



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Małgorzata Motylow

KNO.410.004.01.2022

Przemysław Czarnek
Minister Edukacji i Nauki
Ministerstwo Edukacji i Nauki
ul. Wspólna 1/3
00-529 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Tekst zmieniony zgodnie z uchwałą Kolegium Najwyższej Izby Kontroli nr 46/2022 z dnia 28 września 2022 r.

P/22/019 Dopuszczanie podręczników do użytku szkolnego

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

NIK@NIK.gov.pl

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Edukacji i Nauki, ul. Wspólna 1/3, 00-529 Warszawa, powstałe z dniem 1 stycznia 2021 r. w wyniku przekształcenia Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego oraz Ministerstwa Edukacji Narodowej ¹
Kierownik jednostki kontrolowanej	Pan Przemysław Czarnek, od dnia 19 października 2020 r. Minister Edukacji i Nauki ² , zwany dalej <i>Ministrem</i> . W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnił pan Dariusz Piontkowski, Minister Edukacji Narodowej, od dnia 4 czerwca 2019 r. do dnia 18 października 2020 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	Organizacja procesu dopuszczania podręczników do użytku szkolnego Realizacja procesu dopuszczania podręczników do użytku szkolnego, w tym zapewnienie dostępu uczniom do podręczników szkolnych i materiałów edukacyjnych
Okres objęty kontrolą	Lata 2020-2022 (do czasu zakończenia kontroli), z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ³
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli -Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego
Kontrolerzy	<ol style="list-style-type: none">1. Katarzyna Peikow-Mentlewicz, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KNO/21/2022 z 2 maja 2022 r.2. Łukasz Salamon, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KNO/20/2022 z 2 maja 2022 r.

(akta kontroli, str.1-2)

¹ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 17 grudnia 2020 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Edukacji i Nauki oraz zniesienia Ministerstwa Edukacji Narodowej oraz zniesienia Ministerstwa Edukacji Narodowej i Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego (DZ. U. poz. 2334).

² Od 19 października 2020 r. działem administracji rządowej *oświata i wychowanie* kieruje Minister Edukacji i Nauki (rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 października 2020 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Edukacji i Nauki, Dz. U. poz. 1848).

³ Dz. U. z 2022 r. poz. 623 ze zm., dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W latach 2020-2022 (do 30 czerwca) dopuszczanie podręczników do użytku szkolnego odbywało się zgodnie z przepisami prawa, jednak sposób organizacji tego procesu w Ministerstwie nie zapewniał przejrzystości wyboru rzeczoznawców i stwarzał ryzyko wystąpienia konfliktu interesów.

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 wykazy podręczników, tak aby zwiększyć ich dostępność dla pozostałych grup uczniów na różnych etapach edukacyjnych.

Uzasadnienie
oceny ogólnej

Minister właściwy do spraw oświaty i wychowania, zgodnie z ustawową delegacją zawartą w art. 22aw ust. 1 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty⁵, określił, w drodze rozporządzenia w sprawie dopuszczania do użytku szkolnego podręczników⁶, 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 latach 2020-2022 (do 30 czerwca) dopuszczono do użytku szkolnego łącznie 297 podręczników. Opinie na temat podręczników wydało 189 rzeczoznawców wybranych z właściwych list rzeczoznawców. Na listach tych znajdowała się znaczna liczba nazwisk (792 na liście do spraw podręczników do kształcenia ogólnego, 3 680 – na liście do spraw podręczników do kształcenia w zawodach, 17 – do kształcenia specjalnego). Pomimo tak dużej liczby rzeczoznawców, w Ministerstwie nie opracowano zasad i kryteriów procedury ich wyboru, w tym sposobu dokumentowania. Skutkowało to brakiem przejrzystości procesu i ryzykiem konfliktu interesów. Nie przedstawiono dowodów na to, że przy wskazywaniu rzeczoznawców kierowano się kryteriami w rozumieniu rekomendacji wyrażonych w art. 22as ust. 1 pkt. 4 ustawy o systemie oświaty. Natomiast, jak wyjaśniono, kierowano się dyspozycyjnością czasową rzeczoznawców (ze względu na konieczność zachowania terminów wynikających z postępowania administracyjnego), brakiem przesłanek wykluczających możliwość sporządzenia opinii o podręczniku, możliwością wskazania rzeczoznawców specjalizujących się w danym okresie historycznym (w przypadku podręczników do nauczania historii), czy możliwością wskazania rzeczoznawcy z tytułem naukowym w zależności od zawartości treści nauczania i etapu edukacyjnego (najczęściej w przypadku kolejnej opinii do tego samego podręcznika). Należy podkreślić, że powyższych zasad nie określono w formie pisemnych kryteriów. Ponadto nie uzasadniano pisemnie wskazania konkretnych rzeczoznawców. NIK zauważa również, że podczas wyboru rzeczoznawców nie brano pod uwagę ich doświadczenia w prowadzeniu zajęć dydaktycznych na etapie edukacyjnym, do którego przeznaczony był opiniowany podręcznik.

Jednocześnie Minister nie wyegzekwował, w przypadku 106 rzeczoznawców, terminowego sporządzania opinii. W okresie objętym kontrolą Ministerstwo z tytułu opóźnienia w wykonaniu dzieła lub nienależytego wykonania umowy nałożyło łącznie 210 kar umownych na 106 rzeczoznawców (tj. 56% spośród 189). W przypadku 46 rzeczoznawców Ministerstwo nakładało kary umowne wielokrotnie. NIK zwraca uwagę na konieczność doprecyzowania, w umowach z rzeczoznawcami, zapisów dotyczących sposobu potwierdzenia (udokumentowania) daty otrzymania podręcznika do opiniowania od wydawcy. Obecne zapisy uniemożliwiają Ministerstwu monitorowanie terminowości realizacji tego zadania przez rzeczoznawcę. Tym samym wiedzę o naruszeniu warunków umowy (tj. o nieterminowym sporządzeniu opinii) Ministerstwo uzyskuje dopiero po otrzymaniu informacji od wydawcy.

Ocenie rzeczoznawców podlegała, m.in., kwestia dostosowania rozkładu treści podręcznika do możliwości psychofizycznych uczniów, przystosowanie do danego poziomu kształcenia, jak również zgodność treści z podstawą programową. W związku z tym, że dopuszczeniu do użytku

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

⁵ Dz. U. z 2021 r. poz. 1915 ze zm., dalej: *ustawa o systemie oświaty*.

⁶ Dz.U. z 2019 r., poz. 2013, dalej: rozporządzenie w sprawie dopuszczania podręczników.

szkolnego podlegają wyłącznie podręczniki, materiały ćwiczeniowe (zbiory zadań, ćwiczenia, karty pracy) nie były przez rzeczoznawców oceniane. Wydatki na sporządzone przez rzeczoznawców opinie wyniosły w badanym okresie 1 855,2 tys. zł.

W Ministerstwie, niezgodnie z regulacjami określonymi Zarządzeniem nr 6 Dyrektora Generalnego MEiN z dnia 5 lutego 2021 r. w sprawie organizacji udzielania zamówień i dokonywania zakupów w MEiN, nie stosowano procedur zakupu określonych ww. zarządzeniem do zawierania umów o dzieło z rzeczoznawcami opiniującymi podręczniki w procesie dopuszczania podręczników do użytku szkolnego.

W lutym 2021 r. powołano zespół, którego zadaniem było przygotowanie 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. Nie odniesiono się jednak bezpośrednio do wszystkich elementów systemu dopuszczania do użytku szkolnego podręczników.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia zintensyfikowanie przez Ministra działań w celu zwiększenia oferty podręczników do kształcenia specjalnego i zawodowego, co stanowi realizację wniosków NIK skierowanych po kontrolach: *Dostępność podręczników szkolnych* (P/14/025) oraz *Kształcenie w szkołach specjalnych* (P/20/021). Minister zaktualizował również pozostałe wykazy podręczników do nauczania przedmiotów na różnych etapach edukacyjnych.

Ponadto, 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 ćwiczeniowych w łącznej kwocie 1 220 052,8 tys. zł. Wspierał również wyposażanie placówek nauczania języka polskiego i w języku polskim za granicą. Minister właściwy do spraw oświaty i wychowania przeznaczył na ten cel, w latach 2020-2021, kwotę 7 058,5 tys. zł.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowej⁷ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Organizacja procesu dopuszczania podręczników do użytku szkolnego

Opis stanu faktycznego

1.1. W okresie objętym kontrolą dopuszczanie podręczników do użytku szkolnego odbywało się na zasadach określonych przepisami rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 3 października 2019 r. w sprawie *dopuszczania do użytku szkolnego 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*⁸, 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 Narodowej⁹, sprawami związanymi z dopuszczaniem podręczników do użytku szkolnego zajmował się Departament Podręczników, Programów i Innowacji¹⁰.

⁷ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁸ Dz.U. z 2017 r., poz.481., zwane dalej: *rozporządzenie w sprawie dopuszczania*.

⁹ Zarządzenie nr 33 z dnia 7 marca 2018 r.

¹⁰ Dalej: DPPI.

W Ministerstwie Edukacji i Nauki¹¹ był to Departament Programów Nauczania i Podręczników¹², od dnia 27 maja 2022 r. – Departament Kształcenia Ogólnego i Podstaw Programowych¹³.

Do zakresu działania ww. Departamentów¹⁴, 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.

W MEiN nie obowiązywały wewnętrzne procedury, które regulowałyby sposób realizacji zadań określonych rozporządzeniem w sprawie dopuszczania podręczników do użytku szkolnego.

Minister Edukacji i Nauki upoważnił¹⁵ pana Artura Góreckiego, Dyrektora DPNP w MEiN 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.

(akta kontroli, str. 4-211, 547, 1010-1011, 2918)

1.2. Na podstawie Zarządzenia z dnia 17 lutego 2021 r., Minister ustanowił *Pełnomocnikiem do spraw podstaw programowych i podręczników* pana Artura Góreckiego, Dyrektora DPNP. Do jego zadań należało przygotowanie i przedstawianie Ministrowi opinii, m.in. w zakresie dopuszczania podręczników do użytku szkolnego i listy rzeczoznawców do spraw podręczników.

Dyrektor DPNP wyjaśnił, że jako Pełnomocnik na bieżąco i w trybie roboczym doradzał Ministrowi Edukacji i Nauki w sprawach dotyczących podstaw programowych i podręczników. Robocze spotkania Ministra z Pełnomocnikiem nie były protokolowane i nie sporządzano z nich notatek. Z tytułu pełnienia tej funkcji nie pobierał dodatkowego wynagrodzenia. Dodał również, że z podejmowanych przez siebie czynności doradczych, opiniotwórczych, czy rekomendacji opisanych ww. zarządzeniem nie tworzył żadnych notatek i opinii w formie pisemnej.

(akta kontroli, str. 3-4, 206-207, 210-220, 2621-2636, 2918)

1.3. W okresie objętym kontrolą, proces dopuszczania podręczników do użytku szkolnego obsługiwało łącznie pięciu pracowników (4,5 etatu). W opisach ich stanowisk pracy¹⁶ 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

¹¹ 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).

¹² Dalej: DPPN.

¹³ M.P. 2022 poz. 548.

¹⁴ 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.

¹⁵ Upoważnienia nr P-482-2021 i P-480-2021 z dnia 27 sierpnia 2021 r.

¹⁶ Tzw. opisy stanowisk pracy niebędących wyższym stanowiskiem w służbie cywilnej.

szkolnego podręczników do kształcenia ogólnego i zawodowego, w tym podręczników dla mniejszości narodowych, etnicznych i społeczności posługującej się językiem regionalnym¹⁷.

(akta kontroli, str. 210, 385-386, 1020-1045)

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.¹⁸; przeznaczonych dla uczniów deklarujących przynależność do mniejszości narodowych i etnicznych oraz społeczności posługującej się językiem regionalnym – kaszubskim cztery w 2020 r., trzy w 2021 r. oraz jeden w 2022 r. oraz do kształcenia w zawodach: trzy w 2020 r. W latach 2021-2022 nie złożono żadnych wniosków.

(akta kontroli, str. 28-211, 546-547, 583-612, 2918)

Na stronie internetowej MEiN zamieszczono, dla opiniujących podręczniki rzeczoznawców, m.in.: *Wytyczne edytorskie i językowe do opracowania podręczników oraz wytyczne do uniwersalnego projektowania graficznego podręczników; wzory opinii merytoryczno-dydaktycznych*¹⁹ opracowane z uwzględnieniem warunków, które musi spełniać podręcznik dopuszczony do użytku szkolnego, określonych w ustawie o systemie oświaty i w rozporządzeniu w sprawie dopuszczania do użytku szkolnego podręczników; wzory opinii językowych; *Instrukcję dla rzeczoznawcy językowego*²⁰.

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. Weryfikacji 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.

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.

(akta kontroli, str. 385-390, 1190-1229, 2918)

Dyrektor DPNP wyjaśnił, że rzeczoznawca opiniujący podręczniki pełni w postępowaniu administracyjnym rolę biegłego. Rękojmą należytego wykonywania przez niego obowiązków jest rekomendacja wystawiona przez rzeczoznawcę 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.

(akta kontroli str. 211-212, 383-390, 999-1009, 2918)

¹⁷ 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.

¹⁸ Liczba wniosków złożonych w 2022 r. do dnia 6 maja 2022 r.

¹⁹ <https://www.gov.pl/web/edukacja-i-nauka/wzory-opinii-podrecznikow-dla-nowych-typow-szkol>

²⁰ 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.

1.4. Proces dopuszczania podręczników do użytku szkolnego przebiega w kilku etapach. Pracownik Ministerstwa, po otrzymaniu od wydawnictwa wniosku o dopuszczenie podręcznika, sprawdza i ustala, czy spełnia on wymagania formalne. W przypadku ich niespełnienia wzywa wnioskodawcę do uzupełnienia dokumentów. Po ustaleniu prawidłowości i kompletności wniosku, pracownik przygotowuje propozycję rzeczoznawców do sporządzenia opinii weryfikując, czy to pierwszy, czy kolejny podręcznik z serii; nowy, czy jego zmieniona wersja. Warunkiem dopuszczenia podręcznika do użytku szkolnego jest, zgodnie z § 5 ust. 1 rozporządzenia w sprawie dopuszczania podręczników, uzyskanie trzech pozytywnych opinii rzeczoznawców:

- 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.

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, z upoważnienia Ministra, pan Artur Górecki, Dyrektor Departamentu Podstaw Programowych i Podręczników.

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).

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.

(akta kontroli, str. 383-400, 2918)

1.5. 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). 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).

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 3 680 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. 22a²¹ ust. 1 pkt 2 ustawy o *systemie oświaty*, została wydana jedna decyzja o skreśleniu rzeczoznawcy z listy rzeczoznawców do spraw podręczników do kształcenia ogólnego. W procesie opiniowania 451 podręczników do kształcenia ogólnego, opinie wystawiło 189 z ogółem 792 rzeczoznawców, średnio po 10 recenzji każdy.

(akta kontroli, str. 221-353, 393-400, 999-1009, 2918)

Wydatki²¹ na sporządzanie opinii przez rzeczoznawców w latach 2020-2022 wyniosły łącznie 1 855,2 tys. zł (930,6 tys. zł w 2020 r., 871,8 tys. zł w 2021 r. oraz 52,8 tys. zł w 2022 r.)²².

W okresie kwiecień-maj 2017 r., Ministerstwo organizowało 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*).

(akta kontroli, str. 1002-1019, 1247-1261, 2144-2153, 2563-2569, 2918)

Publikowane na stronach MEiN listy rzeczoznawców zawierają dane osobowe zwykłe, m.in.: imię, nazwisko, tytuł naukowy, adres oraz numery telefonów. 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.

Na etapie opracowywania projektu rozporządzenia w sprawie *dopuszczania podręczników*, Prezes Urzędu Ochrony Danych Osobowych nie zgłosił żadnych uwag. Obowiązkiem kandydata na rzeczoznawcę było napisanie oświadczenia o zgodzie na przetwarzanie danych osobowych oraz o ich zamieszczenie w publikacjach oraz na stronach internetowych MEiN.

Zdaniem Dyrektora DPNP fakt, że nazwiska rzeczoznawców wyznaczonych przez ministra do sporządzenia opinii znane są zarówno wydawcy podręcznika, jak i opinii publicznej świadczy o transparentności procesu dopuszczania podręczników do użytku szkolnego.

(akta kontroli, str. 1292, 2563-2569, 2625-2636, 2918)

1.6. 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 uzupełniania wniosku i/lub dokumentacji, b) przygotowuje projekt decyzji o wpisie na listę rzeczoznawców lub odmowie wpisania i przedkłada do podpisu dyrektora.

(akta kontroli, str. 221-351, 999-1009, 2918)

Badanie dokumentacji dotyczącej wpisu na listę 11 rzeczoznawców wykazało, że kandydat na rzeczoznawcę, oprócz wniosku do Ministra o wpis na listę, wypełnia również *Ankiętę 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

²¹ Dział 801, Rozdział 80195, § 4170, poddziałanie 3.1.2.2.7.

²² Pismo DPNP z dnia 25 maja 2022 r.

z wymaganiami określonymi w rozporządzeniu w sprawie *dopuszczania podręczników*. 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.

(akta kontroli, str. 221-351, 1228, 1270-1345, 2328-2415, 2617-2620, 2644-2645)

Zasady wynagradzania rzeczoznawców zostały określone przez Dyrektora DPPI w piśmie z dnia 4 lipca 2018 r.²³ Uwzględniają one 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.

(akta kontroli, str. 2612-2619, 2918)

1.7. W okresie objętym kontrolą w rejestrze skarg w MEiN (w trybie przepisów działu VII Kodeksu postępowania administracyjnego²⁴), nie było skarg na przebieg procedury dopuszczenia 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. W latach 2020-2022 wpłynęło siedem interpelacji oraz trzy zapytania poselskie²⁵ związane z procedurą dopuszczania podręczników. Posłowie zgłaszali 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.

(akta kontroli, str. 210-220, 999-1009, 2637-2640)

W Zarządzeniu nr 49 Ministra Edukacji Narodowej z dnia 4 grudnia 2017 r. w sprawie *regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Edukacji Narodowej*²⁶, w § 21 pkt 6 wskazano, że do zadań DPPI należy m.in. monitorowanie oferty podręczników dopuszczonych do użytku szkolnego. W latach 2019-2020 zadanie to nie było realizowane, a do regulaminu wewnętrznego MEiN, z dnia 31 grudnia 2020 r. nie zostało wpisane.

Dyrektor DPNP, Pan Artur Górecki wyjaśnił, że użyte w poprzednio obowiązującym regulaminie określenie *monitorowanie oferty podręczników dopuszczonych do użytku szkolnego* nie odpowiadało zakresowi ustawowych zadań ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania w obszarze podręczników szkolnych. Dlatego zrezygnowano z tego zapisu w aktualnym regulaminie organizacyjnym MEiN. Dodał również, że z racji prowadzenia postępowań o dopuszczenie do użytku szkolnego podręczników do poszczególnych rodzajów kształcenia oraz prowadzenia listy podręczników już dopuszczonych, Ministerstwo ma pełną wiedzę na temat aktualnej oferty, w tym również w przypadku których przedmiotów nie ma podręczników dopuszczonych do użytku szkolnego.

(akta kontroli, str. 391-400, 1567-1569, 2918)

1.8. W dniu 2 lutego 2021 r., Minister Edukacji i Nauki powołał 14 ekspertów, których zadaniem było sporządzenie *Raportu na temat funkcjonowania systemu dopuszczania*

²³ Znak: DPPI-WPPI.4083.133.2018.MT.

²⁴ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Dz. U.2021.735 ze zm. Dalej: Kpa.

²⁵ 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 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.

²⁶ Dz. Urz. MEN z 2017 r. poz. 47.

podręczników do użytku szkolnego wraz z ewentualnymi wnioskami, co do potrzeby udoskonalenia tego systemu²⁷. Założono, że wnioski zawarte w *Raporcie* posłużą zmianie przepisów i procedur w celu poprawy jakości podręczników. Członków zespołu – ekspertów powołał Minister, zgodnie z – jak wyjaśnił Dyrektor DPNP, pan Artur Górecki – ogólnymi kompetencjami kierowniczymi wynikającymi z art. 34 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów. Wskazał również, 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.

NIK zwraca uwagę na krótki termin realizacji umów o dzieło z ww. ekspertami: 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) Podpisanie protokołów zdawczo-odbiorczych nastąpiło 3 marca 2021 r.

Dyrektor DPNP, pan Artur Górecki 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.

(akta kontroli, str. 1049-1189, 1230-1246, 1262-1263, 2560-2569, 2625-2636)

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 rozporządzenie MEN z dnia 3 października 2019 r. w sprawie dopuszczania podręczników.

Eksperci przeanalizowali²⁸ 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.

(akta kontroli, str. 1049-1189, 2542-2553, 2576-2577, 2621-2624)

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. Wskazali²⁹ 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 formułki, jak również odwoływanie się do zbyt wielu teorii); niektóre kwestie szczególnie kontrowersyjne zostały zupełnie pominięte, jak aborcja, czy eutanazja; należy dostosować formę

²⁷ Dalej: *Raport*.

²⁸ Zgodnie z Załącznikami do umów o dzieło.

²⁹ Zgodnie z treścią *Raportu*, jak również raportów częściowych sporządzonych na podstawie poddanych badaniu 47 podręczników do języka polskiego, historii i WOS.

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.

(akta kontroli, str. 354-378, 2145-2314, 2918)

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że w *Raporcie* nie odniesiono się bezpośrednio do wszystkich elementów systemu dopuszczania do użytku szkolnego podręczników określonego rozporządzeniem, 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.

Jak wyjaśnił pan Artur Górecki, Dyrektor 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, pan Artur Górecki wyjaśnił, że zlecenie przygotowania raportu ekspertom zewnętrznym było ekstraordynaryjnym działaniem, którego celem było uzyskanie przez ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania dodatkowego, całościowego obrazu treści podręczników szkolnych do przedmiotów humanistycznych.

(akta kontroli str. 2416-2421, 2542-2553, 2650-2569, 2918)

1.10. Od roku szkolnego 2022/2023, na podstawie projektów rozporządzeń podpisanych w dniu 8 marca 2022 r. przez Ministra Edukacji i Nauki, zostanie wprowadzony nowy przedmiot *Historia i Teraźniejszość*, który zastąpi przedmiot Wiedza o Społeczeństwie (w zakresie podstawowym w liceum ogólnokształcącym i technikum oraz w branżowej szkole I stopnia). Wniosek o dopuszczenie do użytku szkolnego podręcznika wpłynął 12 maja 2022 r. Autorem publikacji jest prof. Wojciech Roszkowski, a wydawcą wydawnictwo Biały Kruk sp. z o.o. Obecnie podręcznik jest na etapie opiniowania przez wskazanych przez Ministra rzeczoznawców. Do dnia 9 czerwca 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., DPNP nie otrzymał opinii końcowej i nie wydał decyzji o dopuszczeniu podręcznika do użytku szkolnego.

(akta kontroli, str. 2447-2497)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

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.

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. Jediną 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 do użytku szkolnego podręczników. Skutkiem tego 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).

Podobnie, w przypadku wpisu rzeczoznawcy na listę rzeczoznawców brak jest wskazania sposobu działania i czynności w sprawie podejmowanych przez pracownika.

Stwierdzono również, 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 oświaty³⁰ i podpisanym przez niego, a przyjętym i niezwyfikowanym przez MEiN, oświadczeniem.

(akta kontroli, str. 28-353, 383-390, 546-547, 583-612, 999-1009, 1262-1280, 2617-2620, 2922-2933)

Pani Małgorzata Szybalska, 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, pan Artur Górecki 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. Wyjaśnił ponadto, 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.

OCENA CZĄSTKOWA

W latach 2020-2022 (do 30 czerwca) proces dopuszczania podręczników do użytku szkolnego nie został w pełni prawidłowo zorganizowany, ponieważ w Ministerstwie nie opracowano procedury wyboru rzeczoznawców do sporządzania opinii na temat podręczników, co skutkowało brakiem przejrzystości tego procesu i ryzykiem konfliktu interesów.

We wskazanym okresie dopuszczono do użytku szkolnego łącznie 297 podręczników. Opinie na temat podręczników wydało 189 rzeczoznawców wybranych z właściwych list rzeczoznawców. Na listach tych znajdowała się znaczna liczba nazwisk (792 na liście do spraw podręczników do kształcenia ogólnego, 3 680 – na liście do spraw podręczników do kształcenia w zawodach, 17 – do kształcenia specjalnego). Pomimo tak dużej liczby rzeczoznawców, w Ministerstwie nie opracowano procedury ich wyboru, w tym zasad i kryteriów wyboru oraz sposobu jego dokumentowania. Nie przedstawiono dowodów na to, że przy wskazywaniu rzeczoznawców kierowano się kryteriami w rozumieniu rekomendacji wyrażonych w art. 22 as ust. 1 pkt. 4 ustawy o systemie oświaty. Ponadto nie uzasadniano pisemnie wskazania konkretnych rzeczoznawców. NIK zauważyła również, że podczas wyboru rzeczoznawców nie brano pod uwagę ich doświadczenia w prowadzeniu zajęć dydaktycznych na etapie edukacyjnym, do którego był przeznaczony opiniowany podręcznik.

OBSZAR

2. Realizacja procesu dopuszczania podręczników do użytku szkolnego, w tym zapewnienie dostępu uczniom do podręczników szkolnych i materiałów edukacyjnych

Opis stanu faktycznego

2.1. Wymagania jakie spełniać musi wniosek o dopuszczenie do użytku szkolnego podręcznika określono w § 6 rozporządzenia w sprawie dopuszczania podręczników do użytku szkolnego. Wzór takiego wniosku zamieszczono także na stronie MEiN. Departament Programów Nauczania i Podręczników po weryfikacji wniosku pod względem formalnym i stwierdzeniu, że nie zawiera błędów wskazywał rzeczoznawców właściwych do sporządzenia opinii oraz informował wnioskodawcę o wyznaczeniu rzeczoznawców.

(akta kontroli, str. 86-205, 567-568, 1258-1263, 1700-1706)

³⁰ 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.

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. – 13³¹.

Dochód z tytułu opłat w związku z ubieganiem się o dopuszczenie do użytku szkolnego podręczników w latach 2019-2022 wyniósł łącznie 3 383,2³² tys. zł, z czego: w 2019 r.: 1 327,2 tys. zł; w 2020 r.: 880,8 tys. zł; w 2021 r.: 806,8 tys. zł, a w 2022 r.: 368,4 tys. zł.

(akta kontroli, str. 505-547, 1348-1352)

W wyniku szczegółowego badania 26 postępowań o dopuszczenie do użytku szkolnego podręczników stwierdzono, że³³: 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.

(akta kontroli str. 502-504, 1375-1384)

Zgodnie z § 7 ust. 1 ww. rozporządzenia, Minister po wskazaniu rzeczoznawców właściwych do sporządzenia opinii informuje o tym wnioskodawcę. Następnie zgodnie z ust. 1 ww. paragrafu, wnioskodawca przekazuje podręcznik do opiniowania każdemu ze wskazanych przez Ministra rzeczoznawców. Na sporządzenie opinii rzeczoznawca ma 30 dni. Jednakże Ministerstwo, w związku z brakiem określonych regulacji w tym zakresie, nie ma możliwości zweryfikowania terminu, w którym rzeczoznawca otrzymał podręcznik, a tym samym zweryfikowania, czy określony rozporządzeniem termin 30 dni został przez rzeczoznawcę dochowany.

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.

Pani Małgorzata Szybalska, Zastępca Dyrektora DPNP podkreśliła, że Ministerstwo wiedzę na temat tego, że rzeczoznawca nie wywiązał się z terminowego sporządzenia opinii otrzymuje jedynie wtedy, gdy wnioskodawca poinformuje o tym fakcie Ministerstwo. Jedynie 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.

W ramach funkcjonowania procesu dopuszczania do użytku szkolnego podręczników, Ministerstwo zawierało, ze wskazanymi przez 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.

W wyniku przeprowadzonego badania stwierdzono, że umowy zawarte pomiędzy Ministrem, a rzeczoznawcami nie spełniały 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*.

Pan Artur Górecki, Dyrektor DPNP wyjaśnił, że Ministerstwo nie posiada takiej regulacji, a umowy są zawierane z mocy ustawy.

(akta kontroli, str. 502-504, 1375-1384, 2554-2568)

2.2. 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.

³¹ Stan na dzień: 11 maja 2022 r.

³² Stan na dzień: 20 maja 2022 r.

³³ Nieprawidłowości w zakresie procedury dopuszczania do użytku szkolnego podręczników zostały opisane w części *Stwierdzone nieprawidłowości*

Łącznie, w latach 2017-2022, do użytku szkolnego dopuszczono 62 podręczniki do 28 zawodów³⁴, z czego w okresie objętym kontrolą Ministerstwo dopuściło i wpisało do wykazu podręczników do kształcenia zawodowego³⁵ cztery podręczniki do kształcenia w trzech zawodach³⁶.

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 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.

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.

(akta kontroli, str. 505-547, 566, 970-974, 1683-1699, 2758-2759, 2778-2784)

Minister właściwy do spraw oświaty i wychowania, w okresie objętym kontrolą, udzielił dwóch dotacji przedmiotowych³⁷ na kwotę 72,2 tys. zł. Dotację przeznaczono na dofinansowanie wydania dwóch podręczników do kształcenia zawodowego ujętych w wykazie podręczników dopuszczonych o użytku szkolnego. 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.

(akta kontroli, str. 970-974, 2918, 2720-2724, 2740)

W 2020 r., w ramach projektu realizowanego przez Ośrodek Rozwoju Edukacji³⁸, w ramach Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój pn.: *Tworzenie e-zasobów do kształcenia zawodowego*, opracowano koncepcję e-zasobów do kształcenia zawodowego obejmującą 32 branże. Zgodnie z wnioskiem o dofinansowanie projektu pozakonkursowego ORE, Ministerstwo na opracowanie 800 e-zasobów zaplanowało środki finansowe w wysokości 165,5 tys. zł³⁹.

Pan Artur Górecki, Dyrektor DPNP wskazał, że powstające w projektach konkursowych e-materiały upublicznione zostaną na Zintegrowanej Platformie Edukacyjnej do połowy 2023 r.

W 2021 r. na realizację projektów zatwierdzonych do dofinansowania w ramach ww. konkursu przekazano środki finansowe w łącznej kwocie 36 837 tys. zł., co stanowiło 100% planowanych wydatków⁴⁰. W planie finansowym na 2022 r. MEiN zabezpieczyło środki w łącznej kwocie 44 439 tys. zł.⁴¹

Pan Piotr Bartosiak, Dyrektor Departamentu Strategii, Kwalifikacji i Kształcenia Zawodowego, wyjaśnił, że w ramach projektów konkursowych dotychczas⁴² 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 weryfikacja oraz akceptacja e-materiałów pod względem merytorycznym na bieżąco dokonują eksperci branżowi wyłonieni przez ORE.

(akta kontroli, str. 970-974, 2718-2739)

³⁴ 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.

³⁵ Nr ewidencji na wykazie: 1.59.1/2020; 1.60.2/2020; 1.61.3/2020 oraz 1.62.4./2020.

³⁶ Technik elektronik, Technik architektury krajobrazu oraz Technik weterynarii.

³⁷ FORMAT – AB z siedzibą w Warszawie, ul. Meander 23, 02-791 Warszawa, na kwotę 47 500,00 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.

³⁸ Dalej: ORE.

³⁹ Decyzja nr POWR.02.15.00-00-0001/19-003 projekt pn. *Tworzenie e-zasobów do kształcenia zawodowego*, realizowany w okresie od 01.06.2019 r. do 31.12.2022 r. o wartości 9 965 510,50 zł.

⁴⁰ Plan po zmianach 36 837 tys. zł.

⁴¹ Zgodnie z planem po zmianach na dzień 9 czerwca 2022 r.

⁴² Wg stanu na 2 czerwca 2022 r.

2.3. Minister właściwy do spraw oświaty i wychowania nie rozpatrzył 80 wniosków o dopuszczenie do użytku szkolnego podręczników⁴³, z czego dwóch do kształcenia ogólnego w 2020 r.; pięciu do kształcenia ogólnego w 2021 r., a 73 podręczników w 2022 r., z czego 72 do kształcenia ogólnego oraz jednego dla mniejszości narodowych, mniejszości etnicznych oraz społeczności posługującym się językiem regionalnym.

Dyrektor DPNP wyjaśnił przyczyny nierozpatrzenia wniosków wskazując, 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 Edukacji i Nauki, 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.

(akta kontroli, str. 1707,1709-1718)

W latach 2020-2022, do użytku szkolnego dopuszczono łącznie osiem tytułów do kształcenia specjalnego. Od 2021 r. do MEiN nie wpłynęły wnioski o dopuszczenie podręczników do kształcenia specjalnego do nowej podstawy programowej.

Jak wyjaśniła pani Małgorzata Szybalska – Zastępca Dyrektora DPNP – 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.

(akta kontroli, str. 2804-2805)

2.4. W latach 2019-2022, Minister udzielił dotacji celowej⁴⁴ 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 kwocie: 1 220 052,8 tys. zł, z czego:

- 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. 26⁴⁵.

(akta kontroli, str. 1348-1352, 1517-1522,1535-1566, 2646-2659)

W latach 2019-2022 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 1 391 000 tys. zł, w tym:

- 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;

⁴³ Według stanu na dzień 11 maja 2022 r.

⁴⁴ 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).

⁴⁵ 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.

- 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.

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.

(akta kontroli, str. 1348-1352, 1523-1524, 2650)

Minister Edukacji i Nauki⁴⁶ zwrócił się do Ministra Finansów z prośbą o uruchomienie środków z rezerwy celowej budżetu państwa 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 prywatne inne niż jednostki samorządu terytorialnego lub osoby fizyczne poz. 26⁴⁷. Decyzjami Ministra Finansów⁴⁸ uruchomiono kwotę 173 612,5 tys. zł.

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

(akta kontroli, str. 1523-1531, 1535-1566)

Dotacja celowa na wyposażenie szkół w podręczniki lub materiały edukacyjne objęła łącznie 9 014,4 tys. uczniów, z czego:

- w 2019 r. – 2 825,3 tys. uczniów, w tym 42,5 tys. posiadających orzeczenie o potrzebie kształcenia specjalnego, co stanowiło 1,50% ogółu;
- w 2020 r. – 3 075,5 tys. uczniów, w tym 48,3 tys. posiadających orzeczenie o potrzebie kształcenia specjalnego, co stanowiło 1,57% ogółu;
- w 2021 r. – 3 113,6 tys. uczniów, w tym 47,6 tys. posiadających orzeczenie o potrzebie kształcenia specjalnego, co stanowiło 1,53% ogółu.

(akta kontroli, str. 1517-1522, 2650)

Zgodnie z art. 67 ustawy z dnia 27 października 2017 r. o *finansowaniu zadań oświatowych*⁴⁹ minister właściwy do spraw oświaty i wychowania zapewnia podręczniki, materiały edukacyjne i materiały ćwiczeniowe oraz książki pomocnicze, dostosowane do potrzeb edukacyjnych i możliwości psychofizycznych poprzez udzielenie dotacji celowej oraz możliwości zlecenia opracowania i wydania, w tym dystrybucję podręczników, materiałów edukacyjnych, materiałów ćwiczeniowych lub książek pomocniczych.

W latach 2020-2021, na realizację ww. zadania, udzielono dotacji celowej w łącznej kwocie 4 692,7 tys. zł, z czego 2 029,0 tys. zł w 2020., a 2 663,7 tys. zł w 2021.

(akta kontroli str. 548-555, 2660-2662)

2.5. Ministerstwo, w dniu 9 kwietnia 2021 r., zawarło z Uniwersytetem Warszawskim⁵⁰ umowę⁵¹ 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.

(akta kontroli str. 1731-1833, 2677-2689)

W wyniku badania ww. umowy stwierdzono m.in., że DPNP przyjęło sprawozdanie końcowe z błędami rachunkowymi i nie podjęło działań kontrolnych w zakresie sprawdzenia prawidłowości

⁴⁶ Znak pisma: DBF-WKP.2.3132.1.17.2022.JS z dnia 28 kwietnia 2022 r.

⁴⁷ 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.

⁴⁸ Z dnia 30 i 31 maja 2022 r.

⁴⁹ Dz.U. z 2021 r., poz. 1930, ze zm.

⁵⁰ Dalej: UW.

⁵¹ MEIN/2021/DPNP/296 z dnia 9 kwietnia 2021 r.

wykonania zadania publicznego przez Uczelnię, w tym wydatkowania przekazanej dotacji oraz przychodów z dotacji.

Dyrektor DPNP wyjaśnił, że sprawozdanie jest zgodne ze stanem faktycznym pod względem merytorycznym i finansowym, a we wskazanym miejscu miała miejsce oczywista pomyłka pisarska. Wskazał również, że zgodnie z zapisami umowy kontrola może być przeprowadzana w toku realizacji zadania, jak również w ciągu 5 lat od jego zakończenia.

(akta kontroli str. 1359-1361, 1731-1833, 2677-2689)

W latach 2020-2021, minister właściwy do spraw oświaty i wychowania, na realizację zadań związanych z adaptacją podręczników do kształcenia specjalnego przekazał UW łącznie 3 867,5 tys. zł (1 570,8 tys. zł w 2020 r.; 2 187,3 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 (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.

(akta kontroli str. 1731-1833, 2677-2689, 2809-2811)

2.6. Na skutek prowadzonych latach 2017-2019 działań diagnostycznych i planistycznych w zakresie pomocy w zaopatrzeniu w podręczniki uczniów niepełnosprawnych posiadających orzeczenie do kształcenia specjalnego, Ministerstwo opracowało, m.in.:

- 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.

(akta kontroli, str. 548-555)

2.7. 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 lektur⁵² 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 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

⁵² Są to książki pomocnicze w formacie multimedialnym.

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 właściwego do spraw oświaty i wychowania, wykonał druk adaptacji podręczników szkolnych i książek pomocniczych dla 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 1 935 dopuszczonych do użytku szkolnego podręczników.

(akta kontroli, str. 2663-2676)

Finansowanie podręczników i książek pomocniczych do kształcenia uczniów w zakresie niezbędnym do podtrzymywania poczucia tożsamości narodowej, etnicznej i językowej odbywa się 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, następuje poprzez kierowanie do właściwych kuratorów oświaty pism w sprawie oszacowania zapotrzebowania szkół na planowane do wydania podręczniki i książki pomocnicze. Ministerstwo dokonywało stosownego zakupu w odpowiedzi na określone przez kuratoria zapotrzebowanie.

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.

(akta kontroli, str. 564-565, 616-620)

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 1 612,8 tys. zł. W celu zapewnienia dostępu do podręczników do języka ukraińskiego, MEN⁵³ zawarło w 2019 r. z Katolickim Uniwersytetem Lubelskim Jana Pawła II⁵⁴ 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 częściowe⁵⁵ złożone przez KUL, pomimo wykazania w nich niewłaściwych kwot finansowych.

Dyrektor DPNP wyjaśnił, że ww. niewłaściwe zapisy zostały potraktowane jako omyłka pisarska i nie miały wpływu na merytorykę i rozliczenie poszczególnych kosztów i poniesionych wydatków. Sprawozdanie zostało zatwierdzone bez przekroczenia przez Uczelnię kwoty udzielonej dotacji.

(akta kontroli, str. 210-220, 564-565, 616-959, 1375-1384)

2.8. 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.

⁵³ 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*.

⁵⁴ Dalej: KUL.

⁵⁵ Sprawozdanie za okres od 01.08.2019 r. do 31.12.2019 r. oraz sprawozdanie za okres od 01.01.2020 r. do 31.12.2020 r.

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.

(akta kontroli str. 564-565, 616-631)

2.9. Stosownie do art. 47 ust. 3 pkt 2 ustawy – *Prawo oświatowe*, minister właściwy do spraw oświaty i wychowania określił warunki i sposób wspomaganie 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, urzędach konsularnych i przedstawicielstwach wojskowych RP oraz dla uczniów Szkoły Podstawowej im. Komisji Edukacji Narodowej w Ośrodku Rozwoju Polskiej Edukacji za Granicą⁵⁶, finansowane są ze środków rezerwy celowej poz. 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 Czytelnictwa*.

Minister właściwy do spraw oświaty i wychowania przeznaczył na ten cel, w latach 2020-2021 kwotę 7 058,5 tys. zł, z czego 3 334,0 tys. zł w 2020 r., 3 724,5 tys. zł w 2021 r. oraz zaplanował 4 617 tys. zł na 2022 r. Środki na realizację ww. zadania pochodzą z rezerwy celowej budżetu państwa poz. 26 i w budżecie zadaniowym ujęte są odpowiednio w rozdziale 80153⁵⁷ i 80135⁵⁸.

(akta kontroli, str. 556-560, 613)

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 4 293,0 tys. zł, z tym:

- w 2020 r. MEN zmniejszył plan wydatków budżetowych do kwoty 1 010,0 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 1 680,0 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 1 603,0 tys. zł z uwagi na sfinansowanie podręczników i materiałów ćwiczeniowych dla uczniów szkoły podstawowej.

(akta kontroli, str. 2164-2170)

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, pani Monika Poboży, wskazuje, że wnioskujące podmioty mają obowiązek zarejestrować się w bazie szkół na stronie 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.

(akta kontroli str. 558)

⁵⁶ Dalej: ORPEG.

⁵⁷ Zapewnienie uczniom prawa do bezpłatnego dostępu do podręczników, materiałów edukacyjnych lub materiałów ćwiczeniowych.

⁵⁸ Szkolnictwo polskie za granicą.

Minister właściwy do spraw oświaty i wychowania wykonał wnioski pokontrolne NIK, które zostały wskazane w kontroli P/14/025 *Dostępność podręczników szkolnych*⁵⁹ oraz P/20/021 *Kształcenie w szkołach specjalnych*⁶⁰.

(akta kontroli str. 401-501)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Minister nie wyegzekwował, w przypadku 106 rzeczoznawców, terminowego sporządzenia opinii.

Stosownie do § 7 ust. 4 i § 8 ust. 6 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 3 października 2019 r. *w sprawie dopuszczania do użytku szkolnego podręczników*, rzeczoznawca sporządza opinię w terminie 30 dni od dnia, w którym otrzymał egzemplarz podręcznika oraz sporządza opinię końcową w terminie 14 dni od dnia, w którym otrzymał poprawiony egzemplarz podręcznika. Stwierdzono, że w okresie objętym kontrolą Ministerstwo z tytułu opóźnienia w wykonaniu dzieła lub nienależytego wykonania umowy nałożyło łącznie 210 kar umownych na 106 spośród 189 rzeczoznawców (tj. 56%). W przypadku 46 rzeczoznawców Ministerstwo nakładało kary umowne wielokrotnie.

Pan Artur Górecki, 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.

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.

(akta kontroli str. 1002-1009, 1262-1269, 1567-1579, 2741-2743, 2756-2757, 2913-2916)

2. Przy zawieraniu z rzeczoznawcami umów o dzieło, w przedmiocie sporządzenia opinii o których mowa w § 5 ust. 1-3 i 7 rozporządzenia MEN, nie zastosowano procedury dotyczącej dokonywania zakupu, co było niezgodnie z § 6 ust. 1 Zarządzenia 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*. Zgodnie ze wskazanym zarządzeniem, wnioskodawca dokonuje zakupu na podstawie wniosku zakupowego zaakceptowanego zgodnie z § 7 i § 8 ww. Zarządzenia⁶¹.

Pan Artur Górecki, 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

⁵⁹ Wystąpienie pokontrolne: KNO-4101-012-01/2014 (tekst ujednolicony zgodnie z uchwałą NR 57/2015 Kolegium Najwyższej Izby Kontroli z dnia 24 lipca 2015 r.).

⁶⁰ Wystąpienie pokontrolne: KNO-4101.002.01/2020 (tekst ujednolicony zgodnie z uchwałą NR 66/2020 Kolegium Najwyższej Izby Kontroli z dnia 23 września 2020 r.).

⁶¹ § 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 niepoprawne lub niewystarczające podlega zwrotowi do uzupełnienia przez wnioskodawcę.

rodzajów zakupów nie wymagających sporządzenia *wniosku zakupowego*, nie wymieniono umów o dzieło zawieranych z rzeczoznawcami.

(akta kontroli str. 1047-1051, 1230-1246, 2554-2568)

OCENA CZĄSTKOWA

W latach 2020-2022 (do 30 czerwca) dopuszczanie podręczników do użytku szkolnego odbywało się zgodnie z przepisami prawa, jednak nie zapewniono przejrzystości wyboru rzeczoznawców. Stwierdzono również, że Minister nie wyegzekwował, w przypadku 106 rzeczoznawców, terminowego sporządzenia opinii.

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). Minister zaktualizował również pozostałe wykazy podręczników, tak aby zwiększyć ich dostępność na różnych etapach edukacyjnych dla pozostałych grup uczniów. Ponadto 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 ćwiczeniowych w łącznej kwocie 1 220 052,8 tys. zł. Wspierał również wyposażenia placówek nauczania języka polskiego i w języku polskim za granicą. Minister właściwy do spraw oświaty i wychowania przeznaczył na ten cel, w latach 2020-2021, kwotę 7 058,5 tys. zł.

IV. Uwagi i wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, formułuje następujące wnioski:

Wnioski

1. Opracowanie procedury wyboru rzeczoznawców do sporządzania opinii na temat podręczników, w tym zasad i kryteriów tego wyboru oraz sposobu dokumentowania podejmowanych czynności.
2. Skuteczne egzekwowanie terminowego sporządzania opinii przez rzeczoznawców.
3. 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.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Prezesa NIK. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek poinformowania NIK o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków

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

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

Warszawa, 28 lipca 2022 r.

Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli
Małgorzata Motylow
/-/

.....

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

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'P. Prokopczyk', written over a horizontal dotted line.

podpis