodnie z przedmiotem umów o dzieło podpisanych z każdym z ekspertów, raporty częściowe miały zawierać przynajmniej wnioski obejmujące odpowiedzi na pytania: czy obecny system dopuszczania podręczników jest optymalny, a w razie jego krytycznej oceny, jakie są sposoby jego zmiany, z uwzględnieniem propozycji nowelizacji ustawy o systemie oświaty oraz rozporządzenia w sprawie dopuszczania podręczników.

Eksperci przeanalizowali<sup>37</sup> treść 47 podręczników, w tym 22 – do języka polskiego, 15 – do historii i 10 – do wiedzy o społeczeństwie. Dwóch spośród ekspertów zweryfikowało i oceniło treść 22 podręczników, jeden – ośmiu, jeden – pięciu, a siedmiu – czterech podręczników. Łączny koszt wynagrodzenia powołanych przez MEiN ekspertów wyniósł 48,6 tys. zł.

Szybkie tempo pracy zespołu

Efekty pracy zespołu

<sup>37</sup> Zgodnie z Załącznikami do umów o dzieło.



### Z treści Raportu

We *Wstępie* do opublikowanego dnia 1 marca 2021 r. *Raportu* wymieniono zagadnienia zgodnie, z którymi powołani przez Ministra Edukacji i Nauki eksperci weryfikowali treść objętych badaniem podręczników. Oceniono, m.in. w jakim stopniu podręczniki odpowiadają zadaniom szkoły oraz celom kształcenia; czy sprzyjają zdobywaniu przez uczniów najważniejszych umiejętności oraz czy sprzyjają kształtowaniu postawy poszanowania tradycji i kultury własnego narodu oraz innych kultur i tradycji, kształtowaniu postawy obywatelskiej, patriotycznej i społecznej uczniów wzmocnieniu poczucia tożsamości narodowej, etnicznej i regionalnej, wzmocnieniu przywiązania do historii i tradycji narodowych. Ponadto sprawdzono, czy dopuszczone do użytku szkolnego podręczniki, opiniowane wcześniej przez wskazanych przez Ministerstwo rzeczoznawców, odpowiadają treściom szczegółowym podstawy programowej względem poszczególnych przedmiotów oraz czy są poprawne pod względem merytorycznym, dydaktycznym, wychowawczym i językowym.

W części wnioskowej ww. dokumentu, eksperci wskazywali na konieczność zobowiązania rzeczoznawców MEiN do zwracania większej uwagi na cele ogólne podstawy programowej, tak aby w ich aspekcie analizowali treść i formę przekazu treści szczegółowych podstawy programowej. Wskazali<sup>38</sup> również, odnosząc się do treści ocenianych przez siebie podręczników, że: zawierają zbyt wiele treści szczegółowych i dodatkowych w formie ciekawostek; zdarzają się nieścisłości, czy nawet (choć rzadko) błędy merytoryczne; różnią się stopniem rozwinięcia poszczególnych punktów podstawy programowej; zastosowano zbyt małe rozmiary czcionek; podręcznik został napisany w sposób mało atrakcyjny dla ucznia (zbyt trudny język, naukowe definicje i formuły, jak również odwoływanie się do zbyt wielu teorii); niektóre kwestie szczególnie kontrowersyjne zostały zupełnie pominięte, jak aborcja, czy eutanazja; należy dostosować formę egzaminu maturalnego do celów ogólnych podstawy programowej, czy że rzeczoznawcy powinni być dydaktykami, aby wiedzieli z jakimi wyzwaniami na co dzień spotyka się nauczyciel i uczeń.

Raport nie zawiera deklarowanych w swoim założeniu elementów

Zdaniem NIK, w *Raporcie* nie odniesiono się bezpośrednio do wszystkich elementów systemu dopuszczania do użytku szkolnego podręczników określonego rozporządzeniem, np. doboru rzeczoznawców, lecz przede wszystkim oceniono treść podręczników – do szkół średnich na poziomie podstawowym i rozszerzonym z wybranych przedmiotów (język polski, historia, wiedza o społeczeństwie) i sformułowano wnioski adresowane do rzeczoznawców, autorów i wydawców.

Według dyrektora DPNP, kierowano się założeniem, że funkcjonowanie systemu dopuszczania podręczników do użytku szkolnego można ocenić analizując efekt finalny tego procesu, czyli treść podręczników szkolnych dopuszczonych do użytku szkolnego. *Raport* składa się z konkluzji o charakterze ogólnym oraz wskazuje – w opinii ekspertów: „mankamenty” oraz „postulaty” względem przyszłych podręczników, dlatego też został przekazany do Sekcji Wydawców Edukacyjnych Polskiej Izby Książki, która zrzesza wydawców podręczników szkolnych. Konkludując, dyrektor DPNP wyjaśnił, że zlecenie przygotowania raportu ekspertom zewnętrznym było ekstraordynaryjnym działaniem, którego celem było uzyskanie przez Ministra dodatkowego, całościowego obrazu treści podręczników szkolnych do przedmiotów humanistycznych.

<sup>38</sup> Zgodnie z treścią *Raportu*, jak również raportów cząstkowych sporządzonych na podstawie poddanych badaniu 47 podręczników do języka polskiego, historii i WOS.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W roku szkolnym 2022/2023 został wprowadzony nowy przedmiot *Historia i Teraźniejszość*, który zastąpił przedmiot Wiedza o Społeczeństwie (w zakresie podstawowym w liceum ogólnokształcącym i technikum oraz w branżowej szkole I stopnia). Wniosek o dopuszczenie do użytku szkolnego pierwszego do tego przedmiotu podręcznika wpłynął 12 maja 2022 r. Autorem publikacji jest prof. Wojciech Roszkowski, a wydawcą wydawnictwo Biały Kruk sp. z o.o. W czasie trwających w Ministerstwie czynności kontrolnych podręcznik był na etapie opiniowania przez wskazanych przez Ministra rzeczoznawców. Do dnia 9 czerwca 2022 r. wpłynęły dwie opinie merytoryczno-dydaktyczne: pozytywna oraz warunkowa. Opinia warunkowa związana była z obszernością materiału (500 str.) oraz kwestiami szczegółowymi odnoszącymi się do poszczególnych treści zawartych w podręczniku. Do dnia zakończenia czynności kontrolnych, tj. 30 czerwca 2022 r., nie wpłynęła opinia końcowa, a tym samym, niewydana była decyzja o dopuszczeniu podręcznika do użytku szkolnego.

**Historia i Teraźniejszość – nowy przedmiot nauczania w szkole**

### 5.2. Dopuszczanie podręczników do użytku szkolnego

Realizacja procesu dopuszczania podręczników do użytku szkolnego odbywała się zgodnie z przepisami prawa. Jednakże nie zapewniono przejrzystości wyboru rzeczoznawców oraz nie wyegzekwowano terminowego sporządzania opinii od 106 rzeczoznawców. Stale zwiększająca się oferta podręczników do kształcenia specjalnego i zawodowego wskazuje na działania Ministra w celu zapewnienia ich dostępności dla różnych grup uczniów, na różnych etapach edukacyjnych.

**Dopuszczanie podręczników odbywało się zgodnie z przepisami, jednakże dobór rzeczoznawców był nieprzejrzysty**

Wymagania jakie spełniać musi wniosek o dopuszczenie do użytku szkolnego podręcznika określono w § 6 rozporządzenia w sprawie dopuszczania podręczników. Dla ułatwienia wydawcom i usprawnienia procesu dopuszczania podręcznika do użytku szkolnego poprzez ujednoczenie Ministerstwo zamieściło wzór takiego wniosku na swojej stronie internetowej. DPNP po weryfikacji wniosku pod względem formalnym i stwierdzeniu, że nie zawiera błędów wskazywał rzeczoznawców właściwych do sporządzenia opinii oraz informował wnioskodawcę o ich wyznaczeniu (zgodnie z § 7 ust. 1 ww. rozporządzenia).

**Wnioski o dopuszczenie podręcznika według wzoru przygotowanego przez MEiN**

W latach 2020–2022 złożono 451 wniosków o dopuszczenie podręcznika do użytku szkolnego: do kształcenia ogólnego 206 wniosków w 2020 r., 146 w 2021 r. oraz 85 w 2022 r.<sup>39</sup>; przeznaczonych dla uczniów deklarujących przynależność do mniejszości narodowych i etnicznych oraz społeczności posługującej się językiem regionalnym – kaszubskim cztery w 2020 r., sześć w 2021 r. i jeden w 2022 r. oraz do kształcenia w zawodach: trzy w 2020 r. (brak wniosków w pozostałych latach 2021–2022).

**Bilans procesów dopuszczania podręczników w okresie objętym kontrolą**

W okresie objętym kontrolą minister właściwy do spraw oświaty i wychowania dopuścił do użytku szkolnego łącznie 297 podręczników, w tym w: 2020 r. – 155, 2021 r. – 129 oraz 2022 r. – 13<sup>40</sup>, których 279 stanowiły podręczniki do kształcenia ogólnego, 10 było przeznaczonych dla uczniów

<sup>39</sup> Liczba wniosków złożonych w 2022 r. do dnia 6 maja 2022 r.

<sup>40</sup> Stan na dzień: 11 maja 2022 r.



## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

deklarujących przynależność do mniejszości narodowych, mniejszości etnicznych oraz społeczności posługujących się językiem regionalnym, cztery do kształcenia zawodowego oraz cztery do kształcenia specjalnego. Ponadto w ww. okresie wydane zostały dwie decyzje o odmowie dopuszczenia podręcznika do użytku szkolnego dla przedmiotów: technika (II etap edukacyjny) i filozofia (III etap edukacyjny) oraz osiem decyzji o umorzeniu postępowania dla siedmiu wniosków dotyczących podręczników do kształcenia ogólnego (trzy do historii i po jednym do biologii, języka niemieckiego, filozofii i informatyki) oraz jednego do kształcenia zawodowego (diagnostyka weterynaryjna).

Dochód z tytułu opłat w związku z ubieganiem się o dopuszczenie do użytku szkolnego podręczników w latach 2019–2022 wyniósł łącznie 3383,2<sup>41</sup> tys. zł, z czego: w 2019 r.: 1327,2 tys. zł; w 2020 r.: 880,8 tys. zł; w 2021 r.: 806,8 tys. zł, a w 2022 r.: 368,4 tys. zł.

**Brak skuteczności  
MEiN w egzekwowaniu  
terminowości**

Zgodnie z § 7 ust. 2 rozporządzenia w sprawie dopuszczania podręczników, wnioskodawca winien przekazać podręcznik do opiniowania każdemu ze wskazanych przez Ministra rzeczoznawców. Na sporządzenie opinii rzeczoznawca ma 30 dni, a na sporządzenie opinii końcowej 14 dni od dnia, w którym otrzymał poprawiony egzemplarz podręcznika. Jednakże Ministerstwo, w związku z brakiem określonych regulacji w tym zakresie, nie miało możliwości zweryfikowania terminu, w którym rzeczoznawca otrzymał podręcznik, a tym samym zweryfikowania, czy określony rozporządzeniem termin 30 dni, a następnie 14 dni został przez rzeczoznawcę dochowany.

### Przykłady

W wyniku szczegółowego badania 26 postępowań o dopuszczenie do użytku szkolnego podręczników stwierdzono, że: w 14 przypadkach rzeczoznawcy sporządzali/przekazywali opinie po terminie określonym w rozporządzeniu MEN w sprawie dopuszczania do użytku szkolnego podręczników, nie określono kryteriów przy wyborze dodatkowych rzeczoznawców w procesie opiniowania podręcznika, nie odnotowywano daty przekazania podręczników do opinii rzeczoznawcom przez wnioskodawców.

Stwierdzono, że w okresie objętym kontrolą Ministerstwo z tytułu opóźnienia w wykonaniu dzieła lub nienależytego wykonania umowy nałożyło łącznie 210 kar umownych w wysokości 0,5% wynagrodzenia za każdy dzień opóźnienia na 106 spośród 189 rzeczoznawców (tj. 56%) o łącznej wartości 12,8 tys. zł.

W przypadku 46 rzeczoznawców Ministerstwo nakładało kary umowne wielokrotnie.

Dyrektor DPNP wskazał, że wydawcy informowani są o konieczności powiadamiania pracownika prowadzącego postępowanie każdorazowo o opóźnieniu w sporządzeniu opinii przez rzeczoznawcę, a po otrzymaniu takiej informacji pracownik kontaktuje się z rzeczoznawcą i monituje go. Z kolei zastępca dyrektora DPNP wyjaśniła, że Ministerstwo wiedzę na temat tego, że rzeczoznawca nie wywiązał się z terminowego sporządzenia opinii otrzymuje jedynie wtedy, gdy wnioskodawca poinformuje o tym

<sup>41</sup> Stan na dzień: 20 maja 2022 r.

fakcie Ministerstwo. Tylko wydawca zna termin wysłania podręcznika do opiniowania, gdyż rozporządzenie nie nakłada na wydawcę obowiązku, by o terminie przesłania opinii informował także Ministerstwo. Zatem możliwość podjęcia przez organ prowadzący postępowanie kroków mających na celu wyegzekwowanie od rzeczoznawcy terminowego wywiązania się z realizacji umowy, istnieje wyłącznie wówczas, gdy wnioskodawca poinformuje organ o terminie przekazania podręcznika rzeczoznawcy i nieotrzymaniu opinii w terminie.

Zdaniem NIK, taki tryb postępowania nie był skuteczny i nie zapewniał terminowego sporządzania przedmiotowych opinii. W związku z tym, Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę na konieczność doprecyzowania w umowach z rzeczoznawcami zapisów dotyczących sposobu potwierdzenia (udokumentowania) daty otrzymania od wydawcy podręcznika do opiniowania. Obecne zapisy uniemożliwiają Ministerstwu monitorowanie terminowości realizacji zadania przez rzeczoznawcę.

W ramach funkcjonowania procesu dopuszczania do użytku szkolnego podręczników, Ministerstwo zawierało, ze wskazanymi przez Dyrektora Departamentu w imieniu ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania rzeczoznawcami, umowy o dzieło, których przedmiotem było wykonanie opinii zgodnie z § 5 ust. 1–3 i 7 rozporządzenia MEN.

Tryb zawierania umów z rzeczoznawcami nie spełniał przyjętych wymogów

### Przykład

W wyniku przeprowadzonego badania stwierdzono, że tryb zawierania umów pomiędzy Ministrem, a rzeczoznawcami w przedmiocie sporządzenia ww. opinii nie spełniał wymogów wewnętrznych określonych Zarządzeniem Nr 6 Dyrektora Generalnego Ministerstwa Edukacji i Nauki z dnia 5 lutego 2021 r. w sprawie organizacji udzielania zamówień i dokonywania zakupów w Ministerstwie Edukacji i Nauki. W szczególności nie zastosowano procedury dotyczącej dokonywania zakupu. Zgodnie ze wskazanym zarządzeniem, wnioskodawca dokonuje zakupu na podstawie wniosku zakupowego zaakceptowanego zgodnie z § 7 i § 8 ww. zarządzenia<sup>42</sup>.

Dyrektor DPNP wskazał, że minister właściwy do spraw oświaty i wychowania dopuszcza do użytku szkolnego dany podręcznik, po uzyskaniu pozytywnych opinii rzeczoznawców. Ponadto wyjaśnił, że nie ma takiej regulacji, a umowy są zawierane z mocy ustawy.

Najwyższa Izba Kontroli wskazuje, że przyjęty tryb postępowania w zakresie zawierania umów o dzieło, których przedmiotem jest sporządzenie opinii dotyczącej podręcznika, jest niezgodny z wewnętrznymi regulacjami Ministerstwa. Ustalono, że powyższe zarządzenie, wśród rodzajów zakupów niewymagających sporządzenia wniosku zakupowego, nie wymienia umów o dzieło zawieranych z rzeczoznawcami.

<sup>42</sup> § 7 ust. 1 stanowi, że wniosek zakupowy zawiera w szczególności: informację dotyczącą pozycji zatwierdzonego projektu Planu lub Planu, w której został wskazany zakup; opis przedmiotu zakupu; wartość zakupu wraz ze wskazaniem sposobu jej oszacowania w wyniku przeprowadzonego rozeznania rynku lub wskazaniem uzasadnionych powodów, dla których celowe jest dokonanie zakupu u konkretnego wykonawcy; nazwę wnioskodawcy, u którego zostanie zrealizowany zakup. § 8 stanowi, że niekompletny wniosek zakupowy, w szczególności niezawierający informacji określonych w § 7 ust.1 lub zawierający informację niepoprawną lub niewystarczającą podlega zwrotowi do uzupełnienia przez wnioskodawcę.

### Zaległości z lat ubiegłych w rozpatrywaniu wniosków

W Ministerstwie (według stanu na dzień 11 maja 2022 r.) nierozpatrzone było 80 wniosków o dopuszczenie do użytku szkolnego podręczników, z czego dwóch do kształcenia ogólnego z 2020 r.; pięciu do kształcenia ogólnego z 2021 r. oraz 73 wnioski z 2022 r., z czego 72 do kształcenia ogólnego oraz jeden zgłoszony do listy podręczników dla mniejszości narodowych, mniejszości etnicznych oraz społeczności posługującym się językiem regionalnym.

Dyrektor DPNP wyjaśniając przyczyny nierozpatrzenia wniosków wskazał, m.in. na otrzymanie od rzeczoznawców negatywnych opinii do podręczników, brak otrzymania przez rzeczoznawcę poprawionego podręcznika, czy niespełnienie warunku uzyskania trzech pozytywnych opinii. Wnioski o dopuszczenie podręczników do użytku szkolnego złożone w 2022 r. były w trakcie procedowania. Jednocześnie podkreślił, że Minister, zgodnie z art. 22an ust. 1 ustawy *o systemie oświaty*, dopuszcza podręczniki na podstawie pozytywnych opinii wskazanych rzeczoznawców. Po wprowadzeniu przez wydawnictwo poprawek, zarówno merytoryczno-dydaktycznych, jak i językowych, poprawiony podręcznik ponownie oceniają wskazani przez Ministra rzeczoznawcy, w terminie 14 dni od dnia otrzymania podręcznika do zaopiniowania. Zdaniem NIK, należałoby trwające przewlekłe postępowania z lat ubiegłych doprowadzić do formalnego zakończenia.

### Nowe podręczniki do kształcenia specjalnego

W latach 2020–2022 do użytku szkolnego dopuszczono cztery podręczniki do kształcenia specjalnego. Od 2021 r. do MEiN nie wpłynęły wnioski o dopuszczenie podręczników do kształcenia specjalnego do nowej podstawy programowej.

Z wyjaśnień zastępca dyrektora DPNP wynika, że zgodnie z aktualnymi przepisami prawa oświatowego uczniowie niepełnosprawni posiadający orzeczenie o potrzebie kształcenia specjalnego realizują tę samą podstawę programową, co ich pełnosprawni rówieśnicy, wyjątek stanowią jedynie uczniowie z niepełnosprawnością intelektualną w stopniu umiarkowanym, znacznym oraz głębokim.

### Podręczniki zamieszczono w odpowiednich wykazach

Minister właściwy do spraw oświaty i wychowania prowadził wykazy podręczników do kształcenia ogólnego, dla mniejszości narodowej, mniejszości etnicznych oraz społeczności posługującej się językiem regionalnym, a także wykaz podręczników do kształcenia specjalnego.

Łącznie, w latach 2017–2022, do użytku szkolnego dopuszczono 62 podręczniki do 28 zawodów<sup>43</sup>, z czego w okresie objętym kontrolą Ministerstwo dopuściło i wpisało do wykazu podręczników do kształcenia zawodowego<sup>44</sup> cztery podręczniki do kształcenia w trzech zawodach<sup>45</sup>.

Nowelizacja w 2018 r. ustawy *o systemie oświaty*, a w konsekwencji, wydanie w 2019 r. nowego rozporządzenia *w sprawie dopuszczania do użytku szkolnego podręczników* spowodowała odstąpienie przez Ministerstwo od procedury dopuszczania podręczników przeznaczonych do kształcenia

<sup>43</sup> Ministerstwo zgodnie z art. 115 ust. 1 ustawy z dnia 22 listopada 2018 r. *o zmianie ustawy – Prawo oświatowe, ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw* (Dz. U. poz. 2245) prowadziło postępowania o dopuszczenie podręczników do kształcenia zawodowego do 30 czerwca 2020 r.

<sup>44</sup> Nr ewidencji na wykazie: 1.59.1/2020; 1.60.2/2020; 1.61.3/2020 oraz 1.62.4./2020.

<sup>45</sup> Technik elektronik, Technik architektury krajobrazu oraz Technik weterynarii.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

zawodowego oraz zastąpiła tradycyjne podręczniki do kształcenia w zawodach materiałami edukacyjnymi w postaci elektronicznej lub papierowej. W okresie objętym kontrolą wydano łącznie cztery decyzje o dopuszczeniu do użytku szkolnego podręczników do szkół branżowych i umorzono jedno takie postępowanie.

### Przykład

Szczegółowemu badaniu poddano 19 podręczników, które uzyskały dopuszczenie w okresie objętym kontrolą. Stwierdzono, że wszystkie podręczniki zostały ujęte w prowadzonych przez ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania wykazach.

Minister właściwy do spraw oświaty i wychowania, w okresie objętym kontrolą, udzielił dwóch dotacji przedmiotowych<sup>46</sup> na kwotę 72,2 tys. zł. Dotację przeznaczono na dofinansowanie wydania dwóch podręczników do kształcenia zawodowego ujętych w wykazie podręczników dopuszczonych o użytku szkolnego.

Dotacje przedmiotowe na podręczniki obniżyły ich cenę o 60%

### Przykład

Z przeprowadzonego badania wynika, że w wymiarze finansowym ww. dotacja przedmiotowa spowodowała, że cena zbytu dotowanego podręcznika jest niższa od ceny katalogowej podręcznika bez dotacji. W obu przypadkach ceny zbytu z dotacją przedmiotową MEiN były niższe o ok. 60% w stosunku do cen katalogowych podręcznika bez dotacji przedmiotowej MEiN.

W ramach Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój (PO WER) i realizowanego w nim projektu pn.: *Tworzenie e-zasobów do kształcenia zawodowego*, opracowano koncepcję e-zasobów do kształcenia zawodowego obejmującą 32 branże. Zgodnie z wnioskiem o dofinansowanie projektu pozakonkursowego, Ministerstwo na opracowanie 800 e-zasobów zaplanowało środki finansowe w wysokości 165,5 tys. zł<sup>47</sup>. Powstające w projektach konkursowych e-materiały mają być upublicznione na Zintegrowanej Platformie Edukacyjnej do połowy 2023 r.

E-zasoby do kształcenia zawodowego finansowane w ramach PO WER

### Stan realizacji

W 2021 r. na realizację projektów zatwierdzonych do dofinansowania w ramach ww. konkursu przekazano środki finansowe w łącznej wysokości 36 837 tys. zł, co stanowiło 100% planowanych wydatków. W planie finansowym na 2022 r. MEiN zapewniło środki w łącznej kwocie 44 439 tys. zł.

Dyrektor Departamentu Strategii, Kwalifikacji i Kształcenia Zawodowego, wyjaśnił, że w ramach projektów konkursowych dotychczas<sup>48</sup> przekazano do weryfikacji 240 z 800 e-materiałów przewidzianych do utworzenia w ramach konkursu. Dodał, że formalnie zaakceptowano 141 prototypów, a 51 oceniono negatywnie. Jednocześnie wskazał, że weryfikacji oraz akceptacji e-materiałów pod względem merytorycznym na bieżąco dokonują eksperci branżowi wyłonieni przez Ośrodek Rozwoju Edukacji.

<sup>46</sup> FORMAT – AB z siedzibą w Warszawie, ul. Meander 23, 02-791 Warszawa, na kwotę 47,5 tys. zł oraz Powszechnie Wydawnictwo Rolnicze i Leśne sp. z o.o. z siedzibą w Warszawie, ul. Malownicza 14, 02-272 Warszawa, na kwotę 24,7 tys. zł.

<sup>47</sup> Decyzja nr POWR.02.15.00-00-0001/19-003 projekt pn. *Tworzenie e-zasobów do kształcenia zawodowego*, realizowany w okresie od 1 czerwca 2019 r. do 31 grudnia 2022 r. o wartości 9 965,5 tys. zł.

<sup>48</sup> Według stanu na 2 czerwca 2022 r.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

### Dotacje celowe na podręczniki dla klas I–VIII szkół podstawowych

W latach 2020–2022, Minister, wydając rozporządzenia<sup>49</sup>, udzielił dotacji celowej na wyposażenie klas I–VIII szkół podstawowych w podręczniki lub materiały edukacyjne, ćwiczeniowe oraz na refundację kosztów poniesionych na zapewnienie podręczników, materiałów edukacyjnych lub materiałów ćwiczeniowych, w łącznej wysokości: 952 455,8 tys. zł, w ramach posiadanego limitu 1 105 000 tys. zł. W okresie objętym kontrolą, dotacja nie była wykorzystywana na zakup środków trwałych.

#### Kwoty udzielonych dotacji:

- w 2019 r. – 267 597,0 tys. zł, w tym 12 685,9 tys. zł dla uczniów posiadających orzeczenie o potrzebie kształcenia specjalnego;
- w 2020 r. – 354 780,4 tys. zł, w tym 13 817,2 tys. zł dla uczniów posiadających orzeczenie o potrzebie kształcenia specjalnego;
- w 2021 r. – 424 063,0 tys. zł w tym 17 770,9 tys. zł dla uczniów posiadających orzeczenie o potrzebie kształcenia specjalnego;
- w 2022 r. pismem z dnia 28 kwietnia 2022 r. Minister Edukacji i Nauki zwrócił się do Ministra Finansów z prośbą o uruchomienie środków w wysokości 173 612,4 tys. zł z rezerwy celowej budżetu państwa poz. 26<sup>50</sup>.

#### Limit kwot dotacji na poszczególne lata

- w 2019 r. – 286 000,0 tys. zł;
- w 2020 r. – 393 000,0 tys. zł, tj. o 37,4% więcej w stosunku do roku poprzedniego;
- w 2021 r. – 439 000,0 tys. zł, co stanowiło zwiększenie o 11,7% więcej w stosunku do roku poprzedniego;
- w 2022 r. – 273 000,0 tys. zł, co stanowiło zmniejszenie o 62,2% w stosunku do roku poprzedniego.

### Dotacje na podręczniki dla szkół prowadzonych przez osoby prawne inne niż jst oraz osoby fizyczne

Minister Finansów, na wniosek Ministra Edukacji i Nauki<sup>51</sup> uruchomił środki z rezerwy celowej budżetu państwa poz. 26<sup>52</sup> na wyposażenie szkół w podręczniki oraz materiały edukacyjne i ćwiczeniowe oraz na sfinansowanie kosztu zakupu podręczników, materiałów edukacyjnych lub materiałów ćwiczeniowych w przypadku szkół prowadzonych przez osoby prawne inne niż jednostki samorządu terytorialnego lub osoby fizyczne. Decyzjami Ministra Finansów<sup>53</sup> uruchomiono kwotę 173 612,5 tys. zł.

<sup>49</sup> Rozporządzenie MEiN z dnia 24 marca 2021 r. w sprawie udzielenia dotacji celowej na wyposażenie szkół w podręczniki, materiały edukacyjne i materiały ćwiczeniowe w 2021 r. (Dz. U. poz. 577, ze zm.). W 2020 r. było to rozporządzenie MEN z dnia 5 marca 2020 r. pod tym samym tytułem (Dz. U. poz. 479), a w 2019 r. rozporządzenie z dnia 14 marca 2019 r. (Dz. U. poz. 574).

<sup>50</sup> Środki na wyrównywanie szans edukacyjnych dzieci i młodzieży, zapewnienie uczniom objętym obowiązkiem szkolnym dostępu do bezpłatnych podręczników, materiałów edukacyjnych i materiałów ćwiczeniowych, realizację programu rządowego „Aktywna Tablica” i Narodowego Programu Rozwoju Czytelnictwa – Priorytet 3, a także innych programów rządowych i przedsięwzięć ustanowionych w obszarze oświaty i wychowania na podstawie art. 90u i 90w ustawy o systemie oświaty.

<sup>51</sup> Znak pisma: DBF-WKP.2.3132.1.17.2022.JS z dnia 28 kwietnia 2022 r.

<sup>52</sup> Środki na wyrównywanie szans edukacyjnych dzieci i młodzieży, zapewnienie uczniom objętym obowiązkiem szkolnym dostępu do bezpłatnych podręczników, materiałów edukacyjnych i materiałów ćwiczeniowych, realizację programu rządowego „Aktywna Tablica” i Narodowego Programu Czytelnictwa – Priorytet 3, a także innych programów rządowych i przedsięwzięć ustanowionych w obszarze oświaty i wychowania na podstawie art. 90u i 90w ustawy o systemie oświaty.

<sup>53</sup> Z dnia 30 i 31 maja 2022 r.



## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

### Przykład

Badaniu poddano wydatki związane z udzieleniem ww. dotacji celowej w latach 2019–2022 stwierdzając, że środki te wydatkowano zgodnie z przeznaczeniem.

Dotacja celowa na wyposażenie szkół w podręczniki lub materiały edukacyjne objęła łącznie 9014,4 tys. uczniów.

### Liczba uczniów w poszczególnych latach:

- w 2019 r. – 2825,3 tys. uczniów, w tym 42,5 tys. posiadających orzeczenie o potrzebie kształcenia specjalnego, co stanowiło 1,50% ogółu;
- w 2020 r. – 3075,5 tys. uczniów, w tym 48,3 tys. posiadających orzeczenie o potrzebie kształcenia specjalnego, co stanowiło 1,57% ogółu;
- w 2021 r. – 3113,6 tys. uczniów, w tym 47,6 tys. posiadających orzeczenie o potrzebie kształcenia specjalnego, co stanowiło 1,53% ogółu.

Liczba uczniów objętych dotacją na podręczniki

W latach 2020–2021, na zapewnienie dostępu do podręczników, materiałów edukacyjnych i materiałów ćwiczeniowych oraz książek pomocniczych, dostosowanych do potrzeb edukacyjnych i możliwości psychofizycznych uczniów<sup>54</sup> udzielono dotacji celowej w łącznej kwocie 4692,7 tys. zł, z czego 2029,0 tys. zł w 2020, a 2663,7 tys. zł w 2021.

Dotacje na podręczniki dla uczniów niepełnosprawnych

W ramach realizacji powyższego zadania Ministerstwo zawarło z Uniwersytetem Warszawskim (UW) umowę<sup>55</sup> na opracowanie (w latach 2020–2022) podręczników, materiałów edukacyjnych, materiałów ćwiczeniowych oraz książek pomocniczych dostosowanych do potrzeb edukacyjnych i możliwości psychofizycznych uczniów niepełnosprawnych: mających trudności w uczeniu i/lub komunikowaniu się, w tym niesłyszących, słabowidzących, z niepełnosprawnością intelektualną, autyzmem i afazją uczęszczających do szkół podstawowych.

### Przykład

W latach 2020–2022, na realizację zadań związanych z adaptacją podręczników do kształcenia specjalnego przekazano UW łącznie 3867,5 tys. zł (1570,8 tys. zł w 2020 r.; 2187,3 tys. zł w 2021 r.; 109,4 tys. zł w 2022 r.).

Dyrektor DPNP wyjaśnił, że zlecenie Uniwersytetowi Warszawskiemu zadania adaptacji podręczników, materiałów edukacyjnych, materiałów ćwiczeniowych i książek pomocniczych, dokonywane w latach 2020–2022, miało miejsce w drodze umowy dotacyjnej. Minister wziął pod uwagę m.in.: długoletnie doświadczenie w realizacji analogicznych zadań przez UW na rzecz Ministerstwa. Ponadto stwierdził, że przy wyborze UW Minister wziął pod uwagę również to, że Uniwersytet jest jedyną uczelnią w Polsce (a obok Uniwersytetu Karola w Pradze – jedną z dwóch w Europie Środkowo-Wschodniej) prowadzącą badania akademickie nad językiem migowym i specjalnymi potrzebami komunikacyjnymi osób nieposługujących się językiem fonicznym.

<sup>54</sup> Zadanie realizowane poprzez udzielenie dotacji celowej oraz możliwość zlecenia opracowania i wydania, w tym dystrybucję podręczników, materiałów edukacyjnych, materiałów ćwiczeniowych lub książek pomocniczych, o czym stanowi art. 67 ustawy z dnia 27 października 2017 r. *o finansowaniu zadań oświatowych* (Dz. U. z 2021 r. poz. 1930, ze zm.).

<sup>55</sup> Umowa Nr: MEiN/2021/DPNP/296 z dnia 9 kwietnia 2021 r.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

### Działania zapewniające dostęp do podręczników uczniom niepełnosprawnym

Na skutek prowadzonych latach 2017–2019 działań diagnostycznych i planistycznych w zakresie zapewnienia dostępu do podręczników uczniom niepełnosprawnym Ministerstwo podjęło m.in. nw. działania:

- adaptację podręczników oraz materiałów edukacyjnych i ćwiczeniowych dla uczniów niewidomych i słabowidzących uczęszczających do szkół podstawowych, objętych nową podstawą programową;
- wydruk w systemie Braille’a specjalistycznego podręcznika, materiałów edukacyjnych, książek pomocniczych dla uczniów niewidomych i słabowidzących w druku powiększonym uczęszczających do szkół ponadgimnazjalnych i ponadpodstawowych;
- zamieszczenie kursu języka migowego na zintegrowanej platformie edukacyjnej;
- uzupełnienie oferty edukacyjnej dedykowanej uczniom niepełnosprawnym mającym trudności w uczeniu i/lub komunikowaniu się, w tym niesłyszących, słabowidzących, z niepełnosprawnością intelektualną, autyzmem i afazją o opracowanie lektur szkolnych w formie multimedialnej;
- przeniesienie opracowanych w latach 2017–2019 materiałów edukacyjnych udostępnionych w systemie informacji oświatowej na zintegrowaną platformę edukacyjną oraz poszerzenie dostosowania o uczniów słabowidzących;
- dostosowanie tytułów podręczników, które zostały zaktualizowane przez wydawców i ponownie dopuszczone do użytku szkolnego.

### Przykłady działań

Minister, w okresie objętym kontrolą, zlecał w trybie art. 22c ustawy *o systemie oświaty* opracowanie, wydanie i dystrybucję podręczników, materiałów edukacyjnych i ćwiczeniowych do kształcenia uczniów ze specjalnymi potrzebami edukacyjnymi, w tym uczniów z dysfunkcją wzroku.

Zlecenia te obejmowały m.in.: opracowanie lektur<sup>56</sup> do obowiązkowych zajęć edukacyjnych z zakresu kształcenia ogólnego, odpowiadających zakresem lektur do szkół podstawowych; opracowanie materiałów ćwiczeniowych do lektur szkolnych w postaci kart pracy zawierających elementy tekstowe, graficzne i piktogramy; opracowanie dla potrzeb uczniów niepełnosprawnych niewidomych adaptacji aktualnie dopuszczonych do użytku szkolnego podręczników do klasy I i II szkoły ponadpodstawowej w systemie Braille’a; opracowanie dla potrzeb uczniów niepełnosprawnych słabowidzących adaptacji aktualnie dopuszczonych do użytku szkolnego podręczników do klasy I i II szkoły ponadpodstawowej w druku powiększonym; opracowanie dla potrzeb uczniów niepełnosprawnych niewidomych adaptacji aktualnie dopuszczonych do użytku szkolnego podręczników do klasy II (kolejne tytuły) i III szkoły ponadpodstawowej w systemie Braille’a; wykonanie wydruku specjalistycznego i dystrybucji podręczników, materiałów edukacyjnych i książek pomocniczych dla uczniów niepełnosprawnych niewidomych w systemie Braille’a i słabowidzących w druku powiększonym uczęszczających w roku szkolnym 2021/2022 oraz 2022/2023 do szkół ponadpodstawowych i ponadgimnazjalnych zgodnie z zamówieniami złożonymi przez dyrektorów szkół.

W okresie objętym kontrolą, ORE w Warszawie, na podstawie zleceń Ministra, wykonał druk adaptacji podręczników szkolnych i książek pomocniczych dla

<sup>56</sup> Są to książki pomocnicze w formacie multimedialnym.



## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

35 przedmiotów/rodzajów zajęć, z czego: zlecono druk powiększony łącznie dla 20 przedmiotów/rodzajów zajęć, zlecono druk adaptacji w systemie Braille'a dla 15 przedmiotów/rodzajów zajęć. Łącznie, w okresie objętym kontrolą wydrukowano 1935 dopuszczonych do użytku szkolnego podręczników.

Minister podejmował działania w celu zapewnienia możliwości dostępu do podręczników i książek pomocniczych do kształcenia uczniów w zakresie niezbędnym do podtrzymywania poczucia tożsamości narodowej, etnicznej i językowej poprzez ich dofinansowanie na podstawie art. 68 ustawy *o finansowaniu zadań oświatowych*. Weryfikacja, przez Ministerstwo, nakładów wydania poszczególnych tytułów podręczników i książek pomocniczych przeznaczonych dla mniejszości narodowych i etnicznych oraz społeczności posługującej się językiem regionalnym, następowała poprzez kierowanie do właściwych kuratorów oświaty pism w sprawie oszacowania zapotrzebowania szkół na planowane do wydania podręczniki i książki pomocnicze.

Minister właściwy do spraw oświaty i wychowania, w okresie objętym kontrolą, dopuścił do użytku szkolnego łącznie 10 podręczników dla mniejszości narodowych i etnicznych oraz społeczności posługującej się językiem regionalnym.

Ministerstwo, w latach 2020–2022, na podręczniki i książki pomocnicze dla uczniów deklarujących przynależność do mniejszości narodowej, etnicznej lub społeczności posługującej się językiem regionalnym, wydatkowało łącznie 1612,8 tys. zł.

### Przykład

W celu zapewnienia dostępu do podręczników do języka ukraińskiego, MEN<sup>57</sup> zawarło w 2019 r. z Katolickim Uniwersytetem Lubelskim Jana Pawła II<sup>58</sup> umowę na opracowanie w latach 2019–2022 podręcznika do języka ukraińskiego dla liceum i technikum.

Szczegółowemu badaniu poddano umowę nr MEN/2019/DPPI/1149 z dnia 26 lipca 2019 r. na kwotę 303,0 tys. zł. Stwierdzono, że MEN zatwierdził sprawozdania złożone przez KUL bez przekroczenia przez Uczelnię kwoty udzielonej dotacji.

Minister Edukacji i Nauki, w dniu 24 czerwca 2021 r., przedłożył stanowisko wobec postulatów zawartych w dezyderacie nr 2 Komisji Mniejszości Narodowych i Etnicznych, w sprawie edukacji kaszubskiej, odnosząc się do kształcenia i doradztwa przedmiotowego dla nauczycieli języka kaszubskiego i funkcjonowania *etnofilologii kaszubskiej* na Uniwersytecie Gdańskim, oferty podręczników przedmiotowych i książek pomocniczych do nauki języka kaszubskiego, stworzenia platformy e-learningowej do edukacji kaszubskiej oraz nauczania języka kaszubskiego cudzoziemców. Komisja Sejmowa Mniejszości Narodowych i Etnicznych, na posiedzeniu 14 września 2021 r. przyjęła odpowiedź na ww. dezyderat, także w kwestii poszerzenia oferty podręczników przedmiotowych i książek pomocniczych do nauki języka kaszubskiego oraz istotne zwiększenie ich nakładu.

Zapewniony dostęp do podręczników w zakresie niezbędnym do podtrzymania poczucia tożsamości narodowej i etnicznej

Stanowisko Ministra w sprawie edukacji kaszubskiej

<sup>57</sup> Na podstawie art. 464 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. – *Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce*, w związku z art. 13 ust. 6 i art. 22c ust. 1 ustawy z dnia 7 września 1991 r. *o systemie oświaty* oraz art. 68 ustawy z dnia 27 października 2017 r. *o finansowaniu zadań oświatowych*.

<sup>58</sup> Dalej: KUL.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W 2022 r. MEiN planuje wydanie kolejnych tytułów przeznaczonych dla uczniów deklarujących przynależność do społeczności posługującej się językiem kaszubskim. Z uwagi na powyższe, Ministerstwo nie podejmowało w tym zakresie innych, dodatkowych działań.

### Zapewnienie dostępu polskich podręczników za granicą

Stosownie do art. 47 ust. 3 pkt 2 ustawy – *Prawo oświatowe*, minister właściwy do spraw oświaty i wychowania określił warunki i sposób wspomagania nauczania języka polskiego, historii, geografii, kultury polskiej i innych przedmiotów nauczania w języku polskim wśród Polonii i Polaków zamieszkałych za granicą oraz dzieci pracowników migrujących. Zakup, konfekcjonowanie i dystrybucja podręczników i materiałów edukacyjnych i ćwiczeniowych dla uczniów szkół polskich przy przedstawicielstwach dyplomatycznych, urządach konsularnych i przedstawicielstwach wojskowych RP oraz dla uczniów Szkoły Podstawowej im. Komisji Edukacji Narodowej w Ośrodku Rozwoju Polskiej Edukacji za Granicą<sup>59</sup>, finansowane są ze środków rezerwy celowej (poz. 26)<sup>60</sup>.

Minister przeznaczył na ten cel, w latach 2020–2021 kwotę 7058,5 tys. zł, z czego 3334,0 tys. zł w 2020 r., 3724,5 tys. zł w 2021 r. oraz zaplanował 4617 tys. zł na 2022 r. Środki na realizację ww. zadania w budżecie zadaniowym ujęte są odpowiednio w rozdziale 80153<sup>61</sup> i 80135<sup>62</sup>.

### Przykłady działań

ORPEG wystąpił, w latach 2020–2022, do ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania, z czterema wnioskami o zmianę planu wydatków budżetowych na zapewnienie uczniom prawa do bezpłatnego dostępu do podręczników, materiałów edukacyjnych lub materiałów ćwiczeniowych na łączną kwotę 4293,0 tys. zł, w tym:

- w 2020 r. MEN zmniejszył plan wydatków budżetowych do kwoty 1010,0 tys. zł z uwagi na zakup mniejszej niż planowano liczby podręczników i materiałów ćwiczeniowych;
- w 2021 r. MEiN dokonał zwiększenia, na wniosek, w rozdziale 80153 środków finansowych o kwotę 1680,0 tys. zł z uwagi na sfinansowanie podręczników i materiałów ćwiczeniowych dla uczniów szkoły podstawowej;
- w 2022 r. MEiN dokonał zwiększenia na wniosek w rozdziale 80153 środków finansowych o kwotę 1603,0 tys. zł z uwagi na sfinansowanie podręczników i materiałów ćwiczeniowych dla uczniów szkoły podstawowej.

Podręczniki i pomoce dydaktyczne przekazywane są za granicę na wniosek organizacji społecznych zarejestrowanych za granicą, innych podmiotów organizujących za granicą nauczanie języka polskiego, innych przedmiotów nauczania w języku polskim, w tym także nauczycieli pracujących wśród Polonii i Polaków za granicą. W tym celu ww. podmioty składają do ORPEG wnioski o zakup i przekazanie materiałów edukacyjnych i ćwiczeniowych.

Dyrektor Departamentu Współpracy Międzynarodowej wskazała, że wnioskuje podmioty mają obowiązek zarejestrować się w bazie szkół na stronie

<sup>59</sup> Dalej: ORPEG.

<sup>60</sup> Rezerwa celowa 26 – Środki na wyrównywanie szans edukacyjnych dzieci i młodzieży, zapewnienie uczniom objętym obowiązkiem szkolnym dostęp do bezpłatnych podręczników, materiałów edukacyjnych i materiałów ćwiczeniowych oraz realizację programu rządowego Aktywna Tablica i Narodowego Programu Rozwoju Czytelności.

<sup>61</sup> Zapewnienie uczniom prawa do bezpłatnego dostępu do podręczników, materiałów edukacyjnych lub materiałów ćwiczeniowych.

<sup>62</sup> Szkolnictwo polskie za granicą.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

www.orpeg.pl. Po dokonaniu weryfikacji wniosków pod względem formalnym i dostępności zamawianych podręczników na rynku wydawniczym, następuje wycena zamawianych podręczników. ORPEG pozyskuje podręczniki po przeprowadzeniu postępowania zgodnie z ustawą o zamówieniach publicznych na ich zakup i dostawę.

Minister właściwy do spraw oświaty i wychowania wykonał wnioski pokontrolne NIK, które zostały wskazane w kontroli P/14/025 *Dostępność podręczników szkolnych*<sup>63</sup> oraz P/20/021 *Kształcenie w szkołach specjalnych*<sup>64</sup>, które w szczególności dotyczyły zapewnienia dostępności do podręczników, materiałów edukacyjnych i ćwiczeniowych oraz książek pomocniczych do kształcenia specjalnego oraz zwiększenia dostępności podręczników i materiałów edukacyjnych do kształcenia zawodowego.

Wykonanie wniosków pokontrolnych

### 5.3. Przygotowanie oraz udostępnianie podręczników oraz innych materiałów edukacyjnych przez Ośrodek Rozwoju Edukacji

Ośrodek Rozwoju Edukacji w Warszawie prawidłowo realizował zadania dotyczące przygotowania oraz udostępniania podręczników szkolnych i materiałów edukacyjnych, w tym zadania zlecone przez Ministra Edukacji i Nauki.

W latach 2020–2022 (do 6 lipca) Ośrodek Rozwoju Edukacji, prowadząc działalność innowacyjną w zakresie opracowywania oraz udostępniania podręczników i materiałów edukacyjnych do kształcenia ogólnego, zrealizował 11 innowacyjnych projektów.

Działalność innowacyjna ORE

#### Projekty innowacyjne

1. „Zmiany, innowacje, eksperymenty – w poszukiwaniu inspiracji” – Poradnik dla dyrektorów szkół i nauczycieli.
2. Zakres tematyczny i koncepcja nowych e-materiałów multimedialnych wraz z obudową dydaktyczną e-podręcznika do edukacji wczesnoszkolnej.
3. „Zdalne lekcje Online” – wybór zasobów multimedialnych dla klas I–III.
4. „Ramowy program szkolenia dla dyrektorów w zakresie organizacji pracy szkoły/przedszkola w formie zdalnej”.
5. „Ramowy program szkolenia dla nauczycieli szkół i przedszkoli w zakresie prowadzenia edukacji zdalnej”.
6. „Ramowy program szkolenia dla pracowników placówek doskonalenia nauczycieli i bibliotek pedagogicznych w zakresie wspierania szkół i przedszkoli w wprowadzeniu edukacji zdalnej”.
7. „Patriotyzm refleksyjny na co dzień. Scenariusze zajęć lekcyjnych”.
8. „Oto Kamishibai – mały teatrzyk wielkich możliwości...” – artykuł w dwumiesięczniku „Wychowujmy!”.
9. "Kierunek innowacja – innowacje i eksperymenty pedagogiczne w szkołach i placówkach oświatowych" – Ramowy program szkolenia.
10. "Kierunek innowacja – innowacje i eksperymenty pedagogiczne w szkołach i placówkach oświatowych" – przykładowy scenariusz zajęć wraz z materiałami dydaktycznymi do ramowego programu szkolenia.

<sup>63</sup> Wystąpienie pokontrolne: KNO-4101-012-01/2014 (tekst ujednoczony zgodnie z uchwałą Nr 57/2015 Kolegium Najwyższej Izby Kontroli z dnia 24 lipca 2015 r.).

<sup>64</sup> Wystąpienie pokontrolne: KNO-4101.002.01/2020 (tekst ujednoczony zgodnie z uchwałą Nr 66/2020 Kolegium Najwyższej Izby Kontroli z dnia 23 września 2020 r.).

### 11. „Edukacja przeciwpożarowa – psychopedagogiczne kompetencje strażaka” – materiał edukacyjny do szkolenia e-learningowego.

Dwie z ww. pozycji, tj.: „Zdalne lekcje Online” – wybór zasobów multimedialnych dla klas I–III (w roku 2020) oraz „Kierunek innowacja – innowacje i eksperymenty pedagogiczne w szkołach i placówkach oświatowych” – ramowy program szkolenia (w roku 2021), były zlecone do realizacji przez Ministra.

Trzy zrealizowane projekty innowacyjne: „Zdalne lekcje Online” – wybór zasobów multimedialnych dla klas I–III, „Oto Kamishibai – mały teatrzyk wielkich możliwości...”, oraz „Edukacja przeciwpożarowa – psychopedagogiczne kompetencje strażaka” powstały przy współpracy z innymi podmiotami, którymi były odpowiednio: Naukowa i Akademicka Sieć Komputerowa – Państwowy Instytut Badawczy (NASK)<sup>65</sup>, Zespół redakcyjny czasopisma „Wychowujmy!” oraz Szkoła Główna Służby Pożarniczej.

Cztery z wyżej podanych zadań realizowano w ramach projektów Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój (PO WER). Większość, osiem innowacyjnych projektów, było realizowanych w ramach standardowych, statutowych zadań Ośrodka. Na pozostałe trzy projekty, tj.: „Zmiany, innowacje, eksperymenty – w poszukiwaniu inspiracji” – poradnik dla dyrektorów szkół i nauczycieli, „Kierunek innowacja – innowacje i eksperymenty pedagogiczne w szkołach i placówkach oświatowych” – ramowy program szkolenia oraz „Kierunek innowacja – innowacje i eksperymenty pedagogiczne w szkołach placówkach oświatowych” – przykładowy scenariusz zajęć wraz z materiałami dydaktycznymi do ramowego programu szkolenia wydatkowano środki finansowe w kwotach odpowiednio: 4,8 tys. zł, 1,5 tys. zł i 3 tys. zł.

**Biblioteka Cyfrowa ORE**  
jako jedno z narzędzi  
publikacji

Miejszem publikowania wydawnictw ORE i jednym z narzędzi ich publikowania jest Biblioteka Cyfrowa Ośrodka Rozwoju Edukacji<sup>66</sup>. Dzięki korzystaniu z oprogramowania bibliotecznego „dLibra” (Digital Library Framework) ORE należy do *Federacji Bibliotek Cyfrowych* (FBC). Udział w sieci bibliotek FBC ułatwia ich użytkownikom wyszukiwanie i docieranie do zasobów ORE, przez fakt, że znajdują się one w zbiorze wspólnym zasobów kultury. W Bibliotece Cyfrowej Ośrodka udostępniono 1030 woluminów<sup>67</sup>, z których użytkownicy korzystali na przestrzeni ostatnich 15 lat średnio ok. 2,5 mln razy rocznie<sup>68</sup>. Ośrodek nie ponosił wydatków związanych z utrzymaniem i obsługą Biblioteki Cyfrowej, ponieważ standardowe korzystanie z narzędzia „dLibra” jest nieodpłatne, a hosting serwerowy Biblioteki Cyfrowej ORE jest w gestii Informatycznego Centrum Edukacji i Nauki.

<sup>65</sup> Jego misją jest poszukiwanie i wdrażanie rozwiązań, służących rozwojowi sieci teleinformatycznych w Polsce oraz poprawie ich efektywności i bezpieczeństwa.

<sup>66</sup> <http://bc.ore.edu.pl>

<sup>67</sup> Według stanu na 25 maja 2022 r.

<sup>68</sup> Korzystanie z Biblioteki Cyfrowej Ośrodka nie wymaga logowania, zatem brak jest statystyk o liczbie czytelników. Znana jest natomiast liczba udostępnień, która od 1 listopada 2006 r. wynosi 37 414 874.

Ośrodek, opracowywał i udostępniał materiały edukacyjne i merytoryczne dla nauczycieli i specjalistów ze szkół ogólnodostępnych i placówek, mające na celu podniesienie ich kompetencji w pracy z uczniami ze specjalnymi potrzebami edukacyjnymi. Wykaz opracowanych w latach 2020–2022 ww. materiałów obejmuje 14 pozycji.

#### Wykaz udostępnionych opracowań:

1. „Wykorzystanie technologii informacyjno-komunikacyjnych w szkole podstawowej Zajęcia dydaktyczno-wyrównawcze i kształcenie na odległość”<sup>69</sup>.
2. „Realizacja usług oferowanych przez wiodące ośrodki koordynacyjno-rehabilitacyjno-opiekuńcze (WOKRO) w opiniach ich wykonawców. Raport z badań ankietowych”<sup>70</sup>.
3. „Szkoła przyjazna uczniom z chorobą przewlekłą”<sup>71</sup>.
4. „Uczeń z zaburzeniami psychicznymi w szkole”<sup>72</sup>.
5. „Kształcenie na odległość w szkołach i placówkach systemu oświaty w sytuacji pandemii. Z doświadczeń w roku szkolnym 2019/2020”<sup>73</sup>.
6. „Słucham i doświadczam. Innowacja pedagogiczna dla uczniów z głęboką wieloraką niepełnosprawnością”<sup>74</sup>.
7. „Grywalizacja w szkole, jak Szkoła Podstawowa nr 40 w Lublinie walczy ze smokiem”<sup>75</sup>.
8. „Jesień muzyką malowana. Scenariusz zajęć w przedszkolu”<sup>76</sup>.
9. „Zbiór ćwiczeń logopedycznych. Dentalizowane pisanie”<sup>77</sup>.
10. „Raport merytoryczny Edukacja włączająca w Polsce – bilans otwarcia 2020”<sup>78</sup> oraz „Raport statystyczny Edukacja włączająca w Polsce”<sup>79</sup>.
11. „Dostosowanie wymagań edukacyjnych wobec uczniów ze specyficznymi trudnościami w uczeniu się”<sup>80</sup>.
12. „Przygoda uczenia. Techniki efektywnej nauki w praktyce szkolnej”<sup>81</sup>.
13. „Trudności dzieci w powrocie do szkoły – radzenie sobie z napięciem, zaburzenia zachowania, psychosomatyczne objawy lękowe”<sup>82</sup>.

<sup>69</sup> <https://www.ore.edu.pl/wp-content/plugins/download-attachments/includes/download.php?id=30690>

<sup>70</sup> <https://www.ore.edu.pl/wp-content/plugins/download-attachments/includes/download.php?id=27543>

<sup>71</sup> <https://www.ore.edu.pl/wp-content/plugins/download-attachments/includes/download.php?id=35816>

<sup>72</sup> <https://www.ore.edu.pl/wp-content/plugins/download-attachments/includes/download.php?id=29021>

<sup>73</sup> <https://www.ore.edu.pl/wp-content/plugins/download-attachments/includes/download.php?id=32332>

<sup>74</sup> <https://www.ore.edu.pl/wp-content/plugins/download-attachments/includes/download.php?id=31588>

<sup>75</sup> <https://www.ore.edu.pl/wp-content/plugins/download-attachments/includes/download.php?id=34714>

<sup>76</sup> <https://www.ore.edu.pl/wp-content/plugins/download-attachments/includes/download.php?id=27356>

<sup>77</sup> <https://www.ore.edu.pl/wp-content/plugins/download-attachments/includes/download.php?id=34009>

<sup>78</sup> <https://www.ore.edu.pl/wp-content/plugins/download-attachments/includes/download.php?id=33886>

<sup>79</sup> <https://www.ore.edu.pl/wp-content/plugins/download-attachments/includes/download.php?id=33887>

<sup>80</sup> <https://www.ore.edu.pl/wp-content/plugins/download-attachments/includes/download.php?id=34374>

<sup>81</sup> <https://www.ore.edu.pl/wp-content/plugins/download-attachments/includes/download.php?id=36692>

<sup>82</sup> <https://zpe.gov.pl/pdf/P407TPkak>



## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

14. „Wspieranie rozwoju dzieci wysoko wrażliwych. Praca z dzieckiem wysoko wrażliwym – identyfikacja i organizacja procesu edukacji”<sup>83</sup>.

### Zlecenia Ministra w zakresie odbioru adaptacji podręczników

W ramach działań związanych z adaptacją podręczników ORE koordynowało zadania zlecane przez Ministra. W latach 2020–2022 zlecenia dotyczyły adaptacji podręczników do potrzeb uczniów niepełnosprawnych niewidomych i słabowidzących, uczęszczających do klas I, II i III szkoły ponadpodstawowej.

### Zlecenia Ministra

Minister swoimi pismami:

- DPPI-WPPiP.262.1.2019.5.ML z dnia 17 marca 2020 r.,
- DPPI-WPPiP.262.1.2019.11.ML z dnia 4 listopada 2020 r.,
- DPPI-WPPiP.262.1.2019.16.ML z dnia 18 marca 2021 r.,
- DPNP-WPPiP.264.2.2021.3.ML z dnia 21 października 2021 r.

zlecił ORE zadania dotyczące w szczególności wyłonienia i koordynacji prac ekspertów dokonujących odbioru, wykonanych dla potrzeb uczniów z dysfunkcją wzroku, adaptacji wskazanych przez siebie, aktualnie dopuszczonych do użytku szkolnego podręczników oraz odbioru wykonanych adaptacji zgodnie z umowami zawartymi przez Ministra z wykonawcą tych adaptacji, tj. Uniwersytetem Warszawskim:

- umowa Nr MEN/2020/DPPI/78 z dnia 28 stycznia 2020 r. na wykonanie 22 adaptacji podręczników za kwotę 398 040,00 zł,
- umowa Nr MEN/2020/DPPI/774 z dnia 23 października 2020 r. na wykonanie ośmiu adaptacji podręczników za kwotę 117 480,00 zł,
- umowa Nr MEiN/2021/DPNP/37 z dnia 8 lutego 2021 r. na wykonanie 14 adaptacji podręczników za kwotę 252 840,00 zł,
- umowa Nr MEiN/2021/DPNP/596 z dnia 29 września 2021 r. na wykonanie ośmiu adaptacji podręczników za kwotę 144 600,00 zł.

### Sposób wyłaniania ekspertów na odbiór adaptacji podręczników

Ośrodek w ramach realizacji ww. zadań, a w szczególności w celu wyłonienia ekspertów dla zlecenia im odbioru wykonanych adaptacji, ustalał szacunkową wartość zamówienia poprzez wysłanie zapytań do potencjalnych wykonawców usługi eksperckiej. Po uzyskaniu zapewnienia finansowania publikował na stronie internetowej w BIB zapytanie ofertowe wraz z wykazem tytułów w podziale na części, rodzajem dostosowania (druk powiększony/system Braille’a) z podaną przybliżoną liczbą stron oryginalnego podręcznika, datą przekazania do oceny, formularzem ofertowym i wzorem umowy. Po dokonaniu porównania ofert, które wpłynęły w odpowiedzi na zapytanie ofertowe sporządzano protokół z wyboru najkorzystniejszej oferty dla danej części. Przy wyborze oferty najkorzystniejszej cena stanowiła 100% kryterium wyboru. Postępowania o udzielenie zamówienia prowadzone były na podstawie Regulaminu udzielania zamówień publicznych w Ośrodku Rozwoju Edukacji w Warszawie<sup>84</sup>, do których nie stosuje się ustawy Prawo zamówień publicznych.

<sup>83</sup> W opracowaniu (na dzień 23 maja 2022 r.).

<sup>84</sup> Wprowadzony zarządzeniem Nr 12/2018 z dnia 13 lipca 2018 r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu udzielania zamówień publicznych w Ośrodku Rozwoju Edukacji w Warszawie – dalej „Regulamin”.



### Wymagania wobec ekspertów

O udzielenie zamówienia mogli ubiegać się wykonawcy, którzy posiadali:

- wykształcenie tyflopedagogiczne bądź dotyczące rehabilitacji wzroku;
- doświadczenie edukacyjne w pracy z uczniami z dysfunkcją wzroku;
- znajomość ujednoczonych zasad adaptacji materiałów dydaktycznych dla osób słabowidzących oraz do wersji brajlowskiej<sup>85</sup>;
- znajomość adaptacji ilustracji, zdjęć i innych elementów graficznych dla potrzeb uczniów słabowidzących;
- znajomość zasad tworzenia i adaptowania grafik dla uczniów niewidomych;
- praktyczną znajomość brajla – przy adaptacjach dla uczniów niewidomych;
- znajomość zasad tworzenia i adaptowania ilustracji i materiałów tyflograficznych dla uczniów niewidomych.

Wyłonione do realizacji zleceń Ministra osoby posiadały wymagane kwalifikacje, były nauczycielami z wieloletnim stażem w pracy z uczniami z dysfunkcją wzroku, od wielu lat współpracowały z Ośrodkiem, a ponadto uczestniczyły w pracach Zespołu eksperckiego zajmującego się opracowaniem ujednoczonych zasad adaptacji podręczników i materiałów dydaktycznych dla osób słabowidzących i niewidomych<sup>86</sup>.

Wyłonieni eksperci posiadali wymagane kwalifikacje

### Ocena ekspercka

W swojej ocenie eksperckiej ekspert potwierdzał, że badana przez niego adaptacja podręcznika jest:

- dostosowana do potrzeb edukacyjnych i możliwości psychofizycznych uczniów niepełnosprawnych niewidomych/słabowidzących uczęszczających do danej klasy i typu szkoły, dla której przeznaczony jest podręcznik;
- spełnia warunki określone dla podręczników w ustawie z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty i wynikające z ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe oraz określone w przepisach wykonawczych, w szczególności w rozporządzeniu Ministra Edukacji Narodowej z dnia 30 stycznia 2018 r. w sprawie podstawy programowej kształcenia ogólnego dla liceum ogólnokształcącego, technikum oraz branżowej szkoły II stopnia

<sup>85</sup> <https://www.ore.edu.pl/2012/02/ujednoczone-zasady-adaptacji-i-notacji-brajlowskiej/>

<sup>86</sup> W wyniku prac Zespołu eksperckiego, w skład którego wchodził przedstawiciel środowisk zajmujących się wsparciem osób niewidomych i słabowidzących (dyrektorzy specjalnych ośrodków szkolno-wychowawczych dla dzieci niewidomych i/lub słabowidzących), uczelni wyższych wykonujących adaptacje podręczników na zlecenie MEN (Uniwersytet Warszawski i Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II) oraz Uniwersytetu Łódzkiego, Polskiego Związku Niewidomych i Ośrodka Rozwoju Edukacji, wypracowane zostały w 2011 r., rekomendowane przez Ministra Edukacji Narodowej, ujednoczone zasady adaptacji podręczników oraz uaktualniona notacja brajlowska. W efekcie pracy Zespołu powstały:

- Brajlowska notacja matematyczna fizyczna chemiczna, wyd. II, Kraków, Laski, Łódź 2011;
- Instrukcja tworzenia i adaptowania ilustracji i materiałów tyflograficznych dla uczniów niewidomych, opracowana przez zespół tyflopedagogów ze Specjalnych Ośrodków Szkolno-Wychowawczych w Polsce: Bydgoszcz, Kraków, Laski, Owińska 2011;
- Zasady adaptacji materiałów dydaktycznych do potrzeb osób słabowidzących pod redakcją Donaty Kończyk, Biuro ds. Osób Niepełnosprawnych Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2011;
- Zasady adaptacji materiałów dydaktycznych do wersji brajlowskiej pod redakcją Pawła Wdówicka, Uniwersytet Warszawski, Biuro ds. Osób Niepełnosprawnych, Warszawa 2011;
- Zasady tworzenia i adaptowania grafiki dla uczniów niewidomych, opracowane przez nauczycieli Specjalnych Ośrodków Szkolno-Wychowawczych dla Niewidomych i Słabo Widzących w Polsce. Bydgoszcz, Laski, Łódź 2011.

Oprócz dokumentów zawierających zasady adaptacji i notacji brajlowskiej rekomendowanych przez Ministra Edukacji Narodowej opublikowane zostały:

- Standardy tworzenia oraz adaptowania map i atlasów dla niewidomych uczniów;
- Standardy map – skróty nazw.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

(Dz. U. z 2018 r. poz. 467, ze zm.), rozporządzeniu Ministra Edukacji Narodowej z dnia 3 października 2019 r. w sprawie dopuszczania do użytku szkolnego podręczników – według stanu prawnego na dzień wskazany jako termin dostarczenia adaptacji do ORE;

- wykonana w wersji w systemie Braille'a w postaci elektronicznej, zapisanej na nośniku danych cyfrowych, jako dokument typu „brail ready format” (rozszerzenie „.brf”), tj. w formacie umożliwiającym wydruk na dowolnej drukarce brajlowskiej oraz odczyt przy pomocy urządzeń brajlowskich;
- wykonana w wersji umożliwiającej odczyt za pomocą programów odczytu ekranu i zapisana na nośniku danych cyfrowych jako dokument programu MS Word;
- w wersji w systemie Braille'a jest wykonana wg „Zasad adaptacji materiałów dydaktycznych do wersji brajlowskiej”, Paweł Wdówik, Uniwersytet Warszawski Biuro ds. Osób Niepełnosprawnych, Warszawa 2011 oraz materiałów uzupełniających, stanowiących załącznik do umowy Ministra z Uniwersytetem Warszawskim;
- w wersji przeznaczonej dla uczniów niepełnosprawnych słabowidzących jest wykonana wg „Zasad adaptacji materiałów dydaktycznych do potrzeb osób słabowidzących” pod redakcją Donaty Kończyk, Biuro ds. Osób Niepełnosprawnych Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2011, Uniwersytet Warszawski, stanowiących załącznik do umowy Ministra z Uniwersytetem Warszawskim;
- w wersji przeznaczonej dla uczniów niepełnosprawnych słabowidzących jest przygotowana dodruku offsetowego (przestrzeń barwna CMYK, ze spadami i liniami cięcia), jak i małonakładowego tzn. umożliwiającego wydruk nieprofesjonalny np. na drukarkach domowych, z możliwością umieszczenia tego pliku na stronie internetowej;
- w wersji przeznaczonej dla uczniów niepełnosprawnych słabowidzących jest w formacie PDF zapisanym na nośniku danych cyfrowych;
- nie zawiera wad, których nie da się usunąć.

### Efekty realizacji zleceń Ministra w zakresie adaptacji podręczników

W 2020 r. Ośrodek zawarł 11 umów zlecających ekspertom usługę polegającą na odbiorze 30 adaptacji podręczników szkolnych przeznaczonych dla uczniów niewidomych i słabowidzących (15 w druku powiększonym i 15 w systemie Braille'a), na łączną kwotę 41 446 zł, wykonanych przez Uniwersytet Warszawski. Były to podręczniki do klasy pierwszej i drugiej liceum ogólnokształcącego i technikum w zakresie podstawowym. W kolejnym, 2021 r. ORE zawarło dziewięć takich umów z ekspertami na łączną kwotę 38 790 zł na odbiór 22 adaptacji podręczników do klasy drugiej i trzeciej liceum ogólnokształcącego i technikum w zakresie podstawowym.

### Jeden przypadek nieprawidłowości

W przypadku realizacji zadania zleconego ww. pismem Ministra z dnia 4 listopada 2020 r. po oszacowaniu wartości zamówienia w dniu 1 grudnia 2020 r. nie opublikowano w BIB zapytania ofertowego. Kierownik Wydziału Specjalnych Potrzeb Edukacyjnych złożyła wniosek o wyłączenie stosowania postanowień Regulaminu przy udzielaniu tego zamówienia. Jako podstawę prawną podano § 5 pkt 7 rozdziału 4 *Regulaminu*, który stanowi, że: *Kierownik Zamawiającego lub osoba upoważniona może, na uzasadniony wniosek osoby kierującej komórką organizacyjną wnioskującą o dokonanie zakupu wyłączyć stosowanie postanowień Regulaminu przy jego udzielaniu. Wyłączenie, o którym mowa powyżej nie dotyczy zamówień współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej, o wartości zamówienia przekraczającej 20 tys. zł netto. W uzasadnieniu faktycznym tego wniosku wyartykułowano potrzebę zatrudnienia wykonawców z doświadcze-*

niem w pracy dydaktycznej z uczniami ze specjalnymi potrzebami edukacyjnymi, znających i posługujących się pismem Braille'a, prezentując jednocześnie czterech wykonawców do realizacji pięciu poszczególnych części zamówienia (pięciu podręczników). Wniosek, jako załącznik nr 1 do wniosku zakupowego nr 381/wz/2020<sup>87</sup>, został zaakceptowany przez p.o. dyrektora ORE.

Wniosek nie posiadał rzetelnego uzasadnienia, opisanego wymogiem wynikającym z § 5 pkt 7 rozdziału 4 ww. *Regulaminu*, gdyż nie zawierał uzasadnionych powodów, dla których celowe było dokonanie zakupu u wybranych wykonawców. Uzasadnieniem wniosku nie mógł być wymóg zatrudnienia wykonawców z doświadczeniem w pracy dydaktycznej z uczniami ze specjalnymi potrzebami edukacyjnymi, znających i posługujących się pismem Braille'a, ponieważ przy zakupie tak specjalistycznej usługi jest on oczywisty i był stosowany w pozostałych tego typu realizowanych przez ORE zleceniach otrzymanych od Ministra bez wyłączenia stosowania postanowień *Regulaminu*.

Pełniący obowiązki dyrektora Ośrodka odnosząc się do faktycznego braku uzasadnienia we wniosku wyjaśnił, że: *z uwagi na brak możliwości czasowych przeprowadzenia zapytania ofertowego zdecydowano, że zamówienie zostanie powierzone wykonawcy, który złożył najkorzystniejszą ofertę w ramach rozzeznania cenowego*. Ponadto p.o. dyrektora ORE wyjaśnił, że: *Pismo zlecające zadanie wpłynęło do ORE w dniu 25 listopada 2020 r., a według zapisów umowy nr MEN/2020/DPPI/774 z dnia 23 października 2020 r. całość zadania zarówno zleconego Ośrodkowi, jak i Uczelni, musiała zakończyć się do 31 grudnia 2020 r. Na zadanie składało się wyłonienie ekspertów, dokonanie przez nich oceny i odbioru zaadaptowanych podręczników, przesłaniu do Uczelni uwag do ocenianych adaptacji i naniesieniu poprawek przez Uczelnię*.

Zawarto cztery umowy zlecenia z czterema wykonawcami na łączną kwotę 10 690,00 zł:

- Nr 641/WSPE/2020 w dniu 15 grudnia 2020 r. na kwotę 2610,00 zł;
- Nr 642/WSPE/2020 w dniu 15 grudnia 2020 r. na kwotę 2240,00 zł;
- Nr 643/WSPE/2020 w dniu 11 grudnia 2020 r. na kwotę 4740,00 zł;
- Nr 644/WSPE/2020 w dniu 15 grudnia 2020 r. na kwotę 1100,00 zł;

tj. poniżej szacunkowej wartości zamówienia określonej na kwotę 11 143,00 zł.

Wykonawców zamówienia wybrano wykorzystując szacunkowe wartości zamówienia zgłoszone przez nich w odpowiedziach na zapytanie o szacunkową kalkulację kosztów, pomimo, że w sposób wyraźny zastrzeżono, iż: *Niniejsze szacowanie ceny ma na celu wyłącznie rozpoznanie rynku i uzyskanie wiedzy na temat szacunkowych kosztów w zakresie oceny eksperckiej i odbioru adaptacji podręczników dla uczniów z dysfunkcją wzroku. Przedstawione zapytanie nie stanowi oferty w myśl art. 66 Kodeksu Cywilnego, jak również nie jest ogłoszeniem w rozumieniu ustawy Prawo zamówień publicznych*.

Zdaniem NIK, zarządzenie nr 12/2018 Dyrektora ORE w sprawie wprowadzenia regulaminu udzielania zamówień publicznych w Ośrodku Rozwoju Edukacji w Warszawie jednoznacznie wskazuje w § 5 pkt 7 rozdziału 4 *Regulaminu* potrzebę podania faktycznego uzasadnienia odstąpienia od jego wymogów, którym w tym przypadku był zbyt krótki czas na realizację zadania w kończąco się roku budżetowym, a którego w tym wniosku zabrakło.

Dodatkowo NIK zwrócił uwagę, że Ośrodek nie posiadał aktualnego regulaminu<sup>88</sup> udzielania zamówień publicznych o wartości szacunkowej

<sup>87</sup> Wniosek zakupowy dotyczył zlecenia usługi eksperckiej polegającej na weryfikacji (dokonaniu oceny eksperckiej) i odbiorze adaptacji podręczników dostosowanych do potrzeb uczniów słabowidzących – w druku powiększonym i niewidomych w systemie Braille'a.

<sup>88</sup> Nowy regulamin zamówień publicznych w ORE wprowadzony został z dniem 7 czerwca 2022 r.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

do 130 000 zł. Pomimo braku formalnego obowiązku, dysponowanie taką regulacją NIK uznaje za dobrą praktykę. Nowa ustawa – Prawo zamówień publicznych została uchwalona w dniu 11 września 2019 r., a czas między jej publikacją a wejściem w życie był dostatecznie długi (ponad roczny), aby możliwe było dostosowanie wewnętrznych uregulowań.

### Dwa zlecenia Ministra na wydruk adaptacji podręczników

W ramach działań Ministra związanych z zapewnieniem dostępu do podręczników i materiałów edukacyjnych dla uczniów z różnymi niepełnosprawnościami w latach 2020–2022 Ośrodek otrzymał dwa zlecenia<sup>89</sup>.

#### Działania ORE w obydwu zleceniach polegały na:

- zbieraniu ze szkół zapotrzebowań na wydruk podręczników i materiałów edukacyjnych dostosowanych do potrzeb edukacyjnych uczniów niepełnosprawnych słabowidzących – w druku powiększonym i niewidomych – w systemie Braille’a;
  - zbieraniu od dyrektorów szkół informacji o liczbie wolnych egzemplarzy podręczników i materiałów edukacyjnych;
- oraz
- przygotowaniu i przeprowadzeniu postępowań przetargowych na wydruk i dystrybucję zaadaptowanych podręczników.

### Opóźniona decyzja Ministra

Ośrodkowi nie powiodła się w pełni realizacja pierwszego z ww. zleceń. Wydana w dniu 18 listopada 2020 r., z dużym opóźnieniem i po monicie ze strony Ośrodka, decyzja Ministra w sprawie zmiany planu wydatków ORE na 2020 r., uwzględniającą możliwość zakupu usługi druku specjalistycznego, oprawy adaptacji podręczników szkolnych i książek pomocniczych w systemie Braille’a i/lub druku powiększonym oraz dystrybucję do szkół wskazanych przez Zamawiającego, pozwoliła na rozstrzygnięcie ogłoszonego w tym zakresie przetargu dopiero w dniu 11 grudnia 2011 r. Niestety, jeden z wykonawców nie zgłosił się na podpisanie umowy, informując, że z przyczyn od niego niezależnych nie będzie mógł wywiązać się z zadania, gdyż nie był w stanie przewidzieć trudności związanych z zakupem specjalistycznego papieru do druku w systemie Braille’a. Wykonanie umowy byłoby możliwe dopiero około 15 stycznia 2021 r. Po unieważnieniu oferty najkorzystniejszej na tę część zamówienia w dniu 18 grudnia 2020 r. dokonano ponownego wyboru wykonawcy oferującego kolejną najkorzystniejszą ofertę, który także (z przyczyn technicznych – przerwa świąteczna) odmówił podpisania umowy. W ramach tego zlecenia wydrukowano 914 egzemplarzy zaadaptowanych podręczników, jedynie w druku powiększonym, za kwotę 168,6 tys. zł.

### Nie zrealizowano wydruku 163 egzemplarzy adaptacji w systemie Braille’a

Ośrodkowi nie udało się wydrukować i wysłać do szkół 163 egzemplarzy adaptacji podręczników szkolnych i książek pomocniczych w systemie Braille’a. Z wyjaśnień uzyskanych wicedyrektora ORE wynika, że 163 egzemplarze zgłoszone w roku 2020 nie zostały dodane do kolejnego wydruku. Zapotrzebowania na wydruk podręczników zbierane są na konkretny rok szkolny, a w roku 2020 były to zapotrzebowania na rok 2020/2021.

zarządzeniem Nr 10/2022 Dyrektora Ośrodka z dnia 6 czerwca 2022 r.

<sup>89</sup> Przekazane pismami: DPPI-WPPIP.4082.3.2020.1.AM z dnia 4 września 2020 r. oraz DPPI-WPPIP.4082.1.2021.16.ML z dnia 5 lutego 2021 r.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W lutym 2021 r. ORE zbierał już nowe zapotrzebowania na wydrukowanie podręczników na rok szkolny 2021/2022. Dla uczniów, dla których nie udało się wydrukować podręczników w systemie Braille'a pozostała możliwość skorzystania z wersji elektronicznych zaadaptowanych podręczników, które były i są dostępne na stronie <https://adaptacje.ore.edu.pl>.

Realizując drugie zlecenie Ministra (z dnia 5 lutego 2021 r.) na usługę druku specjalistycznego, oprawę i dystrybucję wybranych przez szkoły adaptacji podręczników dla uczniów niewidomych i słabowidzących Ośrodek podpisał, w wyniku przeprowadzonego postępowania przetargowego, umowy z wykonawcami na łączną kwotę 349,9 tys. zł (zamówienie podstawowe – 222,5 tys. zł i uzupełniające – 127,4 tys. zł). W ramach tych umów dostarczono do szkół 1021 egzemplarzy zaadaptowanych podręczników (780 w druku powiększonym i 241 w systemie Braille'a). W okresie objętym kontrolą, poza 163 podręcznikami w systemie Braille'a, które nie zostały wydrukowane w 2020 r. z wyżej opisanych przyczyn niezależnych od ORE, liczba wydrukowanych podręczników odpowiadała liczbie zgłoszonych zapotrzebowań.

Pełna realizacja drugiego zlecenia Ministra

### Przykład

Badana dokumentacja przetargowa zgromadzona w Ośrodku w związku ze zleceniem druku specjalistycznego i oprawy adaptacji podręczników szkolnych i książek pomocniczych w druku powiększonym i w systemie Braille'a oraz ich dystrybucji do szkół była zgodna z wewnętrznymi regulacjami dotyczącymi udzielania zamówień publicznych, tj. stosowanym w Ośrodku Regulaminem oraz przepisami ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych, która utraciła moc z końcem 2020 r. i ustawy, która z dniem 1 stycznia 2021 r. weszła w życie, tj. ustawy z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych<sup>90</sup>, a także aktami do nich wykonawczymi;

W Ośrodku:

- stosowano zasadę zachowania uczciwej konkurencji oraz równego traktowania wykonawców;
- realizacja zamówień (pod kątem przedmiotu zamówienia, terminu realizacji i wysokości wynagrodzenia wykonawcy) była zgodna z treścią zawartych umów;
- poniesione z tytułu realizacji zamówień wydatki były celowe i gospodarne oraz służyły realizacji zadań ORE.

W zakresie działań związanych z obsługą aplikacji „Podręczniki dla uczniów z niepełnosprawnościami” ORE zamieszcza w niej wersje elektroniczne zaadaptowanych podręczników szkolnych po odbiorze eksperckim, nadaje uprawnienia użytkownikom, zbiera oświadczenia i formularze zgłoszeniowe od szkół. Szkoły po zarejestrowaniu się w aplikacji „Podręczniki dla uczniów z niepełnosprawnościami” na stronie <https://adaptacje.ore.edu.pl> i przesłaniu wymaganych dokumentów, tj. formularza zgłoszeniowego i oświadczenia dotyczącego respektowania praw autorskich oraz wykorzystania pobranych adaptacji wyłącznie do procesu edukacji, mają dostęp do wersji elektronicznych wszystkich zaadaptowanych materiałów dla wybranego etapu edukacyjnego (zarówno do starej jak i obecnej podstawy programowej) i określonej niepełnosprawności.

Wspieranie dostępu do podręczników z obszaru kształcenia specjalnego

<sup>90</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 1710, ze zm.



### Wspieranie nauczycieli kształcenia zawodowego

W latach 2020–2022 Ośrodek nie opracował żadnych materiałów edukacyjnych, metodycznych oraz informacyjnych z zakresu kształcenia zawodowego i ustawicznego. Z wyjaśnień podanych przez p.o. dyrektora ORE przyczyna braku realizacji tego zadania wynikała z konieczności i potrzeby realizacji innych zadań na rzecz szkolnictwa branżowego oraz wsparcia nauczycieli w edukacji zdalnej, ujętych w planach pracy ORE, które wpisywały się w kierunki polityki oświatowej państwa, do czego Ośrodek jest zobowiązany.

#### Podstawowe zadania realizowane w ww. okresie przez Wydział Kształcenia Zawodowego w ORE:

- 1) organizacja szkoleń online dotyczących kształcenia umiejętności korzystania z platformy Moodle<sup>91</sup>:
  - w roku szkolnym 2020/2021 – dwa szkolenia: „Jak przygotować kurs na platformie Moodle” oraz „Przygotowanie testu i pytań testowych z wykorzystaniem platformy Moodle”,
  - w roku szkolnym 2021/2022 – jedno szkolenie: „Moodle w kształceniu branżowym”;
- 2) organizacja konferencji na rzecz kształcenia zawodowego ujętych w planie pracy Ośrodka Rozwoju Edukacji na lata 2020–2022;
- 3) popularyzacja kształcenia z wykorzystaniem metod i technik kształcenia na odległość poprzez zamieszczenie materiałów i tworzenie forów do dyskusji na Sieci Wsparcia – Kształcenie na Odległość. Praca jest prowadzona systematycznie poprzez m.in.:
  - tworzenie i administrowanie forów dyskusyjnych dla nauczycieli teoretycznych i praktycznych przedmiotów zawodowych o różnej tematyce,
  - zamieszczanie informacji o wydarzeniach skierowanych do szkół zawodowych;
- 4) koordynacja prac nad platformą wspomagającą koordynację turnusami teoretycznego doksztalcania młodocianych pracowników. W roku szkolnym 2021/2022 Ośrodek zorganizował cykl spotkań z koordynatorami turnusów ze wszystkich 16 województw, na których przedstawił zasady działania platformy oraz zebrał uwagi i spostrzeżenia, które następnie zostały przesłane do Informatycznego Centrum Edukacji i Nauki, celem weryfikacji i wdrożenia. ORE jest w stałym kontakcie z koordynatorami; przyjmuje zgłoszenia o problemach w działaniu oraz udziela indywidualnych szkoleń z zasad działania platformy.

### Organizowanie sieci współpracy nauczycieli szkół zawodowych

Wspieranie kształcenia zawodowego realizowano również poprzez tworzenie i prowadzenie ogólnopolskiej sieci współpracy i samokształcenia dla nauczycieli szkół zawodowych kształcących w zawodach unikatowych<sup>92</sup>,

<sup>91</sup> Modular Object Oriented Dynamic Learning Environment (Modularne Obiektowo Zorientowane Środowisko Nauczania) – jest to aplikacja pozwalająca tworzyć kursy internetowe (kursy online) i nimi zarządzać. Platforma Moodle jest środowiskiem nauczania zdalnego online dostępnym w przeglądarkach internetowych. Umożliwia tworzenie i administrację kursów online – tym samym zarządzanie całym procesem zdalnego nauczania. Jest to projekt rozwojowy mający na celu wspomaganie dydaktycznego i metodycznego aspektu edukacji. Obecnie jest używany w ponad 215 krajach Świata.

<sup>92</sup> Za zawody unikatowe uważa się takie, w których kształcą maksymalnie dwie szkoły w województwie i naukę w nich podjęła mała grupa uczniów (maksymalnie 30 w szkole branżowej I stopnia lub 40 na poziomie technikum, tj. technikum, szkoły branżowej II stopnia lub szkoły policealnej. Przykłady takich zawodów to: technik obuwnik, technik odlewnik, technik pszczelarz, technik rybactwa śródlądowego, technik włókiennik, kaletnik, zdun, kowal, kominiarz, kamieniarz.



## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

o czym stanowi § 6 ust. 1 pkt 11 statutu ORE. Głównymi celami tego zadania są:

- prowadzenie sieci wsparcia i współpracy dla nauczycieli szkół zawodowych kształcących w zawodach unikatowych;
- promocja i upowszechnianie dobrych praktyk dotyczących kształcenia zawodowego w zawodach unikatowych;
- umożliwienie szkołom, placówkom i pracodawcom wymiany doświadczeń w zakresie kształcenia zawodowego w zawodach unikatowych.

Na obecnym etapie przyjęto kryteria wyboru zawodów unikatowych, opracowano listę zawodów unikatowych i trwają prace nad uruchomieniem sieci wsparcia i współpracy dla zawodów unikatowych.

W wystąpieniu pokontrolnym skierowanym do Ministra Edukacji Narodowej po kontroli – P/14/025 Dostępność podręczników szkolnych (nr KNO-4101-012-02/2014 z dnia 18 maja 2015 r.) sformułowano trzy wnioski pokontrolne, które zostały wykonane. Wnioski w szczególności dotyczyły rozszerzenia oferty materiałów edukacyjnych dostosowanych do potrzeb uczniów z dysfunkcją wzroku oraz zapewnienia terminowego przygotowania i udostępnienia e-podręczników do kształcenia ogólnego.

Wykonanie wniosków  
pokontrolnych

## 6. ZAŁĄCZNIKI

### 6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe

<b>Cel główny kontroli</b>	Celem głównym kontroli było udzielenie odpowiedzi na pytanie: czy dopuszczanie podręczników do użytku szkolnego odbywa się prawidłowo?
<b>Cele szczegółowe</b>	Pytania definiujące cele szczegółowe kontroli: <ol style="list-style-type: none"><li>1. Czy proces dopuszczania podręczników do użytku szkolnego zorganizowano prawidłowo?</li><li>2. Czy proces dopuszczania podręczników do użytku szkolnego realizowano prawidłowo, w tym zapewniono uczniom dostęp do podręczników szkolnych i materiałów edukacyjnych?</li><li>3. Czy Ośrodek Rozwoju Edukacji prawidłowo realizował zadania, w tym zadania zlecone przez Ministra, dotyczące opracowania oraz udostępniania podręczników szkolnych i materiałów edukacyjnych?</li></ol>
<b>Zakres podmiotowy</b>	Kontrolą objęto dwie jednostki: Ministerstwo Edukacji i Nauki oraz Ośrodek Rozwoju Edukacji w Warszawie.
<b>Kryteria kontroli</b>	Kontrolę przeprowadzono na podstawie art. 2 ust. 1 oraz art. 5 ust. 1 ustawy o NIK, z uwzględnieniem kryteriów: legalności, gospodarności, celowości i rzetelności.
<b>Okres objęty kontrolą</b>	Lata 2020–2022 (do czasu zakończenia kontroli, tj. 28 lipca 2022 r.).
<b>Stan realizacji wniosków pokontrolnych</b>	Wyniki kontroli przedstawiono w dwóch wystąpieniach pokontrolnych, formułując cztery wnioski pokontrolne, które dotyczyły: <ol style="list-style-type: none"><li>1. W MEiN: 1) opracowania procedury wyboru rzeczoznawców do sporządzania opinii na temat podręczników, w tym zasad i kryteriów tego wyboru oraz sposobu dokumentowania podejmowanych czynności; 2) skutecznego egzekwowania terminowego sporządzania opinii przez rzeczoznawców; 3) stosowania procedur zakupu, określonych w Zarządzeniu Dyrektora Generalnego MEiN w sprawie organizacji udzielania zamówień publicznych i dokonywania zakupów w MEiN, w odniesieniu do umów o dzieło zawieranych z rzeczoznawcami w przedmiocie opiniowania podręczników;</li><li>2. W ORE: 1) rzetelnego uzasadniania przypadków odstąpienia od wymogów regulaminu udzielania zamówień publicznych, stosownie do wewnętrznych uregulowań obowiązujących w Ośrodku.</li></ol> Według stanu na 14 listopada 2022 r. wniosek pokontrolny skierowany do ORE został zrealizowany, a w przypadku wniosków skierowanych do MEiN Minister zadeklarował podjęcie działań w celu ich realizacji <sup>93</sup> . Minister Edukacji i Nauki złożył trzy zastrzeżenia do wystąpienia pokontrolnego, które dotyczyły: <ul style="list-style-type: none"><li>– wyboru rzeczoznawców do opiniowania podręczników;</li><li>– niemonitorowania przez właściwe komórki Ministerstwa podręczników dopuszczonych do użytku szkolnego w zakresie ich faktycznej przydatności w praktyce szkolnej oraz wpływu na jakość procesu nauczania;</li><li>– egzekwowania terminowego sporządzania opinii przez rzeczoznawców.</li></ul>

<sup>93</sup> Pismo z dnia 8 listopada 2022 r. (znak: DKA-ZKO.0911.3.2022.AL).

## ZAŁĄCZNIKI

Kolegium NIK na posiedzeniu w dniu 28 września 2022 r. uwzględniło w całości drugie zastrzeżenie zgłoszone przez Ministra, a pozostałe dwa zastrzeżenia oddaliło<sup>94</sup>.

Lp.	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej
1.	Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego	Ministerstwo Edukacji i Nauki	Przemysław Czarnek, Minister Edukacji i Nauki
2.		Ośrodek Rozwoju Edukacji w Warszawie	Tomasz Madej, p.o. dyrektora ORE

Wykaz jednostek kontrolowanych

### Wykaz ocen kontrolowanych jednostek

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności*)	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			prawidłowe	nieprawidłowe
1.	Ministerstwo Edukacji i Nauki	w formie opisowej	1) dopuszczanie podręczników do użytku szkolnego odbywało się zgodnie z przepisami prawa 2) zapewniono uczniom dostęp do podręczników i materiałów edukacyjnych	1) sposób organizacji procesu dopuszczania podręczników nie zapewniał przejrzystości wyboru rzeczoznawców i stwarzał ryzyko wystąpienia konfliktu interesów 2) Ministerstwo nie wyegzekwowało w przypadku 106 rzeczoznawców terminowego sporządzenia opinii 3) przy zawieraniu z rzeczoznawcami umów o dzieło w przedmiocie sporządzenia opinii nie zastosowano procedury przewidzianej uregulowaniami wewnętrznymi
2.	Ośrodek Rozwoju Edukacji w Warszawie	w formie opisowej	Ośrodek prawidłowo realizował zadania dotyczące przygotowania oraz udostępniania podręczników szkolnych w tym zadania zlecone przez Ministra	Sporządzono wniosek z nierzetelnym uzasadnieniem odstąpienia od stosowania wewnętrznego regulaminu udzielania zamówień publicznych

Pozostałe informacje

\*) pozytywna/negatywna/w formie opisowej

<sup>94</sup> Uchwała Kolegium NIK nr 46 z dnia 28 września 2022 r.

## 6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno- -ekonomicznych

### Podstawowe akty prawne regulujące przedmiot kontroli

Podstawowymi aktami prawnymi regulującymi zakres kontroli są: ustawa o systemie oświaty, ustawa – Prawo oświatowe, ustawa Karta Nauczyciela, ustawa o finansowaniu zadań oświatowych oraz rozporządzenie w sprawie dopuszczania podręczników. Pośród wskazanych w ustawie – Prawo oświatowe celów systemu oświaty w art. 1 pkt 5 w szczególności zapewniono o dostosowaniu treści, metod i organizacji nauczania do możliwości psychofizycznych uczniów, a także możliwości korzystania z pomocy psychologiczno-pedagogicznej i specjalnych form pracy dydaktycznej. Wiąże się to m.in. z zapewnieniem dostępu do odpowiednich podręczników i innych pomocniczych materiałów dydaktycznych dostosowanych do potrzeb uczniów, o czym mówi art. 54 ust. 1 ustawy *o finansowaniu zadań oświatowych*, który wraz z art. 67 i art. 68 tej ustawy nakłada na ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania obowiązek dofinansowania podręczników, materiałów edukacyjnych, materiałów ćwiczeniowych i książek pomocniczych przeznaczonych dla uczniów niepełnosprawnych oraz w zakresie podtrzymania poczucia tożsamości narodowej, etnicznej i językowej, a w przypadku braku dostępu w przestrzeni publicznej do właściwych podręczników i innych materiałów edukacyjnych art. 22c ust. 1 ustawy *o systemie oświaty* pozwala Ministrowi zlecić ich opracowanie i wydanie, w tym dystrybucję.

### Definicja podręcznika szkolnego

Definicję podręcznika szkolnego podaje art. 3 pkt 23 ustawy *o systemie oświaty*, który go określa jako podręcznik do zajęć z zakresu edukacji: polonistycznej, matematycznej, przyrodniczej i społecznej, podręcznik do zajęć z zakresu danego języka obcego nowożytnego, podręcznik do zajęć edukacyjnych z zakresu kształcenia ogólnego, w tym podręcznik przeznaczony do kształcenia specjalnego, dopuszczony do użytku szkolnego.

### Definicja materiału edukacyjnego

Z kolei pod pojęciem materiału edukacyjnego należy zgodnie z art. 3 pkt 24 ustawy *o systemie oświaty* rozumieć:

- a) materiał do kształcenia ogólnego, w tym dostosowany do potrzeb edukacyjnych i możliwości psychofizycznych uczniów niepełnosprawnych, zastępujący lub uzupełniający podręcznik, umożliwiający realizację programu nauczania do danych zajęć edukacyjnych z zakresu kształcenia ogólnego, na danym etapie edukacyjnym;
- b) materiał do kształcenia zawodowego, w tym dostosowany do potrzeb edukacyjnych i możliwości psychofizycznych uczniów niepełnosprawnych, umożliwiający realizację programu nauczania zawodu
  - mający postać papierową lub elektroniczną.

### Definicja materiału ćwiczeniowego

Natomiast pod pojęciem materiału ćwiczeniowego należy rozumieć materiał przeznaczony dla uczniów służący utrwalaniu przez nich wiadomości i umiejętności (art. 3 pkt 23 ustawy *o systemie oświaty*).

### Swoboda nauczycieli w doborze podręczników

Decyzja, czy i z jakich podręczników uczniowie korzystać będą na zajęciach, należy do nauczyciela. Wynika to z art. 22aa ustawy *o systemie oświaty*, który podaje, że nauczyciel może zdecydować o realizacji programu nauczania z zastosowaniem podręcznika, ale także z wykorzystaniem materiałów

edukacyjnych zastępujących lub uzupełniających podręcznik. Przepis określa również jednoznacznie, że nauczyciel może w realizacji programu nauczania zrezygnować ze wskazywania podręcznika lub ww. materiałów. Swobodę w doborze przez nauczyciela metod nauczania, w tym podręczników zapewnia przepis art. 12 ust. 2 Karty Nauczyciela.

Zgodnie z art. 22ab ust. 4 ustawy *o systemie oświaty*, zestaw podręczników (wybranych z listy podręczników dopuszczonych przez ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania) lub materiałów edukacyjnych, a także materiałów ćwiczeniowych obowiązujących w danej szkole jest ustalany przez dyrektora szkoły na podstawie propozycji nauczycieli, po zasięgnięciu opinii rady pedagogicznej i rady rodziców.

Zgodnie z art. 22an ust. 1 ustawy *o systemie oświaty* minister właściwy do spraw oświaty i wychowania dopuszcza do użytku szkolnego podręczniki, po uzyskaniu pozytywnych opinii rzeczoznawców z listy rzeczoznawców prowadzonej przez ministra. Podręcznik dopuszcza się do użytku szkolnego na wniosek podmiotu posiadającego autorskie prawa majątkowe do podręcznika lub inne prawa do korzystania z utworu będącego podręcznikiem (art. 22an ust. 3 ustawy). Dopuszczony do użytku szkolnego podręcznik wpisywany jest do wykazu, który jest podawany do publicznej wiadomości na stronie internetowej urzędu obsługującego ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania (art. 22ap ustawy *o systemie oświaty*).

Podręcznik dopuszcza do użytku szkolnego minister właściwy do spraw oświaty i wychowania wydając w tej sprawie decyzję administracyjną

Szczegółowe warunki, jakie muszą spełniać podręczniki dopuszczane do użytku szkolnego, rodzaj zajęć edukacyjnych, do których nie dopuszcza się podręczników do użytku szkolnego, z uwagi na specyfikę tych zajęć edukacyjnych, szczegółowe warunki i tryb dopuszczania podręczników do użytku szkolnego, dokumenty, jakie należy dołączyć do wniosku o wpis na listę rzeczoznawców oraz wysokość i tryb wnoszenia opłat w postępowaniu o dopuszczenie podręcznika do użytku szkolnego reguluje (od dnia 7 listopada 2019 r.) ww. rozporządzenie w sprawie dopuszczania podręczników.

Powyższe rozporządzenie dotyczy dopuszczania do użytku szkolnego podręczników do zajęć z zakresu edukacji: polonistycznej, matematycznej, przyrodniczej i społecznej, podręczników do zajęć z zakresu danego języka obcego nowożytnego oraz podręczników do zajęć edukacyjnych z zakresu kształcenia ogólnego, w tym podręczników przeznaczonych do kształcenia specjalnego, uwzględniających podstawę programową kształcenia ogólnego określoną w przepisach wydanych na podstawie art. 47 ust. 1 pkt 1 lit. b-h ustawy – Prawo oświatowe.

Wspomniane powyżej rozporządzenie nie obejmuje już pojęcia – „podręcznik do kształcenia w zawodzie”. W okresie do dnia 30 czerwca 2021 r. możliwe było jeszcze dopuszczanie do użytku szkolnego podręczników do kształcenia w zawodach, które uwzględniały podstawę programową kształcenia w zawodach określoną w przepisach wydanych na podstawie art. 47 ust. 1 pkt 2 ustawy – Prawo oświatowe, w brzmieniu obowiązującym przed dniem 1 września 2019 r. Procedurę dopuszczenia należało wówczas prowadzić, zgodnie z art. 115 ust. 1 ww. ustawy zmieniającej, na podstawie

## ZAŁĄCZNIKI

rozporządzenia MEN pod tym samym tytułem z dnia 1 marca 2017 r. (uchylonego z dniem 7 listopada 2019 r.).

**Decyzje o dopuszczeniu  
podręczników  
do kształcenia  
w zawodach wygasły  
z dniem 31 sierpnia  
2022 r.**

W związku z wprowadzonymi zmianami dotyczącymi podręczników przeznaczonych do kształcenia w zawodach określono również przepisy przejściowe dotyczące m.in. wykazu tych podręczników oraz decyzji o ich dopuszczeniu do użytku szkolnego. Zgodnie bowiem z art. 116 ustawy zmieniającej ww. wykaz prowadzi się do dnia 31 sierpnia 2022 r., a decyzje o dopuszczeniu do użytku szkolnego podręczników do kształcenia w zawodach wygasają z dniem 31 sierpnia 2022 r.

Ponadto zgodnie z art. 118 ustawy zmieniającej minister właściwy do spraw oświaty i wychowania prowadzi listę rzeczoznawców do spraw podręczników do kształcenia w zawodach do dnia 31 sierpnia 2022 r.



### **6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności**

1. Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2021 r. poz. 1915, ze zm.).
2. Ustawa z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2021 r. poz. 1762, ze zm.).
3. Ustawa z dnia 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe (Dz. U. 2021 r. poz. 1082, ze zm.).
4. Ustawa z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych (Dz. U. 2021 r. poz. 1930, ze zm.).
5. Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2021 r. poz. 735, ze zm.).
6. Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 1 marca 2017 r. w sprawie dopuszczania do użytku szkolnego podręczników (Dz. U. poz. 481) – utraciło moc z dniem 7 listopada 2019 r.
7. Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 3 października 2019 r. w sprawie dopuszczania do użytku szkolnego podręczników (Dz. U. poz. 2013).
8. Rozporządzenie Ministra Edukacji i Nauki z dnia 14 marca 2019 r. w sprawie udzielania dotacji celowej na wyposażenie szkół w podręczniki, materiały edukacyjne i materiały ćwiczeniowe w 2019 r. (Dz. U. poz. 574).
9. Rozporządzenie Ministra Edukacji i Nauki z dnia 5 marca 2020 r. w sprawie udzielania dotacji celowej na wyposażenie szkół w podręczniki, materiały edukacyjne i materiały ćwiczeniowe w 2020 r. (Dz. U. poz. 479).
10. Rozporządzenie Ministra Edukacji i Nauki z dnia 24 marca 2021 r. w sprawie udzielania dotacji celowej na wyposażenie szkół w podręczniki, materiały edukacyjne i materiały ćwiczeniowe w 2021 r. (Dz. U. poz. 577, ze zm.).
11. 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.).
12. 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.).
13. Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 7 lutego 2012 r. w sprawie ramowych planów nauczania w szkołach publicznych (Dz. U. poz. 204, ze zm.).

## ZAŁĄCZNIKI

14. Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 3 kwietnia 2019 r. w sprawie ramowych planów nauczania dla publicznych szkół (Dz. U. poz. 639, ze zm.). Rozporządzenie obowiązuje od 1 września 2019 r.
15. Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 25 sierpnia 2017 r. w sprawie nadzoru pedagogicznego (Dz.U. z 2020 r. poz. 1551).

#### 6.4. Dopuszczanie podręczników szkolnych w innych krajach europejskich

Sposób dopuszczania podręczników do użytku szkolnego w państwach europejskich jest bardzo różnorodny, najczęściej pozostawiając nauczycielom prawo do wyboru metody nauczania, w oparciu o zatwierdzone w danym państwie programy nauczania. Poniżej kilka przykładów<sup>95</sup>:

W Anglii, Walii i Irlandii Północnej podręczniki znajdują się jedynie w ofercie wydawnictw komercyjnych, a ich publikacja nie wymaga uprzedniego zatwierdzenia treści przez ministerstwo. Za wybór odpowiedniej książki odpowiedzialni są nauczyciele, jednak ich decyzja musi uzyskać akceptację nauczyciela-koordynatora danego zespołu przedmiotowego oraz dyrektora szkoły. Ponieważ nie istnieje lista obowiązkowych podręczników, przy wyborze materiałów dydaktycznych najważniejsza jest zgodność treści z obowiązującą podstawą programową oraz ze standardami egzaminacyjnymi.

W Belgii Francuskojęzycznej publikowaniem podręczników zajmują się prywatne wydawnictwa i to one ponoszą wszelkie związane z tym koszty. Lista obowiązujących podręczników nie jest z góry narzucana – szkoła ma swobodę wyboru najlepszych jej zdaniem pozycji, muszą one jednak być zgodne z podstawą programową.

Na Cyprze treść podręczników przygotowywana jest przez grupę ekspertów, inspektorów, nauczycieli i wykładowców akademickich z Ośrodka ds. Programów Szkolnych, działającego przy Instytucie Pedagogiki. Wyboru książek znajdujących się na liście publikacji zatwierdzonych do użytku w szkole dokonują inspektorzy i komisja pod nadzorem Ministerstwa Edukacji i Kultury. Podczas oceny materiałów edukacyjnych uwzględniane są takie czynniki jak: zawartość merytoryczna, szata graficzna, poziom trudności oraz cena. W przypadku większości przedmiotów w całym kraju stosuje się wskazany przez ministerstwo jeden podstawowy podręcznik. Nauczyciele mogą jednak posługiwać się dodatkowymi pomocami naukowymi spełniającymi wymagania cypryjskiego programu nauczania.

W Czechach przygotowaniem materiału zawartego w podręcznikach zajmują się niezależni autorzy, którzy następnie sami zgłaszają się do wybranego przez siebie wydawnictwa. Przyjęte do druku książki muszą zawierać treści zgodne z założeniami obowiązującej ustawy o szkolnictwie, ramowym programem nauczania oraz innymi regulacjami prawnymi. Decyzję o użyciu konkretnych materiałów dydaktycznych podejmuje dyrektor szkoły z zastrzeżeniem, że spełniają wszystkie wymagania wyszczególnione w programie nauczania.

W Finlandii znajduje się pięć głównych wydawnictw, które specjalizują się w sprzedaży podręczników. Zestaw podstawowych podręczników nie jest narzucany odgórnie, dlatego też za ich zawartość merytoryczną odpowiedzialni są eksperci z zakresu różnych dziedzin nauki współpracujący

Jak to robią w innych krajach europejskich

Wielka Brytania



Belgia



Cypr



Czechy



Finlandia



<sup>95</sup> Na podstawie, m.in. raportu *Podręczniki szkolne w Europie. Publikacja, zatwierdzanie i finansowanie* opracowanego przez EURYDICE, Sieć Informacji o Edukacji w Europie.

## ZAŁĄCZNIKI

z poszczególnymi domami wydawniczymi, nie zaś ministerstwo. Decyzję o doborze odpowiedniej publikacji podejmuje nauczyciel.

### Grecja



Jednostką odpowiedzialną za publikację podręczników w Grecji jest Instytut Informatyki i Prasy. Za treść materiałów dydaktycznych odpowiada podległy ministerstwu edukacji i ministerstwu kultury Instytut Polityki Oświatowej. Podręczniki zatwierdzane są na poziomie centralnym. W całym kraju obowiązuje jeden zestaw podstawowych materiałów edukacyjnych.

### Hiszpania



W Hiszpanii podręczniki nie są obowiązkową pomocą naukową, w związku z tym w niektórych szkołach nie są one stosowane. Z uwagi na brak listy podręczników zaakceptowanych do użytku w szkole, wybór materiałów jest indywidualną sprawą każdej instytucji edukacyjnej. Ważne jest jednak, aby książki spełniały ogólne założenia podstaw programowych dla ucznia w danym wieku.

### Holandia



W Holandii większość wydawnictw naukowych oferuje podręczniki opracowane na podstawie różnych metod nauczania, dlatego też odpowiedzialność za wartość merytoryczną materiału dydaktycznego spoczywa na samym wydawnictwie, nie zaś na ministerstwie. Szkoły samodzielnie dobierają zestawy podręczników adekwatne dla wybranego programu kształcenia, często pozostawiając w tej kwestii autonomię samym nauczycielom.

### Islandia



W Islandii publikacją podręczników zajmuje się państwowe wydawnictwo podlegające Ministerstwu Edukacji, Nauki i Kultury w Reykjavíku. Treści zawarte w podręcznikach opracowywane są przez samo wydawnictwo, jednak muszą one być zgodne z programem nauczania przygotowanym przez Ministerstwo. Islandzki rynek podręczników jest stosunkowo ograniczony, nauczyciele mogą korzystać z materiałów w różnym formacie (audio, video, programy multimedialne).

### Włochy



We Włoszech<sup>96</sup> stosowanie podręczników nie jest obowiązkowe. Włoskie szkoły, według ich autonomii, mogą zdecydować się na przyjęcie materiałów dydaktycznych od wydawców. Ministerstwo Edukacji przekazuje szkołom instrukcje dotyczące jak wybierać podręczniki i materiały edukacyjne oraz materiały cyfrowe. Nie ma centralnej listy podręczników zatwierdzonych do użytku w szkole. We Włoszech nauczyciele mogą samodzielnie dobierać odpowiednie pomoce naukowe, które następnie zostają zatwierdzone przez grono pedagogiczne danej szkoły.

### Austria



W Austrii<sup>97</sup> proces zatwierdzania materiałów dydaktycznych w tym podręczników ma charakter postępowania administracyjnego i kończy się wydaniem decyzji, od której przysługuje odwołanie do Naczelnego Sądu Administracyjnego. Wszystkie podręczniki muszą być zatwierdzone przez Federalne Ministerstwo Edukacji, Nauki i Badań. W procesie zatwierdzania uczestniczą Komisje kwalifikacyjne powoływane przez Ministra FMENiB na okres czterech lat. Członkowie Komisji powinni spełniać szereg warun-

<sup>96</sup> file:///C:/Users/jakol/AppData/Local/Temp/Dialnet-BetweenTraditionAndInnovation-6244790-1.pdf - Narodowy Instytut Dokumentacji, Innowacji i Badań Edukacyjnych

<sup>97</sup> [https://www.fraus.cz/file/edee/dokumenty-ke-stazeni/pref/sonja\\_hinteregger-euller-austrias\\_textbook\\_initiative\\_pref2019.pdf](https://www.fraus.cz/file/edee/dokumenty-ke-stazeni/pref/sonja_hinteregger-euller-austrias_textbook_initiative_pref2019.pdf) Federalne Ministerstwo Edukacji, Nauki i Badań Kierownik Katedry Mediów Edukacyjnych

## ZAŁĄCZNIKI

ków m.in.: praca dydaktyczna nie krócej niż trzy lata, wiedza ekspercka na temat programów nauczania i rozwoju w obszarze edukacji, czy zdolność do pracy zespołowej. Proces opracowania nowego podręcznika trwa średnio trzy lata, a jego zatwierdzenie średnio od pięciu do dziesięciu lat.

Na Łotwie szkoły mają prawo wybrać dowolną książkę znajdującą się na liście podręczników zaakceptowanych do użytku w szkole. Wybór podręcznika figurującego na oficjalnej liście gwarantuje odpowiedni zakres materiału oraz jego wysoką jakość, jako że przed zamieszczeniem w spisie każda publikacja oceniana jest przez ekspertów z zakresu pedagogiki i metodyki.

W Niemczech funkcjonuje 45 wydawnictw, które specjalizują się w publikacji podręczników szkolnych. Wszystkie podręczniki przeznaczone do użytku w szkole muszą zostać zatwierdzone przez ministerstwa edukacji poszczególnych landów. Ocenie podlega zarówno ich jakość, jak i cena. W razie wątpliwości ministerstwo prosi o opinię grupę ekspertów. Na liście podręczników zaakceptowanych do użytku w szkole znajduje się zazwyczaj od 4 do 6 pozycji do danego przedmiotu, spośród których szkoła zobowiązana jest wybrać jedną. W podjęciu decyzji dyrektorowi pomaga zazwyczaj grupa nauczycieli przedmiotu.

Na Słowacji, podobnie jak w Polsce, treść podręczników podlega ocenie Ministerstwa Edukacji. Wartość materiału ocenia zespół ekspertów, zwracając szczególną uwagę na zgodność treści z wymaganiami podstawy programowej. Przyjęte podręczniki umieszczane są na regularnie aktualizowanej liście podręczników zaakceptowanych do użytku w szkole. Wyboru odpowiedniego podręcznika dokonuje nauczyciel w porozumieniu z całym gronem pedagogicznym, z zastrzeżeniem, że wskazana książka musi znajdować się w spisie pozycji zatwierdzonych przez ministerstwo. W celu zapewnienia o transparentności procesu oceniania podręczników przez ekspertów, słowackie Ministerstwo Edukacji wprowadziło procedury regulujące ten proces. Dobór rzeczoznawcy (ekspertów), zgodnie z dyrektywą, dokonywany jest za pośrednictwem generatora liczb losujących z rejestru rzeczoznawców. W skład komisji oceniającej wnioski wchodzi również pracownik dokonujący oceny formalnej wniosku. Po sporządzeniu oceny publikacji edukacyjnej zbiera się wspólna komisja, która zatwierdza protokół z rekomendacją lub odnową dopuszczenia zgłoszonych publikacji edukacyjnych do użytku szkolnego.

We Francji lista zatwierdzonych podręczników (ATL) dla szkół podstawowych i średnich jest opracowywana przede wszystkim w celu pomocy dyrektorom, kierownikom wydziałów, kierownikom poziomów i kierownikom przedmiotów w wyborze odpowiednich tekstów dla uczniów i jest aktualizowana każdego roku w połowie sierpnia. Materiały dydaktyczne z listy są zatwierdzane przez Ministerstwo Edukacji (MOE) do użytku w szkołach.

### Łotwa



### Niemcy



### Słowacja



### Francja



Infografika nr 4  
Stopień autonomii szkół w zakresie wyboru podręcznika



**Pełna autonomia oznacza**, że szkoła samodzielnie podejmuje decyzje w granicach określonych przez krajowe/lokalne ustawodawstwo lub przepisy. Władze oświatowe mogą udzielać wskazówek, ale nie ograniczają one autonomii szkoły.

**Ograniczona autonomia oznacza**, że odpowiedzialność jest dzielona z centralnymi i/lub lokalnymi władzami oświatowymi. Przykłady takich praktyk obejmują następujące sytuacje:

- szkoły podejmują decyzje wspólnie z centralnymi i/lub lokalnymi władzami oświatowymi lub składają wnioski do zatwierdzenia;
- szkoły podejmują decyzje na podstawie zestawu możliwości określonych przez centralne i/lub lokalne władze oświatowe;
- szkoły posiadają pewną autonomię w danym obszarze, ale muszą odwoływać się do centralnych i/lub lokalnych władz oświatowych.

**Brak autonomii oznacza**, że decyzje podejmuje wyłącznie centralne lub lokalne władze oświatowe, chociaż na określonym etapie procesu mogą być one konsultowane ze szkołą.

Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie Eurydice.



### **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. Przewodniczący Sejmowej Komisji do spraw Kontroli Państwowej
9. Przewodniczący Sejmowej Komisji Edukacji, Nauki i Młodzieży
10. Przewodniczący Senackiej Komisji Nauki, Edukacji i Sportu
11. Minister Edukacji i Nauki
12. Kuratoria Oświaty (wszystkie)
13. Dyrektor Ośrodka Rozwoju Edukacji w Warszawie

**6.6. Stanowisko Ministra do informacji o wynikach kontroli****Minister  
Edukacji i Nauki**

Przemysław Czarnek

DKA-ZKO.0911.3.2022.AL  
Warszawa, 07 grudnia 2022 r.Pan  
Marian Banaś  
Prezes Najwyższej Izby Kontroli

Szanowny Panie Prezesie,

w związku z art. 64 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli<sup>1</sup>, odnosząc się do Informacji o wynikach kontroli *P/22/019* pn. *Dopuszczanie podręczników do użytku szkolnego*, przedstawiam następujące stanowisko.

W kwestii wyznaczania/wyboru rzeczoznawców poszczególnych podręczników należy podkreślić, że zgodnie z art. 22a ust. 2 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty<sup>2</sup> podręcznik może być wydawany w częściach, jeżeli jest to uzasadnione ze względu na funkcjonalność używania podręcznika. Zdecydowana większość podręczników jest dzielona na części, a tym samym zdecydowana większość wniosków o dopuszczenie do użytku szkolnego podręczników dotyczy poszczególnych części takiego podręcznika. Wśród wniosków o dopuszczenie podręczników do użytku szkolnego rozpatrywanych w latach 2020-2022 tylko 24 wnioski dotyczyły podręczników 1-częściowych. Do opiniowania kolejnych części podręczników wchodzących w skład danej serii, w miarę możliwości, wskazywani są ci sami rzeczoznawcy, jeżeli tylko są dyspozycyjni i wyrażają zgodę na sporządzenie opinii do całej serii, z tym że w przypadku podręczników do nauczania historii wskazywani są w miarę możliwości rzeczoznawcy specjalizujący się w okresie historycznym, którego dotyczy dany podręcznik.

Dodać należy, że zgodnie z § 5 ust. 4 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 3 października 2019 r. w sprawie dopuszczania do użytku szkolnego podręczników<sup>3</sup> w przypadku podręcznika wydawanego w częściach opinia merytoryczno-dydaktyczna zawiera także ocenę koncepcji opracowania takiego podręcznika. Ocena koncepcji może mieć wpływ na sposób opracowania całości podręcznika, zatem zasadne jest wyznaczanie rzeczoznawców, którzy już się wypowiedzieli na jej temat. A zatem, jak wyżej wskazano, w pierwszej kolejności w przypadku wniosków dotyczących kolejnych części podręczników wyznaczani byli, w miarę możliwości, rzeczoznawcy, którzy opiniowali poprzednie części danego podręcznika, stąd również wynika ograniczona liczba opiniujących rzeczoznawców.

Ponadto, w miarę możliwości, szczególnie w pierwszym okresie wdrażania nowych podstaw programowych, brane było pod uwagę uczestnictwo rzeczoznawców w spotkaniach organizowanych przez MEN dla rzeczoznawców podręczników (spotkania te, prowadzone przez ekspertów nowych podstaw programowych, miały na celu zapoznanie rzeczoznawców z podstawą programową danego przedmiotu pod kątem opiniowania podręczników szkolnych).

<sup>1</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 623

<sup>2</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 2230

<sup>3</sup> Dz. U. z 2019 r. poz. 2013



## Minister Edukacji i Nauki

W odniesieniu do wniosku dotyczącego opracowania i wdrożenia odpowiednich procedur lub/i działań mających na celu skuteczne egzekwowanie terminowego sporządzenia opinii przez rzeczoznawców należy wskazać, że na stronie internetowej MEiN zamieszczona została informacja dla wydawców podręczników do kształcenia ogólnego dotycząca przekazywania do Departamentu Kształcenia Ogólnego i Podstaw Programowych wiadomości o datach dostarczenia wyznaczonym rzeczoznawcom podręczników w toku prowadzonych postępowań administracyjnych. Taka informacja jest także przekazywana wydawcom wraz z pismem wyznaczającym rzeczoznawców do opiniowania danego podręcznika.

W umowach o dzieło zawieranych z rzeczoznawcami podręczników doprecyzowano, że wnioskodawca (wydawnictwo) przekazuje Ministrowi Edukacji i Nauki informację o dacie doręczenia przesyłki zawierającej podręcznik/potwierdzenie doręczenia przesyłki zawierającej podręcznik. Pracownik prowadzący postępowanie przed upływem terminu na sporządzenie opinii przez rzeczoznawcę będzie monitorował terminowość wykonania przez niego dzieła.

Odnosząc się do podniesionej w *Informacji* kwestii konfliktu interesów podtrzymuję stanowisko, że MEiN nie ma możliwości (ani prawnych, ani faktycznych) weryfikacji prawdziwości oświadczeń składanych przez rzeczoznawców i co do zasady nie ma podstaw do ich kwestionowania, chyba że poweźmie informację, które podważają to oświadczenie.

Art. 22an ust. 3 ustawy o systemie oświaty określa, że podręcznik dopuszcza się do użytku szkolnego na wniosek podmiotu posiadającego autorskie prawa majątkowe do podręcznika lub inne prawa do korzystania z utworu będącego podręcznikiem.

Zgodnie z art. 22au ust. 1 ustawy o systemie oświaty rzeczoznawca nie może opiniować podręcznika, jeżeli:

- 1) jest autorem lub współautorem podręcznika, który jest przeznaczony do tych samych zajęć edukacyjnych na tym samym etapie edukacyjnym,
- 2) jest małżonkiem, krewnym lub powinowatym osoby składającej wniosek, o którym mowa w art. 22an ust. 3;
- 3) pozostaje z podmiotem składającym wniosek, o którym mowa w art. 22an ust. 3, w takim stosunku prawnym lub faktycznym, że może to budzić uzasadnione wątpliwości co do jego bezstronności.

Art. 22au ust. 2 ustawy zobowiązuje rzeczoznawcę do złożenia, przed sporządzeniem opinii o podręczniku, oświadczenia, że nie zachodzą przesłanki wykluczające możliwość opiniowania podręcznika przez rzeczoznawcę, określone w art. 22au ust. 1 ustawy.

Przepisy ustawy o systemie oświaty nie nakładają na organ obowiązku weryfikowania takiego oświadczenia. Oświadczeń tych rzeczoznawca nie składa też pod rygorem np. odpowiedzialności karnej. Organ przyjmując oświadczenie rzeczoznawcy, zakłada jego prawdziwość.

Obowiązujące przepisy nie określają żadnych narzędzi, przy pomocy których organ miałby weryfikować złożone przez rzeczoznawców oświadczenia w zakresie pkt. 2 i 3. Brak jest również wytycznych do przyjęcia, co miałyby być źródłem wiarygodnych informacji, które mogłyby posłużyć do weryfikacji prawdziwości złożonych przez rzeczoznawców oświadczeń w zakresie pkt. 2 i 3.

Określając te przesłanki wyłączenia rzeczoznawcy od opiniowania podręcznika ustawodawca posłużył się typowym niedookreślonym sformułowaniem. Ten zabieg został celowo wykorzystany z uwagi na trudności, czy wręcz niemożliwość sprecyzowania



## Minister Edukacji i Nauki

wszelkich powiązań pomiędzy wnioskodawcą a biegłym mogących mieć wpływ na jego bezstronność w opiniowaniu podręcznika.

Pozostawanie w stosunkach prawnych należy rozumieć w ten sposób, że jest to zależność pomiędzy dwoma podmiotami wyznaczona przez normę prawną w postaci wzajemnych uprawnień i obowiązków. Zależność taka może wynikać np. z wiążącej strony umowy cywilnoprawnej, stosunku pracy. Podstawą zaś stosunków faktycznych mogących budzić uzasadnione wątpliwości co do bezstronności i obiektywizmu przy opiniowaniu podręcznika ze względu na np. szczególne stosunki osobiste pomiędzy tymi podmiotami takie jak wieloletnia przyjaźń albo istniejący konflikt, powiązania majątkowe lub gospodarcze lub w inny sposób mogące wpływać na sytuację życiową rzeczoznawcy.

Samo powiązanie, w ramach jakiegokolwiek stosunku prawnego lub faktycznego, nie stanowi jeszcze przesłanki do wykluczenia rzeczoznawcy. Powiązanie to musi bowiem powodować uzasadnione wątpliwości w zakresie bezstronności. Sam fakt wcześniejszej współpracy rzeczoznawcy z wydawnictwem, polegającej na wydaniu przez wydawnictwo publikacji, których autorem był rzeczoznawca, nie może jeszcze stanowić dostatecznych podstaw do stwierdzenia, że w chwili składania przez niego oświadczenia mogły istnieć takie okoliczności faktyczne lub prawne pomiędzy nimi, które mogłyby budzić uzasadnione wątpliwości co do bezstronności rzeczoznawcy i skutkować podważeniem jego oświadczenia.

Z poważaniem

Przemysław Czarnek  
Minister  
/ – podpisano cyfrowo/



## 6.7. Opinia Prezesa NIK do stanowiska Ministra



### PREZES NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI

MARIAN BANAS

KNO.430.006.2022  
P/22/019

Warszawa, dnia 29 grudnia 2022 r.

#### Opinia do stanowiska Ministra Edukacji i Nauki w sprawie Informacji o wynikach kontroli – *Dopuszczanie podręczników do użytku szkolnego*

Stosownie do art. 64 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2022 r., poz. 623) przedstawiam opinię do stanowiska Ministra Edukacji i Nauki zawartego w piśmie z dnia 7 grudnia 2022 r. (DKA-ZKO.0911.3.2022.AL).

W przedstawionym stanowisku Minister Edukacji i Nauki przywołał argumentację podniesioną uprzednio w zastrzeżeniach do wystąpienia pokontrolnego, które zostały rozstrzygnięte przez Kolegium NIK w uchwale nr 46/2022 z dnia 28 września 2022 r. Kolegium NIK podtrzymało ocenę, że w latach 2020-2022 (do 30 czerwca) dopuszczanie przez Ministra Edukacji i Nauki podręczników odbywało się zgodnie z przepisami, jednakże sposób organizacji tego procesu nie zapewniał przejrzystości wyboru rzeczoznawców do opiniowania podręczników i stwarzał ryzyko wystąpienia konfliktu interesów. Zdaniem Kolegium NIK swoboda wyboru rzeczoznawców z listy prowadzonej przez Ministra nie oznacza całkowitej dobrowolności a proces decyzyjny w tym zakresie powinien być transparentny, tak aby zapewniać przejrzystość wyboru rzeczoznawców. Tymczasem w toku kontroli ustalono, że wybór ten nie był dokonywany w oparciu o ustalone i zobiektywizowane kryteria, lecz był realizowany przez pracowników Ministerstwa w sposób nieformalny. Kolegium NIK nie podzieliło również stanowiska Ministra w kwestii weryfikacji składanych przez rzeczoznawców oświadczeń, wskazując że art. 22au ust. 1 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty w sposób kategoryczny wyklucza możliwość dopuszczenia do opiniowania określony krąg osób. Z tego względu Minister jest nie tylko uprawniony, lecz przede wszystkim zobowiązany do weryfikacji oświadczenia.

Dodatkowo Minister wyjaśnił, że zdecydowana większość podręczników jest wydawana w częściach, co powoduje że do ich opiniowania wyznaczani są rzeczoznawcy, którzy opiniowali poprzednie części, stąd również wynika ograniczona liczba opiniujących rzeczoznawców. Zdaniem NIK wydawanie podręcznika w częściach nie powinno się przekładać na ograniczanie liczby opiniujących rzeczoznawców. W toku kontroli ustalono, że opinie dla podręczników do kształcenia ogólnego (97% wszystkich wniosków) wydało zaledwie 189 rzeczoznawców spośród 792 rzeczoznawców znajdujących się na właściwej liście Ministra (średnio po 10 recenzji każdy). W badanej próbie stwierdzono także, że jeden z nich wystawił aż 21 opinii. Ograniczanie liczby opiniujących rzeczoznawców było związane z realizowanym w sposób nieformalny wyborem rzeczoznawców, który wynikał z braku stosownych procedur. Mając powyższe na uwadze, NIK sformułowała wniosek pokontrolny dotyczący opracowania procedury wyboru rzeczoznawców do sporządzania opinii na temat podręczników, w tym zasad i kryteriów tego wyboru oraz sposobu dokumentowania podejmowanych czynności.

Jednocześnie Najwyższa Izba Kontroli z satysfakcją przyjmuje informację Ministra na temat stanu realizacji wniosku pokontrolnego dotyczącego opracowania i wdrożenia odpowiednich procedur mających na celu skuteczne egzekwowanie terminowego sporządzania opinii przez rzeczoznawców. NIK wyraża nadzieję, że opisane w stanowisku działania umożliwią prawidłowe i efektywne monitorowanie obowiązków realizowanych przez rzeczoznawców oraz przyczynią się do poprawy ich terminowości.

PREZES  
Najwyższej Izby Kontroli  
Marian Banas