



WICEPREZES  
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI  
MAŁGORZATA MOTYLOW

KNO.410.002.01.2020

Pan  
Dariusz Piontkowski  
Minister Edukacji Narodowej  
Ministerstwo Edukacji Narodowej  
al. J. Ch. Szucha 25  
00-918 Warszawa

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

zmienione zgodnie z treścią uchwały nr 66/2020 Kolegium NIK z dnia 23 września 2020 r.  
oraz po uwzględnieniu sprostowania oczywistych omyłek pisarskich

*P/20/021 Kształcenie w szkołach specjalnych*

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
ul. Filtrów 57, 02-056 Warszawa  
T +48 22 444 50 00, F +48 22 444 57 93  
[nik@nik.gov.pl](mailto:nik@nik.gov.pl)

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

## I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Edukacji Narodowej, Al. J. Ch. Szucha 25, 00-918 Warszawa, zwane dalej <i>Ministerstwem</i> lub <i>MEN</i>
Kierownik jednostki kontrolowanej	Pan Dariusz Piontkowski, Minister Edukacji Narodowej, od 4 czerwca 2019 r., zwany dalej <i>Ministrem</i> . Poprzednio, od 16 listopada 2015 r. do 3 czerwca 2019 r., funkcję tę pełniła Pani Anna Zalewska.
Zakres przedmiotowy kontroli	Programowanie kształcenia w szkołach specjalnych.
Okres objęty kontrolą	Lata 2017-2020 (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 <sup>1</sup>
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego
Kontrolerzy	1. Cezary Pomarański, doradca ekonomiczny, legitymacja służbowa nr 18527. 2. Agnieszka Pawlikowska, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienia do kontroli nr KNO/13/2020 z dnia 12 lutego 2020 r. oraz nr KNO/16/2020 z dnia 24 kwietnia 2020 r.

(akta kontroli: str. 2, 2220)

## II. Ocena ogólna<sup>2</sup> kontrolowanej działalności

### OCENA OGÓLNA

W latach 2017-2020 (do 15 maja), w związku ze zmianami w systemie oświaty, Minister wprowadził odpowiednie regulacje prawne związane z funkcjonowaniem i organizacją kształcenia specjalnego, co NIK ocenia pozytywnie. Jednakże w przypadku projektów trzech rozporządzeń nie przedstawiono w ocenie skutków regulacji wyników analiz dotyczących wpływu zaproponowanych zmian na warunki kształcenia i organizację pracy szkół specjalnych, a także sektor finansów publicznych, co było działaniem nierzetelnym. Ponadto nie zapewniono przed rozpoczęciem danego roku szkolnego podręczników, materiałów edukacyjnych i ćwiczeniowych oraz książek pomocniczych przeznaczonych do kształcenia w szkołach specjalnych dostosowanych do wprowadzonej w 2017 r. podstawy programowej kształcenia ogólnego. Minister w ograniczonym zakresie monitorował warunki kształcenia uczniów w szkołach specjalnych. Natomiast zrealizowano ewaluację problemową w szkołach specjalnych przysposabiających do pracy.

### Uzasadnienie oceny ogólnej

Minister zapewnił przystosowanie założeń podstawy programowej kształcenia ogólnego – wprowadzonej w 2017 r. – do pracy z uczniami ze specjalnymi potrzebami edukacyjnymi<sup>3</sup> w zakresie szkoły podstawowej i ponadpodstawowej. W 2017 r. wprowadzono również akty wykonawcze dotyczące funkcjonowania i organizacji kształcenia specjalnego. W przypadku trzech projektów rozporządzeń<sup>4</sup>, pomimo wymogu wynikającego z § 28 ust. 2 pkt 3 lit. a regulaminu pracy Rady Ministrów<sup>5</sup>, w ocenie skutków regulacji (OSR) nie zamieszczono

<sup>1</sup> Dz. U. z 2019 r. poz. 489, dalej: „ustawa o NIK”.

<sup>2</sup> Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

<sup>3</sup> Specjalne potrzeby edukacyjne odnoszą się do uczniów, którzy nie może podjąć wymaganiom powszechnie obowiązującego programu edukacyjnego. Uczniowie ci potrzebują pomocy pedagogicznej w formie specjalnego programu kształcenia oraz metod dostosowanych do ich potrzeb, możliwości i ograniczeń. Powinni być nauczani przez specjalistyczną kadrę przy uwzględnieniu odpowiednich rozwiązań organizacyjnych i bazowych – por. M. Bogdanowicz, „Specyficzne trudności w czytaniu i pisaniu u dzieci – nowa definicja i miejsce w klasyfikacjach międzynarodowych. Problemy praktyki”, w: „Psychologia Wychowawcza” 1996, nr 1, str. 13.

<sup>4</sup> Dotyczyło to projektów rozporządzeń w sprawie: szczegółowej organizacji szkół publicznych i publicznych przedszkoli, w sprawie indywidualnego obowiązkowego rocznego przygotowania przedszkolnego dzieci i indywidualnego nauczania dzieci i młodzieży oraz zasad organizacji i udzielania pomocy psychologiczno-pedagogicznej w publicznych przedszkolach, szkołach i placówkach.

<sup>5</sup> Uchwała nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. - Regulamin pracy Rady Ministrów (M. P. z 2016 r. poz. 1006, ze zm.).

wyników analiz wskazujących jak projektowane zmiany wpłyną na warunki kształcenia i organizację pracy szkół specjalnych oraz sektor finansów publicznych.

Minister nie zapewnił w wymaganych terminach<sup>6</sup>, tj. przed rozpoczęciem roku szkolnego 2017/2018 i w kolejnych latach szkolnych, podręczników, materiałów edukacyjnych i ćwiczeniowych oraz książek pomocniczych przeznaczonych do kształcenia w szkołach specjalnych dostosowanych do podstawy programowej obowiązującej od 2017 r., co wynikało ze zbyt późnego zlecenia adaptacji podręczników przeznaczanych do kształcenia ogólnego. W przypadku specjalnej szkoły branżowej I stopnia oraz szkoły specjalnej przysposabiającej do pracy w ogóle nie zlecono takich działań. W efekcie nauczyciele nie dysponowali, po wprowadzeniu podstawy programowej w 2017 r., podręcznikami, materiałami edukacyjnymi i ćwiczeniowym odpowiednimi do potrzeb kształcenia w szkołach specjalnych.

Stwierdzono nieprawidłowości dotyczące nierzetelnego sporządzania umów na adaptację podręczników, materiałów edukacyjnych i ćwiczeniowych, książek pomocniczych oraz umów z ekspertami przygotowującymi założenia podstawy programowej kształcenia ogólnego dla uczniów ze specjalnymi potrzebami edukacyjnymi, a także nadzoru nad odbiorem przedmiotu umów.

W przyjętych na lata szkolne 2017/2018-2019/2020 kierunkach realizacji polityki oświatowej państwa nie wskazano zagadnień związanych z kształceniem uczniów w szkołach specjalnych. W roku szkolnym 2018/2019 przeprowadzono ewaluację problemową w szkołach specjalnych przysposabiających do pracy. Minister w ograniczonym zakresie monitorował skutki wprowadzonych zmian strukturalnych i programowych, w tym warunki i proces kształcenia uczniów w szkołach specjalnych.

Minister zapewnił w kontrolowanym okresie stabilne finansowanie obszaru kształcenia specjalnego, przyznając jednostkom samorządu terytorialnego środki w ramach części oświatowej subwencji ogólnej w łącznej kwocie 15,4 mld zł<sup>7</sup>, w tym na funkcjonowanie szkół specjalnych 10 mld zł. Ponadto udzielił pomocy finansowej uczniom szkół specjalnych na zakup podręczników i materiałów edukacyjnych w kwocie 11,6 mln zł w ramach Rządowego programu pomocy uczniom *Wyprawka szkolna*.

Najwyższa Izba Kontroli dostrzega podjęcie przez Ministra w 2017 r. działań dotyczących opracowania nowego modelu kształcenia uczniów o specjalnych potrzebach edukacyjnych pn. *Edukacja dla wszystkich*. Zakładanym efektem działań ma być podniesienie jakości kształcenia poprzez upowszechnienie koncepcji edukacji włączającej<sup>8</sup>, w ramach której szkoły specjalne będą pełnić rolę centrów wsparcia placówek ogólnodostępnych<sup>9</sup>. Od 1 września 2019 r.<sup>10</sup> Ministerstwo rozpoczęło realizację projektu pn. *Opracowanie modelu funkcjonowania Specjalistycznych Centrów Wspierających Edukację Włączającą*<sup>11</sup>, skierowanego do szkół specjalnych o wartości 4,7 mln zł. Ponadto opracowano koncepcję wsparcia osób ze specjalnymi potrzebami edukacyjnymi wchodzących na rynek pracy<sup>12</sup>.

<sup>6</sup> Terminy te wynikały z art. 273 ust. 1, art. 277 ust. 1, art. 278 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. przepisy wprowadzające ustawę – Prawo oświatowe (Dz. U. z 2017 r. poz. 60 ze zm.).

<sup>7</sup> Z wyłączeniem szkół przyszpitalnych, przedszkoli oraz internatów i burs (ze względu na brak przypisania w Systemie Informacji Oświatowej czy dany internat lub bursa jest placówką specjalną).

<sup>8</sup> Edukacja włączająca rozumiana jest jako podejście w procesie kształcenia i wychowania, którego celem jest zwiększanie szans edukacyjnych wszystkich osób uczących się poprzez zapewnianie im warunków do rozwijania indywidualnego potencjału, tak by w przyszłości umożliwić im pełnię rozwoju osobistego na miarę swoich możliwości oraz pełne włączenie w życie społeczne. - <https://www.gov.pl/web/edukacja/edukacja-wlaczajaca> (dostęp - 28.05.2020).

<sup>9</sup> Wpisują się one w europejski Program Wspierania Reform Strukturalnych - por. rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/825 z dnia 17 maja 2017 r. w sprawie utworzenia Programu wspierania reform strukturalnych na lata 2017–2020 oraz zmiany rozporządzeń (UE) nr 1303/2013 i (UE) nr 1305/2013 (Dz. U. UE L z dnia 19 maja 2017 r. Nr 129, str. 1, ze zm.).

<sup>10</sup> Planowana data zakończenia realizacji projektu to 30 listopada 2022 r.

<sup>11</sup> POWR.02.10.00-00-0001/19-00.

<sup>12</sup> Tj. tranzytji, rozumianej jako okres między zakończeniem przez absolwentów danego etapu edukacyjnego, a momentem uzyskania przez nich pełnoetatowego zatrudnienia.

### III. Opis ustalonego stanu faktycznego

OBSZAR

#### Programowanie kształcenia w szkołach specjalnych

Opis stanu faktycznego

W latach szkolnych: 2016/2017, 2017/2018, 2018/2019 i 2019/2020, liczba szkół specjalnych<sup>13</sup> wynosiła odpowiednio: 2 434, 2 125, 2 115 i 1 909<sup>14</sup>, stanowiąc w tym czasie 9% wszystkich szkół dla dzieci i młodzieży. Liczba ww. szkół zmniejszyła się o 22% przy czym największy spadek nastąpił w przypadku szkół prowadzonych przez samorządy, tj. o 26%. Natomiast o 10% wzrosła liczba szkół prowadzonych przez osoby fizyczne lub inne osoby prawne.

Do szkół specjalnych uczęszczało od 45% (w roku szkolnym 2016/2017<sup>15</sup>) do 39% (w roku szkolnym 2019/2020<sup>16</sup>) uczniów w stosunku do wszystkich uczniów posiadających orzeczenie o potrzebie kształcenia specjalnego. W badanym okresie największą grupę stanowili uczniowie z niepełnosprawnością intelektualną w stopniu lekkim – 28%, z niepełnosprawnością sprzężoną – 28%, z niepełnosprawnością intelektualną w stopniu umiarkowanym lub znacznym – 25%, uczniowie z autyzmem, w tym z zespołem Aspergera – 3%, uczniowie słabowidzący – 1%, uczniowie niesłyszący – 1%, uczniowie słabosłyszący – 1%, uczniowie niewidomi – 0,2%, zaś uczniowie zagrożeni niedostosowaniem społecznym i niedostosowani społecznie odpowiednio 8% i 4% ogółu uczniów w szkołach specjalnych. Liczba nauczycieli zatrudnionych w szkołach specjalnych<sup>17</sup> kształtowała się od 30 600 w roku szkolnym 2016/2017 do 32 721 w roku szkolnym 2019/2020 (wzrost o 7%). W przeliczeniu na etaty stanowiło to 32,5 tys. etatów w roku szkolnym 2016/2017, wobec 35,3 tys. etatów w roku szkolnym 2019/2020.

(akta kontroli str. 1366-1375)

W okresie objętym kontrolą większość prac analitycznych związanych z zagadnieniem kształcenia uczniów o specjalnych potrzebach edukacyjnych, była realizowana w ramach funkcjonowania powołanego przez Ministra Zespołu do spraw opracowania modelu kształcenia uczniów ze specjalnymi potrzebami edukacyjnymi (dalej: „Zespół”)<sup>18</sup>. Efekty tych prac zawarto w projekcie dokumentu pn. *Edukacja dla wszystkich*, który po zakończeniu konsultacji wewnątrz MEN w dniu 25 lutego 2020 r. został przedłożony kierownictwu MEN. W dokumencie tym sformułowano propozycję dotyczącą nowej roli przedszkoli, szkół i placówek specjalnych, w których kształcenie powinno być co do zasady ograniczone czasowo. W modelu zaproponowano utworzenie na terenie każdego powiatu Specjalistycznego Centrum Wspierania Edukacji Włączającej (SCWEW), który mógłby zostać utworzony przy funkcjonującej placówce specjalnej, poprzez poszerzenie dotychczasowego zakresu jej zadań. Przedstawiono również możliwości rozwoju przedszkoli, szkół i placówek specjalnych poprzez m.in. prowadzenie szkoleń, warsztatów, zajęć pokazowych, rozwijanie współpracy z instytucjami wspierającymi dziecko i rodzinę. W dokumencie wskazano także nowe zasady finansowania edukacji włączającej, które przedstawiono jako dźwignię tej edukacji<sup>19</sup>. Do czasu zakończenia kontroli dokument ten nie został zatwierdzony przez Ministra.

<sup>13</sup> Bez szkół zorganizowanych w podmiotach leczniczych.

<sup>14</sup> Liczba szkół specjalnych prowadzonych przez niżej wymienione organy wynosiła odpowiednio: jednostki samorządu terytorialnego: 2 118, 1 815, 1 788 i 1 573; właściwego ministra: 17, 13, 11 i 7; osoby fizyczne lub inne osoby prawne: 299, 297, 316 i 329.

<sup>15</sup> Według danych z Systemu Informacji Oświatowej (SIO) na dzień 30 września 2016 r. do szkół specjalnych uczęszczało 70.626 uczniów spośród 155.281 uczniów posiadających orzeczenie o potrzebie kształcenia specjalnego.

<sup>16</sup> Według danych z SIO na dzień 30 września 2019 r. do szkół specjalnych uczęszczało 68.742 uczniów spośród 174.544 uczniów posiadających orzeczenie o potrzebie kształcenia specjalnego.

<sup>17</sup> Liczba nauczycieli, którym wykazano obowiązek na poziomie szkoły a nie zespołu.

<sup>18</sup> Zarządzeniem Nr 39 Ministra Edukacji Narodowej z dnia 13 października 2017 r. w sprawie powołania Zespołu do spraw opracowania modelu kształcenia uczniów ze specjalnymi potrzebami edukacyjnymi (Dz. Urz. Ministra poz. 43 ze zm., dalej: „zarządzenie MEN”). Zespół funkcjonował od 13 października 2017 r. do 30 grudnia 2019 r. odbywając 23 posiedzenia oraz 32 spotkania podzespołów problemowych.

<sup>19</sup> Zgodnie z projektem dokumentu *Model edukacji dla wszystkich*, „Pierwsza dźwignia edukacji włączającej jest nastawiona na dążenie do wyposażenia każdej szkoły w niezbędny zasób specjalistów, którzy ukierunkują jej działania na profilaktykę problemów rozwojowych i edukacyjnych wszystkich uczniów oraz wczesną interwencję na terenie szkoły, bez konieczności zdobywania formalnych opinii i orzeczeń (...) Druga dźwignia edukacji włączającej to celowy sposób przekazywania środków finansowych do organów prowadzących szkoły, w których kształcą się uczniowie o złożonych potrzebach rozwojowych i edukacyjnych, których zaspokojenie wymaga wysoko specjalistycznych oddziaływań w dłuższym czasie.”

Minister podjął decyzję o kontynuowaniu prac nad przygotowaniem propozycji zmian podnoszących jakość kształcenia wszystkich dzieci i uczniów oraz upowszechniania edukacji włączającej w oparciu o model opracowany przez Zespół. Ministerstwo posiada wstępny harmonogram działań związanych z przygotowaniem i wdrożeniem rozwiązań w oparciu o Model *Edukacji dla wszystkich* oraz rezultaty działań w Projekcie PWRS, który zakłada wejście w życie nowych rozwiązań prawnych i organizacyjnych na 1 stycznia/1 września 2023 r.

(akta kontroli str. 459-502, 2444-2445, 2550-2558)

W ramach prac analitycznych nawiązano współpracę z Europejską Agencją do spraw Specjalnych Potrzeb i Edukacji Włączającej. We wniosku aplikacyjnym MEN dotyczącym projektu *Wspieranie podnoszenie edukacji jakości włączającej w Polsce*, złożonym w październiku 2017 r. do Komisji Europejskiej (KE) w ramach Programu Wspierania Reform Strukturalnych (PWRS), na analizę danych zaplanowano 56,5 tys. euro, na studia przypadków i skoncentrowane wywiady grupowe 34,5 tys. euro z szacowanych kosztów ogółem 99,9 tys. euro. Środki na realizację projektu, wspierającego reformy strukturalne, są wypłacane bezpośrednio podmiotowi realizującemu projekt, w tym przypadku Agencji. Z budżetu MEN wydatkowano na ten cel 89,5 tys. zł. W ramach pierwszej fazy projektu sformułowano 16 rekomendacji mających na celu wsparcie opracowania nowego prawa i ram polityki edukacyjnej w Polsce. Wszystkie rekomendacje są wzajemnie powiązane i uzupełniają się i dotyczą *przepisów prawa i polityki* w zakresie edukacji włączającej oraz sześciu kluczowych *struktur i procesów operacyjnych* w systemie edukacji włączającej. Oznacza to rozwijanie roli szkół specjalnych jako centrów wsparcia placówek ogólnodostępnych, stanowiących bazę dla multidyscyplinarnych zespołów udzielających wsparcia na poziomie lokalnym.

W wyniku akceptacji przez KE kolejnego wniosku MEN, złożonego w ramach PWRS<sup>20</sup> w październiku 2018 r., realizowana jest od lipca 2019 r. druga faza projektu, która ma zakończyć się w lutym 2021 r. Szacowany we wniosku koszt realizacji to kwota 250 tys. euro. Głównym celem drugiej fazy jest przygotowanie projektu założeń zmian legislacyjnych, które są bezpośrednią konsekwencją rekomendacji sformułowanych w pierwszej fazie projektu. Wnioski ekspertów Agencji były wykorzystywane również w pracach nad Modelem *Edukacji dla wszystkich*. Wydatki ze strony MEN dotyczyły przede wszystkim tłumaczeń i według stanu na dzień 14 kwietnia 2020 r. wyniosły 24,7 tys. zł.

(akta kontroli str. 459-502, 2444-2445)

Ministerstwo przygotowując wkład merytoryczny do corocznego dokumentu pn. *Informacja Rządu Rzeczypospolitej Polskiej o działaniach podejmowanych na rzecz realizacji postanowień uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 1 sierpnia 1997 r. „Karta Praw Osób Niepełnosprawnych”*<sup>21</sup> analizowało dane statystyczne oraz rozwiązania prawne dotyczące kształcenia uczniów niepełnosprawnych. Wskazano także na fakt analizowania liczby uczniów w ocenie skutków regulacji do projektów rozporządzeń Ministra Edukacji Narodowej<sup>22</sup>. Dokumenty te wskazują podmioty, na które oddziałuje dany projekt oraz opis: problemu jaki jest rozwiązywany, rekomendowanego rozwiązania, informacji o sposobie rozwiązania problemu w innych krajach, źródła finansowania. W OSR do ww. rozporządzeń nie wskazano analizy skutków finansowych. Do dnia zakończenia kontroli nie przedłożono żadnych analiz odnoszących się do powyższych kwestii. Zagadnienie opisano w sekcji stwierdzone nieprawidłowości.

(akta kontroli str. 609-808, 1111-1114, 2356-2415)

Minister Edukacji Narodowej szacując wpływ reformy oświatowej na budżety jednostek samorządu terytorialnego przedstawione w ocenie skutków regulacji do projektu ustawy Prawo Oświatowe, uwzględnił dane o liczbie uczniów szkół specjalnych oraz wyższe kwoty

<sup>20</sup> Program Wspierania Reform Strukturalnych.

<sup>21</sup> <http://www.niepełnosprawni.gov.pl/p,121,informacje-o-realizacji-karty-praw-osob-niepełnosprawnych>; pismo nr DWKI-WSPE.035.1.2017.HM z 28 marca 2017 r., nr DWKI-WSPE.035.1.2018.KT z 4 kwietnia 2018 r., DWKI-WSPE.035.1.2019.KT z 22 marca 2019 r.

<sup>22</sup> Projekty rozporządzeń w sprawie: warunków organizowania kształcenia, wychowania i opieki dla dzieci i młodzieży niepełnosprawnych, niedostosowanych społecznie i zagrożonych niedostosowaniem społecznym; zasad organizacji i udzielania pomocy psychologiczno-pedagogicznej w publicznych przedszkolach, szkołach i placówkach; indywidualnego obowiązkowego rocznego przygotowania przedszkolnego dzieci i indywidualnego nauczania dzieci i młodzieży.

subwencji na uczniów z niepełnosprawnościami. Analiza ta nie była prowadzona odrębnie dla szkół specjalnych.

(akta kontroli str. 609-617, 1467-1472)

Ministerstwo przedłożyło zestawienia wydatków na kształcenie specjalne, sporządzone według sprawozdań jednostek samorządu terytorialnego (bez wydatków ponoszonych z Europejskiego Funduszu Społecznego) z lat 2012-2018. Zestawienia te sporządzano według rozdziałów, paragrafów klasyfikacji budżetowej, w tym w podziale na dotacje dla publicznych i niepublicznych szkół i placówek, a także na wydatki bieżące i majątkowe. Dla lat 2012-2019 sporządzono również zestawienie kwot subwencji naliczanych poszczególnymi wagami<sup>23</sup> na uczniów posiadających orzeczenie o potrzebie kształcenia specjalnego (w szkołach specjalnych i ogólnodostępnych), porównywano także kwotę subwencji naliczoną na uczniów o specjalnych potrzebach edukacyjnych zgodnie z wagami P4-P7, z kwotą powiększoną o wartości zawarte w części SOA<sup>24</sup> metryczki subwencji oświatowej w latach 2017-2019. Analizowano także liczbę uczniów według rodzajów niepełnosprawności, w tym także w podziale na organ prowadzący oraz status szkoły (publiczny/niepubliczny) w latach szkolnych 2011/2012 do 2016/2017. Osobną analizą objęto w latach 2015-2017 uczniów objętych wagą P7<sup>25</sup> w szkołach specjalnych oraz wagą P49 w przedszkolach. W Ministerstwie analizowano także wydatki na kształcenie uczniów z niepełnosprawnościami w szkołach i placówkach specjalnych. W latach 2017-2019 r. koszt kształcenia ucznia w szkole prowadzonej przez jst wzrastał.<sup>26</sup> Zgodnie z Rb-28S, w szkole podstawowej specjalnej wyniósł on odpowiednio: 35 045 zł, 36 410 zł, 38 792 zł, w gimnazjum 27 687 zł, 30 590 zł, 36 675 zł, w liceum ogólnokształcącym specjalnym: 24 028 zł, 25 347 zł, 26 973 zł, natomiast w szkole zawodowej specjalnej<sup>27</sup> 25 591 zł, 28 236 zł i 31 233 zł. Największy wzrost kosztów kształcenia miał miejsce w szkołach zawodowych specjalnych odpowiednio o 10,3% i 10,6% w stosunku do roku poprzedniego. Koszty kształcenia ucznia z niepełnosprawnością w zależności od organu prowadzącego są zróżnicowane. Pan Jerzy Jakubczuk, Dyrektor Departamentu Współpracy z Samorządem Terytorialnym MEN poinformował, że *jednym z głównych czynników determinującym różnice w kosztach jest rozkład uczniów niepełnosprawnych w szkołach samorządowych i niesamorządowych.*

Ministerstwo nie dysponuje danymi pozwalającymi na dokonanie analiz kosztów według rodzaju niepełnosprawności. Wydatki w sprawozdaniach Rb-28S są klasyfikowane na szkoły i placówki specjalne w danym samorządzie bez rozróżnienia rodzaju niepełnosprawności. Analogicznie sytuacja przedstawia się w przypadku danych z bazy SIO – dane o wydatkach/kosztach są wykazywane łącznie na daną szkołę lub placówkę specjalną.

Zmiany dokonywane w rozporządzeniach w sprawie sposobu podziału subwencji<sup>28</sup> w latach 2017-2020 nie dotyczyły bezpośrednio subwencji na uczniów kształcących się w szkołach specjalnych. Jak wyjaśnił Dyrektor DWST wynikało to z *prowadzonych prac nad nowym modelem organizacji kształcenia specjalnego oraz nowym modelem systemu finansowania kształcenia specjalnego.* Zdaniem Dyrektora zmiany te powinny być wprowadzone kompleksowo. W badanym okresie obowiązywały gwarancje przeznaczania środków naliczanych w ramach subwencji oświatowej na kształcenie specjalne<sup>29</sup> oraz zmiany

<sup>23</sup> W latach objętych kontrolą były to wagi: w 2017 r. P4-P8, P28-30, P37, P39, P42-45, P47, w 2018 r. P4-P8, P33-P35, P46, P48, P51-55, P57, P59-P61, w 2019 r. P4-P8, P36-P38, P51, P53, P56-P60, P62, P64-P66.

<sup>24</sup> Kwota bazowa zgodnie z algorytmem podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego.  
<sup>25</sup> Waga dotyczy dzieci i młodzieży z niepełnosprawnością intelektualną w stopniu głębokim realizujących obowiązki szkolny lub obowiązki nauki poprzez uczestnictwo w zajęciach rewalidacyjno-wychowawczych organizowanych przez szkoły podstawowe, gimnazja, szkoły ponadgimnazjalne i poradnie psychologiczno-pedagogiczne, dla uczniów z niepełnosprawnościami sprzężonymi oraz z autyzmem, w tym z zespołem Aspergera - wymagających stosowania specjalnej organizacji nauki i metod pracy.

<sup>26</sup> Według sprawozdań wydatki bieżące wg Rb-28S, wydatki krajowe (czwarta cyfra paragrafu 0,3,4,5,6) z wyłączeniem § 231, 232, 233, 254, 259, 272, 288, bez związków gmin i w liczba uczniów wg stanu na 30 września danego roku, w tym także ujęto uczniów posiadających orzeczenia o potrzebie zajęć rewalidacyjno-wychowawczych oraz uczniów szkół przyszpitalnych.

<sup>27</sup> Zgodnie z rozdziałem 80134 Kształcenie w szkołach zawodowych.

<sup>28</sup> <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12323304>; <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12304953> <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12291704>.

<sup>29</sup> Na podstawie art. 5a ust 3 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz.U. z 2019 r. poz. 1481 ze zm.) do 31 sierpnia 2017 r., od 1 września 2017 r. na podstawie art. 11 ust. 6 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. Prawo Oświatowe (Dz. U. z 2020 r., poz. 910), zaś od 1 stycznia 2018 r. w oparciu o art. 8 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych.

dotyczące rozliczenia, zgodnie z art. 35 ust. 4 i 5 ustawy z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych<sup>30</sup> dotacji otrzymanej na ucznia niepełnosprawnego.

(akta kontroli str. 524-551, 609-617, 945-948, 11101-1104, 1350-1362, 1467-1484, 2909-2916)

W latach 2017-2020 w ramach części oświatowej subwencji ogólnej samorządy otrzymały środki na kształcenie specjalne w łącznej kwocie 15 423 370,2 tys. zł<sup>31</sup>, w tym na szkoły specjalne 10 045 359,2 tys. zł<sup>32</sup>, z której 1 014 861,4 tys. zł, tj. 10% przekazano do osób fizycznych i innych osób prawnych prowadzących szkoły specjalne, zarówno publiczne jak i niepubliczne. Subwencja przekazywana na uczniów szkół specjalnych wzrosła w 2020 r. o 17% w stosunku do roku 2017. W ramach środków przekazywanych przez Ministra z 0,4% rezerwy części oświatowej subwencji ogólnej, do szkół specjalnych trafiło w latach 2017-2019 łącznie 5 196,6 tys. zł<sup>33</sup>. Środki przeznaczone w ramach następujących kryteriów:

- wyposażenie w sprzęt szkolny i pomoce dydaktyczne pomieszczeń do nauki w nowo wybudowanych obiektach szkół i placówek bądź zaadaptowanych z innych pomieszczeń szkolnych (3 233,2 tys. zł);
- wyposażenie świetlic w gimnazjach od września 2017 r. przekształcanych w szkoły podstawowe (38,0 tys. zł);
- wyposażenie pomieszczeń do nauki w gimnazjach od września 2017 r. przekształcanych w szkoły podstawowe w meble niezbędne do przyjęcia uczniów z młodszymi rocznikami (134,2 tys. zł);
- dofinansowanie remontów bieżących sanitariatów w gimnazjach od września 2017 r. przekształcanych w szkoły podstawowe w celu dostosowania ich do potrzeb dzieci młodszymi (30,0 tys. zł) środki wypłacono tylko w roku 2017;
- wyposażenie w sprzęt szkolny i pomoce dydaktyczne pomieszczeń do nauki w szkołach rozpoczynających kształcenie w zawodach, w których szkoły te dotychczas nie prowadziły kształcenia (554,4 tys. zł);
- wyposażenie szkół podstawowych w pomoce dydaktyczne niezbędne do realizacji podstawy programowej z przedmiotów przyrodniczych w szkołach podstawowych (1 012,9 tys. zł);
- pomoc jednostkom samorządu terytorialnego w usuwaniu skutków zdarzeń losowych (193,9 tys. zł).

Minister przekazywał również środki na dofinansowanie podręczników i materiałów edukacyjnych dla uczniów z niepełnosprawnością, w tym uczniów szkół specjalnych w ramach Rządowego programu pomocy uczniom *Wyprawka szkolna*, na który w latach 2017-2019 wydatkowano 11 642,9 tys. zł<sup>34</sup>, tj. 52% z łącznej kwoty 22 385,0 tys. zł wydatkowanych na ten cel.

(akta kontroli str. 459,609 - 948 1092-1104, 1107-1110, 2311-2314)

W ramach środków Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój 2014-2020<sup>35</sup> Minister realizuje sześć projektów związanych z kształceniem specjalnym uczniów o specjalnych potrzebach edukacyjnych<sup>36</sup>. Projekt pn. *Opracowanie modelu funkcjonowania Specjalistycznych Centrów Wspierających Edukację Włączającą*<sup>37</sup>, realizowany przez ORE od 1 września 2019 r. do 30 listopada 2022 r. skierowany jest do szkół specjalnych. Wartość projektu to 4 751,9 tys. zł, w tym 747,0 tys. zł ze środków budżetu państwa. Celem projektu jest opracowanie zasad funkcjonowania centrów wsparcia, umożliwiających poprawę dostępności usług edukacyjnych dla uczniów ze specjalnymi potrzebami edukacyjnymi, w tym z niepełnosprawnościami oraz upowszechnianie edukacji włączającej. Docelowo

<sup>30</sup> Dz. U. z 2020 r. poz. 17.

<sup>31</sup> Z wyłączeniem szkół przyszpitalnych, przedszkoli oraz internatów i burs (ze względu na brak przypisania w SIO czy dany internat lub bursa jest placówką specjalną). W tym w 2017 r. 3 620 321,3 tys. zł, w 2018 r. 3 710 798,1 tys. zł, w 2019 r. 3 868 502,1 tys. zł, w 2020 r. 4 233 748,8 tys. zł.

<sup>32</sup> W 2017 r. 2 337 770,9 tys. zł, w 2018 r. 2 409 630,6 tys. zł, w 2019 r. 2 553 680,0 tys. zł, w 2020 r. 2 744 277,6 tys. zł.

<sup>33</sup> Tj.: 773,4 tys. zł w 2017 r., 2 698,0 tys. zł w 2018 r., 1 725,2 tys. zł w 2019 r.

<sup>34</sup> W 2017 r. 3.567.650 zł, w 2018 r. 3.578.348 zł, w 2019 r. 4.496.916 zł.

<sup>35</sup> Dalej: POWER.

<sup>36</sup> Spośród tych projektów pięć ma na celu opracowanie narzędzi i instrumentów diagnozy psychologiczno-pedagogicznej uczniów o specjalnych potrzebach edukacyjnych i kierowanych jest do poradni psychologiczno-pedagogicznych.

<sup>37</sup> POWR.02.10.00-00-0001/19-00.

planuje się stworzenie sieci centrów wsparcia w całej Polsce na podstawie opracowanych wytycznych i rekomendacji ilościowych i jakościowych. W badanym okresie za wydatki kwalifikowalne uznano kwotę 69 688,23 zł.<sup>38</sup>

Ponadto w ramach projektu POWR.06.01.00-00-0201/18 Pomoc Techniczna POWER dla Instytucji Pośredniczącej (MEN) na lata 2019-2020 sfinansowano: przygotowanie standardów pracy asystenta ucznia ze specjalnymi potrzebami edukacyjnymi na wszystkich etapach edukacyjnych, w różnych typach szkół w wysokości 5,9 tys. zł (2019 r.) oraz przeprowadzenie badania ewaluacyjnego *Badanie wartości wskaźnika rezultatu długoterminowego POWER w obszarze oświaty. Odsetek poradni psychologiczno-pedagogicznych stosujących wypracowane narzędzia do pracy z uczniami o specjalnych potrzebach edukacyjnych dzięki wsparciu z EFS*, w wysokości 174,7 tys. zł (2019 r.).

(akta kontroli str. 459, 515-517)

W ramach nowej edycji Rządowego programu rozwijania szkolnej infrastruktury oraz kompetencji uczniów i nauczycieli w zakresie technologii informacyjno-komunikacyjnych na lata 2020-2024 pn. „Aktywna tablica”<sup>39</sup> zaplanowano środki na wsparcie infrastruktury szkolnej. Na realizację programu z kwoty 35 mln zł w 2020 r. przewidziano skierowanie 55% środków na wsparcie szkół i placówek kształcących uczniów z SPE. Zakupy mają być finansowane w 80% ze środków budżetu państwa i w 20% z wkładu własnego organów prowadzących szkołę. Uruchomienie środków finansowych na ten program zostało zaplanowane na III i IV kwartał 2020 r.

(akta kontroli str. 459-465, 2454)

Na przełomie 2016/2017 wyłonione zostały dwa zespoły ekspertów do przystosowania założeń podstawy programowej kształcenia ogólnego do pracy z uczniami ze specjalnymi potrzebami edukacyjnymi w zakresie szkoły podstawowej i ponadpodstawowej. Przyjęto założenie, że do każdego zespołu przedmiotowego zostanie włączony specjalista z zakresu kształcenia specjalnego. Na realizację powyższego zadania w latach 2016-2017 wydatkowano łącznie 2 142,9 tys. zł, z czego 773,5 tys. zł w 2016 r., a pozostałe 1 369,4 tys. zł w 2017 r. Analizie poddano osiem umów o dzieło na łączną kwotę 41,4 tys. zł., w tym dwie koordynatora Zespołu. W umowach ograniczono się do ogólnych zapisów przedmiotu umowy nie wskazując etapu edukacyjnego i typu szkoły<sup>40</sup>. Ponadto w dwie umowy sporządzono po wcześniejszym wykonaniu przez wykonawców danego zobowiązania, co przedstawiono w sekcji stwierdzone nieprawidłowości.

Projekty rozporządzeń Ministra w sprawie podstawy programowej oraz rozporządzeń MEN w sprawie ramowych planów nauczania dla publicznych szkół podlegały uzgodnieniom wewnętrznym (z komórkami MEN) oraz uzgodnieniom zewnętrznym i konsultacjom publicznym. Uwagi zgłoszone w trakcie opiniowania zostały wyjaśnione, a ewentualny brak możliwości ich uwzględnienia uzasadniony i wyjaśniony.

(akta kontroli str. 381-395, 554-608, 2520-2528)

W okresie objętym kontrolą Minister wprowadził regulacje prawne dotyczące kształcenia i wychowania uczniów niepełnosprawnych oraz funkcjonowania szkół i placówek specjalnych m.in. w zakresie: liczby uczniów z różnymi rodzajami niepełnosprawności w oddziałach specjalnych z uwzględnieniem specyfiki ich funkcjonowania wynikającej z rodzaju niepełnosprawności, w tym intelektualnej; sposobu organizacji nauki w klasach łączonych na wszystkich obowiązkowych zajęciach edukacyjnych, z zachowaniem zasady nielączenia klas z różnych etapów edukacyjnych; wskazania, że zespół nauczycieli, specjalistów i wychowawców grup wychowawczych, opracowujący dla ucznia z niepełnosprawnością, indywidualny program edukacyjno-terapeutyczny (IPET), ma obowiązek zamieszczania w tym programie informacji dotyczących możliwości organizacji

<sup>38</sup> W oparciu o wniosek o płatność nr 1 za okres od 1 września 2019 r. do 30 listopada 2019 r., kolejny wniosek na kwotę 142 977,41 zł za okres od 1 grudnia 2019 r. do 29 lutego 2020 r. wpłynął do MEN, lecz do czasu zakończenia kontroli, tj. 15 maja 2020 r. nie został zaakceptowany.

<sup>39</sup> Wsparcie dla organów prowadzących szkoły, w wysokości do 35 tys. zł jednostkowo na szkołę, może być wykorzystane na zakupy pomocy wspierających rozwój kompetencji uczniów i nauczycieli.

<sup>40</sup> Było to już przedmiotem oceny NIK w Informacji o wynikach kontroli z dnia 20 maja 2019 r. – *Zmiany w systemie oświaty* (nr ewid. 42/2019/P/18/027/KNCO).



wybranych zajęć wychowania przedszkolnego lub zajęć edukacyjnych indywidualnie z dzieckiem/ucniem lub w grupie liczącej do 5 dzieci/uczniów, jeśli zachodzi taka potrzeba.

(akta kontroli str. 1014-1024)

W badanym okresie w szkołach specjalnych zawodowych uczyło się od 10,6 tys. do 12,8 tys.<sup>41</sup> uczniów. Najpopularniejsze zawody to: kucharz<sup>42</sup>, cukiernik<sup>43</sup>, pracownik pomocniczy obsługi hotelowej<sup>44</sup>, monter zabudowy i robót wykończeniowych<sup>45</sup>.

Zmiany w obszarze kształcenia specjalnego dotyczyły również nowych propozycji kształcenia zawodowego w branżowej szkole pierwszego stopnia, dedykowanych osobom z niepełnosprawnością, a w szczególności z niepełnosprawnością intelektualną w stopniu lekkim. Zgodnie z rozporządzeniem Ministra Edukacji Narodowej z dnia 13 marca 2017 r. w sprawie klasyfikacji zawodów szkolnictwa zawodowego<sup>46</sup>, z dniem 1 września 2017 r. w klasyfikacji zawodów określono zawody: *pracownik pomocniczy krawca, pracownik pomocniczy mechanika, pracownik pomocniczy ślusarza, pracownik pomocniczy stolarza oraz asystent fryzjera*. Ponadto, w wyniku reformy kształcenia zawodowego, określono klasyfikację zawodów szkolnictwa branżowego obowiązującą od 1 września 2019 r.<sup>47</sup>, w której również ujęto zawody przeznaczone dla osób z niepełnosprawnością intelektualną w stopniu lekkim<sup>48</sup>.

(akta kontroli str. 352-353, 1014-1024)

W okresie objętym kontrolą Minister wydał dwa rozporządzenia<sup>49</sup> regulujące wysokość dotacji na podręczniki, materiały edukacyjne i materiały ćwiczeniowe w szkołach podstawowych. Jak poinformowała pani Alina Samecka, Dyrektor Departamentu Podręczników, Programów i Innowacji MEN, przeprowadzona analiza kształtowania się cen podręczników, materiałów edukacyjnych lub materiałów ćwiczeniowych, a tym samym możliwości zapewnienia dostępu do podręczników dla uczniów z niepełnosprawnościami była podstawą do dokonania odpowiednich korekt wskaźników zwiększających. W trakcie kontroli nie przekazano jednak analiz w powyższym zakresie. Kwota wykorzystanej dotacji, dla uczniów z niepełnosprawnościami uczących się we wszystkich typach i rodzajach szkół przeznaczonych na sfinansowanie kosztu zakupu podręczników, materiałów edukacyjnych i materiałów ćwiczeniowych, wyniosła: w roku 2017 – 13 756 tys. zł, w roku 2018 – 12 797 tys. zł, a w roku 2019 – 12 686 tys. zł. W sprawozdawczości dotyczącej ww. dotacji nie jest wyodrębniana kwota dotycząca szkół specjalnych, stąd Minister nie posiadał danych jaka kwota dotyczy tych szkół.

(akta kontroli str. 949-958, 965, 1443-1461, 2480-2507)

W związku z wejściem w życie w 2017 r. podstawy programowej kształcenia ogólnego<sup>50</sup> Minister Edukacji Narodowej na podstawie art. 22c ustawy o systemie oświaty, w latach 2017-2020 zlecił przygotowanie podręczników (dla klas I-III), a także adaptację materiałów edukacyjnych, materiałów ćwiczeniowych, książek pomocniczych do kształcenia specjalnego dla klas IV-VIII szkoły podstawowej, w tym:

<sup>41</sup> Według stanu na 30 września 2016 r. 11 946, na 30 września 2017 r. 11 160, na 30 września 2018 r. 10 628, na 30 września 2019 r. 12 840.

<sup>42</sup> Według stanu na 30 września 2016 r. 4 177, na 30 września 2017 r. 4 001, na 30 września 2018 r. 3 850, na 30 września 2019 r. 4 624.

<sup>43</sup> Według stanu na 30 września 2016 r. 1 131, na 30 września 2017 r. 1 074, na 30 września 2018 r. 952, na 30 września 2019 r. 1 213.

<sup>44</sup> Według stanu na 30 września 2016 r. 1 122, na 30 września 2017 r. 1 199, na 30 września 2018 r. 1 234, na 30 września 2019 r. 1 570.

<sup>45</sup> Według stanu na 30 września 2016 r. 631, na 30 września 2017 r. 503, na 30 września 2018 r. 469, na 30 września 2019 r. 678.

<sup>46</sup> Dz.U. poz. 622, ze zm.

<sup>47</sup> Załącznik nr 2 do rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 15 lutego 2019 r. w sprawie ogólnych celów i zadań kształcenia w zawodach szkolnictwa branżowego oraz klasyfikacji zawodów szkolnictwa branżowego (Dz.U. poz. 316).

<sup>48</sup> W stosunku do klasyfikacji zawodów szkolnictwa zawodowego obowiązującej od 1 września 2017 r., zmianie uległa nazwa zawodu asystent fryzjera na pracownik pomocniczy fryzjera oraz wprowadzono nowy zawód o charakterze pomocniczym pracownik pomocniczy gastronomii.

<sup>50</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.)

a) dla klasy I<sup>51</sup>, IV i VII szkoły podstawowej<sup>52</sup>,

Minister, akceptował podręczniki zaadoptowane dla uczniów mających trudności w uczeniu się i/lub komunikowaniu się, w tym niesłyszących, słabosłyszących, z niepełnosprawnością intelektualną, autyzmem i afazją:

– *Szkolni przyjaciele. Edukacja wczesnoszkolna w klasie I część 1* w dniu 14 września 2017 r., część 2 w dniu 21 grudnia 2017 r., część 3 w dniu 22 grudnia 2017 r., część 4. w dniu 29 grudnia 2017 r.;

– *Szkolni przyjaciele. Edukacja wczesnoszkolna w klasie I część 1. Matematyka* w dniu 14 września 2017 r., część 2 w dniu 29 grudnia 2017 r.

Materiały edukacyjne, ćwiczeniowe oraz książki pomocnicze dla klasy I zostały odebrane przez ekspertów w dniu 23 i 27 grudnia 2017 r. Materiały ćwiczeniowe dla klas I-III szkół podstawowych zostały przygotowane nie wcześniej niż 29 grudnia 2017 r.<sup>53</sup>

Materiały edukacyjne zawierające adaptacje tekstowe i adaptacje graficzne, piktogramy (symbole PCS) oraz nagrania video w polskim języku migowym (PJM) stworzone na podstawie pierwszych 50% zawartości każdego z aktualnie dopuszczonych do użytków podręczników dla klas IV i VII szkoły podstawowej wymienionych w załączniku do umowy<sup>54</sup> miały być przygotowywane w częściach, jednak protokoły zdawczo – odbiorcze nie zawierały dat odbioru przez ekspertów adaptowanych materiałów. Pozostałe 50% ww. materiałów edukacyjnych<sup>55</sup> osoba przekazująca materiał ze strony Uniwersytetu Warszawskiego przekazała w dniu 25 maja 2018 r.

Materiały edukacyjne, materiały ćwiczeniowe, książki pomocnicze dla uczniów klas I, IV i VII niewidomych i słabowidzących zostały odebrane przez ekspertów w 28 listopada 2017 r., 5, 27 i 28 grudnia 2017 r. Ponadto część tych materiałów (40%) zostało zlecone w 2018 r.<sup>56</sup> i odebrane przez ekspertów w dniach 30 kwietnia 2018 r., 7 i 8 maja 2018 r.

b) dla klasy II<sup>57</sup>, V i VIII szkoły podstawowej,

Minister, akceptował podręczniki zaadoptowane dla uczniów mających trudności w uczeniu się i/lub komunikowaniu się, w tym niesłyszących, słabosłyszących, z niepełnosprawnością intelektualną, autyzmem i afazją:

<sup>51</sup> Na podstawie umowy nr MEN.2017.DWKI.882 z dnia 20 czerwca 2017 r. zlecono adaptację podręczników do klasy I szkoły podstawowej, opracowanie materiałów edukacyjnych w postaci zeszytów piktogramów do klasy I, książek pomocniczych do klasy I szkoły podstawowej, materiałów ćwiczeniowych z języka polskiego do klasy I, opracowanie materiałów ćwiczeniowych w postaci kart pracy w terminie w częściach w terminach na: 28 sierpnia 2017 r., 23 października 2017 r., 27 listopada 2017 r., 22 grudnia 2017 r.

<sup>52</sup> Na podstawie umowy nr MEN.2017.DWKI.1068 z dnia 11 lipca 2017 r. adaptacji podręczników do klasy I, IV i VII szkoły podstawowej, dla potrzeb uczniów niewidomych i słabowidzących w częściach w terminach: 30 sierpnia 2017 r. oraz 22 grudnia 2017 r. Materiały edukacyjne, ćwiczeniowe oraz książki pomocnicze zostały odebrane przez ekspertów w dniu 28 listopada 2017 r., 5, 27 i 28 grudnia 2017 r., na podstawie umowy nr MEN.2017.DPPI.1397 z dnia 26 października 2017 r. opracowanie materiałów ćwiczeniowych dostosowanych do potrzeb edukacyjnych i możliwości psychofizycznych uczniów niepełnosprawnych intelektualnie w stopniu umiarkowanym i znacznym uczęszczających do szkół podstawowych w terminie do 8 grudnia 2017 r. oraz opracowaniu książek pomocniczych do zajęć edukacyjnych z języka migowego dostosowanych do potrzeb edukacyjnych i możliwości psychofizycznych uczniów niepełnosprawnych niesłyszących słabosłyszących uczęszczających do klas I-III szkół podstawowych w terminie do 15 i 19 grudnia 2017 r.

<sup>53</sup> Protokół zdawczo – odbiorczy nie zawiera dat odbioru przez ekspertów adaptowanych materiałów. Osoba przekazująca materiał ze strony Uniwersytetu Warszawskiego podpisała dokument z dniem 29 grudnia 2017 r.

<sup>54</sup> Umowa nr MEN.2017.DWKI.1190 z dnia 28 lipca 2017 r. zakładała opracowanie w częściach materiałów w terminach: 28 sierpnia 2017 r., opracowanie pierwszych 10% stron każdego z podręczników: 27 listopada 2017 r., opracowanie 15% stron każdego z podręczników; 22 grudnia 2017 r., opracowanie 25% stron każdego z podręczników. Łącznie w roku 2017 miało być zaadoptowanych 50% stron każdego z podręczników.

<sup>55</sup> Zleconych na podstawie umowy nr MEN.2018.DPPI.248 z dnia 14 lutego 2018 r. materiałów edukacyjnych zawierających adaptacje tekstowe i adaptacje graficzne, piktogramy (symbole PCS) oraz nagrania video w polskim języku migowym (PJM) stworzone na podstawie pierwszych 50% zawartości każdego z aktualnie dopuszczonych do użytku szkolnego podręczników do klasy IV i VII szkoły podstawowej wymienionych w załączniku nr 1 do ww. umowy (nie dotyczy materiałów objętych umową nr MEN.2017.DWKI.1190), w częściach w terminach: 2 marca 2018 r.: opracowanie pierwszych 10% stron każdego z podręczników; 30 marca 2018 r.: opracowanie 15% stron każdego z podręczników; 30 kwietnia 2018 r.: opracowanie 15% stron każdego z podręczników; 14 maja 2018 r.: opracowanie 10% stron każdego z podręczników. Łącznie 2018 r. miało być zaadoptowanych 50% stron każdego z podręczników. Protokoły zdawczo – odbiorcze nie zawierają dat odbioru przez ekspertów adaptowanych materiałów.

<sup>56</sup> Na podstawie umowy nr MEN.2017.DPPI.1991 z dnia 16 stycznia 2018 r. adaptacji podręczników do klasy I, IV i VII szkoły podstawowej, dla potrzeb uczniów niewidomych i słabowidzących w częściach w terminach do 19 lutego 2018 r., 19 marca 2018 r., 20 kwietnia 2018 r. Protokoły zdawczo – odbiorcze zostały podpisane przez ekspertów w dniach, 30 kwietnia 2018 r., 7 i 8 maja 2018 r., jeden ekspert podpisał protokół bez daty.

<sup>57</sup> Na podstawie umowy nr MEN.2018.DPPI.651 z dnia 30 kwietnia 2018 r. adaptację podręczników do klasy II szkoły podstawowej, opracowanie materiałów edukacyjnych w postaci zeszytów piktogramów do klasy II, książek pomocniczych do klasy II szkoły podstawowej, materiałów ćwiczeniowych z języka polskiego do klasy II, opracowanie materiałów ćwiczeniowych w postaci kart pracy w terminie w częściach w terminach na: 1 sierpnia 2018 r., 1 września 2018 r., 1 listopada 2018 r., 1 grudnia 2018 r.

- *Szkolni przyjaciele. Edukacja wczesnoszkolna w klasie II część 1* w dniu 24 października 2018 r., część 2 w dniu 19 listopada 2018 r., część 3 w dniu 13 grudnia 2018 r., część 4 w dniu 12 kwietnia 2019 r.,
- *Szkolni przyjaciele. Edukacja wczesnoszkolna w klasie II część 1. Matematyka* w dniu 24 października 2018 r., część 2 w dniu 12 kwietnia 2019 r.

Protokoły zdawczo - odbiorcze materiałów edukacyjnych i ćwiczeniowych nie zawierały dat odbioru przez ekspertów adaptowanych materiałów.

Materiały edukacyjne zawierające adaptacje tekstowe i adaptacje graficzne, piktogramy (symbole PCS) oraz nagrania video w polskim języku migowym (PJM) stworzone na podstawie pierwszych 50% zawartości każdego z aktualnie dopuszczonych do użytków podręczników dla klas V i VIII szkoły podstawowej wymienionych w załączniku do umowy<sup>58</sup> miały być przygotowywane w częściach, jednak protokoły zdawczo – odbiorcze nie zawierały dat odbioru przez ekspertów adaptowanych materiałów.

Materiały edukacyjne i ćwiczeniowe, książki pomocnicze dla uczniów klas II, V i VIII niewidomych i słabowidzących<sup>59</sup> zostały odebrane przez jednego z ekspertów w dniu 15 grudnia 2018 r. Pozostałe protokoły nie zawierały dat odbioru zaadaptowanych materiałów. Ponadto część tych materiałów (40%) zostało ponownie zleconych do adaptacji w 2019 r.<sup>60</sup> i odebranych przez ekspertów w dniach 3, 6 i 7 czerwca 2019 r.

c) dla klas III<sup>61</sup> i VI szkoły podstawowej,

Minister, zgodnie z art. 22c ustawy o systemie oświaty akceptował podręczniki zaadoptowane dla uczniów mających trudności w uczeniu się i/lub komunikowaniu się, w tym niesłyszących, słabosłyszących, z niepełnosprawnością intelektualną, autyzmem i afazją:

- *Szkolni przyjaciele. Edukacja wczesnoszkolna w klasie III część 1* w dniu 13 listopada 2019 r.,
- *Szkolni przyjaciele. Edukacja wczesnoszkolna w klasie III część 1. Matematyka* w dniu 13 listopada 2019 r.,

W dniu 12 maja 2020 r. Minister zaakceptował cztery<sup>62</sup> spośród sześciu zleconych podręczników do kształcenia specjalnego. Niemniej Ośrodek Rozwoju Edukacji, któremu Minister zlecił realizację niektórych zadań wynikających z umów udostępnił te części odpowiednio 7 stycznia 2020 r. oraz 17 marca 2020 r.<sup>63</sup>, pomimo że nie były one zaakceptowane, zgodnie z trybem przewidzianym w art. 22c ustawy o systemie oświaty. Powyższe zagadnienie opisano w sekcji stwierdzone nieprawidłowości. W trakcie kontroli uzupełniono odbiór przez ekspertów dwóch pozycji określonych w umowie (książki pomocnicze<sup>64</sup>).

<sup>58</sup> Na podstawie umowy nr MEN.2018.DPPI.872 z dnia 18 czerwca 2018 r. materiałów edukacyjnych zawierających adaptacje tekstowe i adaptacje graficzne, piktogramy (symbole PCS) oraz nagrania video w polskim języku migowym (PJM) stworzone na podstawie pierwszych 50% zawartości każdego z aktualnie dopuszczonych do użytku szkolnego podręczników do klasy V i VIII szkoły podstawowej wymienionych w załączniku nr 1 do ww. umowy, w częściach w terminach: 1 sierpnia 2018 r.: opracowanie pierwszych 25% stron każdego z podręczników: 1 października 2018 r. Łącznie 2018 r. miało być zaadoptowanych 100% stron każdego z podręczników.

<sup>59</sup> Na podstawie umowy nr MEN.2018.DPPI.850 z dnia 30 maja 2018 r. adaptacji podręczników do klasy II, V i VIII szkoły podstawowej, dla potrzeb uczniów niewidomych i słabowidzący w częściach w terminach: 10 sierpnia 2018 r., 16 listopada 2018 r. oraz 10 grudnia 2017 r.

<sup>60</sup> Na podstawie umowy nr MEN.2019.DPPI.54 z dnia 15 marca 2019 r. adaptacji podręczników do klasy II, V i VIII szkoły podstawowej, dla potrzeb uczniów niewidomych i słabowidzący w terminach do 14 maja 2019 r.

<sup>61</sup> Na podstawie umowy nr MEN.2019.DPPI.804 z dnia 21 maja 2019 r. adaptację podręczników do klasy III szkoły podstawowej, opracowanie materiałów edukacyjnych w postaci zeszytów piktogramów do klasy III, książek pomocniczych do klasy III szkoły podstawowej, materiałów ćwiczeniowych z języka polskiego do klasy III, opracowanie materiałów ćwiczeniowych w postaci kart pracy w terminie w częściach w terminach do: 15 lipca 2019 r., 1 sierpnia 2019 r., 16 września 2019 r., 15 października 2019 r., 15 listopada 2019 r.

<sup>62</sup> *Szkolni przyjaciele. Edukacja wczesnoszkolna w klasie III część 2-4* oraz *Szkolni przyjaciele. Edukacja wczesnoszkolna w klasie III. Matematyka część 2*.

<sup>63</sup> Informacja uzyskana w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK.

<sup>64</sup> *Szkolni przyjaciele. Edukacja wczesnoszkolna w klasie II. Matematyka Książka pomocnicza do pracy z uczniami niepełnosprawnymi mającymi trudności w uczeniu i/lub komunikowaniu się w tym niesłyszących i słabosłyszących, z niepełnosprawnością intelektualną, autyzmem i z afazją część 1* i *Szkolni przyjaciele. Edukacja wczesnoszkolna w klasie III. Matematyka Książka pomocnicza do pracy z uczniami niepełnosprawnymi mającymi trudności w uczeniu i/lub komunikowaniu się w tym niesłyszących i słabosłyszących, z niepełnosprawnością intelektualną, autyzmem i z afazją część 2*.

Jeden ekspert spośród dobierających materiały edukacyjne i książki pomocnicze dla klasy III oznaczył protokoły zdawczo - odbiorcze datą ich odbioru tj. 7 września 2019 r., 21 września 2019 r., 20 października 2019 r., 15 i 24 listopada 2019 r.

Materiały edukacyjne zawierające adaptacje tekstowe i adaptacje graficzne, piktogramy (symbole PCS) oraz nagrania video w PJM stworzone na podstawie pierwszych 50% zawartości każdego z aktualnie dopuszczonych do użytków podręczników dla klas VI szkoły podstawowej wymienionych w załączniku do umowy<sup>65</sup> miały być przygotowywane w częściach, jednak protokoły zdawczo – odbiorcze nie zawierały dat odbioru przez ekspertów adaptowanych materiałów. Z czterech spośród sześciu przekazanych protokołów zdawczo – odbiorczych wynika, iż materiały zostały przekazane ekspertom z jedno lub dwu miesięcznym opóźnieniem, od daty przekazania zaadaptowanych materiałów przez Uniwersytet Warszawski.

Protokoły zdawczo - odbiorcze materiałów edukacyjnych i ćwiczeniowych, książki pomocnicze dla uczniów klas III i VI niewidomych i słabowidzących<sup>66</sup>, nie zawierały dat odbioru przez ekspertów adaptowanych materiałów.

Ponadto Minister zlecił<sup>67</sup> opracowanie książek pomocniczych do zajęć z języka migowego dla uczniów niesłyszących i słabosłyszących uczęszczających do klas IV-VIII szkoły podstawowej, które zostały odebrane przez eksperta w dniu 23 grudnia 2019 r.

W 2020 r. Minister zlecił<sup>68</sup> adaptację podręczników do klasy I szkoły ponadpodstawowej (liceum i technikum), dla potrzeb uczniów niewidomych i słabowidzących. Ponadto w II połowie 2019 r. podjęto w kierunku zlecenia wykonanie zadania polegającego na opracowaniu w latach 2019-2023 podręczników, materiałów edukacyjnych, materiałów ćwiczeniowych i książek pomocniczych dla uczniów niewidomych i słabowidzących klas I-IV szkół ponadpodstawowych.

(akta kontroli str. 1525-2031, 2035-2048, 2057-2178, 2480-2507, 2917-2925)

Adaptowane na zlecenie Ministra podręczniki, materiały edukacyjne, materiały ćwiczeniowe oraz książki pomocnicze zostały udostępnione za pośrednictwem strony internetowej Ośrodka Rozwoju Edukacji - *Podręczniki dla uczniów z niepełnosprawnościami*. Zgodnie z informacją uzyskaną w trybie art. 29 ustawy o NIK w celu otrzymania nieodpłatnej wersji elektronicznej zaadaptowanych podręczników szkolnych, należy zarejestrować się w systemie informatycznym pod adresem adaptacje.ore.edu.pl i przesłać oświadczenie oraz formularz zgłoszeniowy wypełnione i podpisane przez dyrektora szkoły/placówki. Część materiałów jest natomiast dostępna po zalogowaniu do SIO. Powyższy ograniczony sposób dostępu wynikał z praw autorskich do danych materiałów. Minister w procesie opiniowania projektu ustawy o zmianie ustawy o prawie autorskim i prawach pokrewnych<sup>69</sup> proponował zmiany w zakresie udostępniania adaptacji dla potrzeb osób niepełnosprawnych.

Wysokość środków finansowych, wydatkowanych przez MEN w poszczególnych latach objętych kontrolą, na opracowanie i wydanie, w tym dystrybucję podręczników, materiałów edukacyjnych i ćwiczeniowych, książek pomocniczych dostosowanych do potrzeb edukacyjnych i możliwości psychofizycznych uczniów niepełnosprawnych wyniosła odpowiednio: w roku 2017 – 2 889,8 tys. zł; w roku 2018 – 3 520,3 tys. zł, w roku 2019 – 3 506,6 tys. zł.

(akta kontroli str. 2286-2301, 2307, 2545-2549)

<sup>65</sup> Na podstawie umowy nr MEN.2019.DPPI.1007 z dnia 11 lipca 2019 r. materiałów edukacyjnych zawierających adaptacje tekstowe i adaptacje graficzne, piktogramy (symbole PCS) oraz nagrania video w polskim języku migowym stworzone na podstawie pierwszych 50% zawartości każdego z aktualnie dopuszczonych do użytku szkolnego podręczników do klasy VI szkoły podstawowej wymienionych w załączniku nr 1 do ww. umowy, w częściach w terminach: 25 sierpnia 2019 r.; opracowanie pierwszych 25% stron każdego z podręczników: 1 października 2019 r., do 2 grudnia 2019 r. 50% stron każdego z podręczników. Łącznie w roku 2019 miało być zaadaptowanych 100% stron każdego z podręczników. każdego z podręczników.

<sup>66</sup> Na podstawie umowy nr MEN.2019.DPPI.601 z dnia 14 czerwca 2019 r. adaptacji podręczników do klasy III i VI szkoły podstawowej, dla potrzeb uczniów niewidomych i słabowidzący w częściach w terminach do 13 sierpnia 2019 r., 30 września 2019 r., 31 października 2019 r., 30 listopada 2019 r. oraz 10 grudnia 2017 r.

<sup>67</sup> Na podstawie umowy nr MEN.2019.DPPI.1008 z dnia 29 października 2019 r. książki miały być opracowane w terminie do 16 grudnia 2019 r.

<sup>68</sup> Na podstawie umowy nr MEN.2020.DPPI.78 z dnia 28 stycznia 2020 r., które miały być przygotowane w częściach w terminach: 13 marca 2020 r., 30 kwietnia 2020 r. oraz 10 sierpnia 2020 r.,

<sup>69</sup> Pismo znak DP-SSRP.025.547.2018.1.SN z dnia 11 lipca 2018 r. skierowane do pana Jarosława Sellina Sekretarza Stanu w Ministerstwie Kultury i Dziedzictwa Narodowego.

W okresie objętym kontrolą w marcu 2019 r. wpłynął jeden wniosek ze specjalnego ośrodka szkolno-wychowawczego, o zgodę na przeprowadzenie eksperymentu, w rozumieniu art. 45 ust. 1 ustawy Prawo oświatowe, ale wobec posiadanych braków formalnych, które nie zostały usunięte, pozostał bez rozpoznania<sup>70</sup>.

(akta kontroli str. 966, 968)

W latach 2017-2020 Minister za pośrednictwem ORE realizował przedsięwzięcia związane z doskonaleniem zawodowym nauczycieli pracujących z uczniami z SPE. Łącznie zorganizowano osiem różnych form doskonalenia zawodowego oraz wydano dwie publikacje. Prowadzone przez ORE szkolenia i konferencje koncentrowały się głównie wokół spraw związanych z edukacją włączającą i wczesnym wspomaganie rozwoju uczniów. Wśród uczestników tych szkoleń i konferencji, było zaledwie 76 nauczycieli szkół specjalnych (0,2% wszystkich nauczycieli tych szkół). Koszty organizacji powyższych działań w latach 2017-2020 (do dnia 29 lutego 2020 r.) to łącznie 77,4 tys. zł.

(akta kontroli str. 1082-1091)

W rocznych planach działalności Ministra Edukacji Narodowej na 2018 r. i na 2019 r. jako jeden z celów do realizacji ujęto – *Podnoszenie jakości kształcenia i wsparcia dla uczniów ze specjalnymi potrzebami edukacyjnymi w przedszkolach, szkołach i placówkach systemu oświaty poprzez przygotowanie modelowych rozwiązań*. Jednakże, najważniejsze zadania służące realizacji celu nie odnosiły się do organizacji kształcenia uczniów niepełnosprawnych w szkołach specjalnych, lecz w szkołach ogólnodostępnych oraz do wdrażania edukacji włączającej. Ponadto we wszystkich latach okresu objętego kontrolą podzadanie 3.1.5 – *Wspieranie dzieci i młodzieży ze specjalnymi potrzebami edukacyjnymi, w tym uczniów zdolnych* realizowane było dla osiągnięcia celu priorytetowego, wynikającego z budżetu państwa w układzie zadaniowym: *Podnoszenie jakości oraz efektywności kształcenia i wychowania*. Jako miernik przyjęto procent uczniów objętych różnymi formami pomocy psychologiczno-pedagogicznej, który zaplanowano osiągnąć w 2019 r. na poziomie 30%, wykonano na poziomie 32%.

W latach 2017-2020 zorganizowano łącznie sześć narad z kuratorami oświaty dotyczących kształcenia specjalnego. Poruszane zagadnienia dotyczyły m.in. nowych rozwiązań w zakresie kształcenia uczniów ze specjalnymi potrzebami edukacyjnymi (SPE), możliwości ich wsparcia w systemie oświaty oraz zwiększenia dostępności do pomocy psychologiczno-pedagogicznej, a także podnoszenia jakości edukacji włączającej w codziennej praktyce szkół. W trakcie tych spotkań nie przedstawiano informacji związanych z wyposażeniem, funkcjonowaniem czy finansowaniem szkół specjalnych.

W badanym okresie w przyjętych kierunkach realizacji polityki oświatowej państwa nie uwzględniono zagadnień związanych z kształceniem uczniów w szkołach specjalnych, koncentrując się na problematyce odnoszącej się do kształcenia uczniów z niepełnosprawnościami w szkołach ogólnodostępnych lub integracyjnych. Na rok szkolny 2017/2018 wskazano zagadnienie: *Podnoszenie jakości edukacji włączającej w szkołach i placówkach systemu oświaty*. W ramach nadzoru pedagogicznego sprawowanego przez kuratorów oświaty, w zakresie ewaluacji wskazano wymagania *Nabywanie wiadomości i umiejętności określonych w podstawie programowej* oraz *Aktywność wychowanków* (w szkołach specjalnych przysposabiających do pracy, młodzieżowych ośrodkach wychowawczych, młodzieżowych ośrodkach socjoterapii, specjalnych ośrodkach szkolno-wychowawczych i ośrodkach rewalidacyjno-wychowawczych). Zaplanowano również monitorowanie kwestii *Przechodzenia uczniów ze szkół ogólnodostępnych do szkół specjalnych* (w szkołach podstawowych i gimnazjach, w tym specjalnych oraz szkołach integracyjnych). Powyższe zagadnienie jest monitorowane w związku z informacjami przekazywanymi przez dyrektorów szkół specjalnych, wskazującymi na taką tendencję. Zgodnie z przyjętym harmonogramem kuratorzy oświaty mają przygotować zestawienia wyników monitorowania do końca lipca 2020 r.

(akta kontroli str. 354-380, 2540-2544)

<sup>70</sup> Wniosek dotyczył prowadzenia eksperymentu pedagogicznego o nazwie: Niewidomy programista - rozwój kompetencji uczniów oraz metodyki nauczania programowania wśród uczniów niewidomych, słabowidzących oraz ze złożonymi niepełnosprawnościami w zawodzie technik programista, w mającym zostać utworzonym 1 września 2019 r. pięcioletnim technikum w Specjalnym Ośrodku Szkolno-Wychowawczym Dla Dzieci Niewidomych im. Synów Pułku w Owińskich.

Dostępne w MEN arkusze zbiorcze z kontroli planowych przeprowadzonych przez kuratorów oświaty<sup>71</sup> nie wskazują na liczbę szkół specjalnych objętych kontrolą oraz liczbę kształcących się w nich uczniów. Z informacji uzyskanej w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK<sup>72</sup> wynika, iż w ramach kontroli planowych kuratorzy sprawdzili w latach 2017-2020 (do 29 lutego) 149 szkół specjalnych, z tego: 104 szkołach (tj. 70% kontrolowanych) kontrole dotyczyły prawidłowości organizacji i funkcjonowania biblioteki szkolnej, w 30 szkołach (tj. 20%) kontrole dotyczyły realizacji kształcenia dualnego w ramach praktycznej nauki zawodu, 13 szkół (tj. 9%) skontrolowano w zakresie zgodności oferty kształcenia zawodowego z nową klasyfikacją zawodów szkolnictwa branżowego. Jedną szkołę w zakresie prawidłowości realizacji zadań szkół i przedszkoli w zakresie organizacji nauki języka mniejszości narodowej, etnicznej i języka regionalnego oraz własnej historii i kultury. Arkusz zbiorczy z monitorowania organizacji pomocy psychologiczno-pedagogicznej we wszystkich typach szkół, nie wskazywał ile szkół specjalnych nim objęto. Ponadto w badanym okresie przedmiotem monitoringu była baza socjalno-bytowa: młodzieżowych ośrodków wychowawczych, młodzieżowych ośrodków socjoterapii, specjalnych ośrodków szkolno-wychowawczych, specjalnych ośrodków wychowawczych. Natomiast monitoringiem nie objęto bazy techno-dydaktycznej szkół specjalnych wchodzących w skład ww. placówek, gdyż, jak wyjaśniła Dyrektor DWKI *Przepisy prawa oświatowego nie określają standardów w zakresie wyposażania szkół, w tym szkół specjalnych w sprzęt i pomoce dydaktyczne, zatem kontrolowanie szkół w tym zakresie nie jest możliwe.*

(akta kontroli str. 609-617, 809-905, 2571-2897, 2571-2897)

Pani Joanna Wilewska, Dyrektor DWKI podała, że w sytuacji wprowadzenia z powodu epidemii czasowego ograniczenia działalności jednostek edukacyjnych, według informacji zebranych przez kuratorów oświaty, 100% szkół specjalnych wdrożyło kształcenie na odległość. Edukacja ta realizowana jest m.in. w następujących formach: kontakt mail, sms, komunikatory Messenger, WhatsApp, Facebook, dowóz materiałów do domu dziecka, przesyłanie zindywidualizowanych kart pracy, ćwiczeń poprzez informacje na dziennik elektroniczny, podawanie linków ze stron, udostępnienie informacji o lekcjach realizowanych przez media (programy TVP), prowadzenie zajęć (video), indywidualne konsultacje telefoniczne, nagrywanie filmów przez nauczycieli dla uczniów do wykorzystania w domu, rodzice nagrywają filmiki z wykonywanych zadań i odsyłają nauczycielom, zamieszczanie na stronie internetowej szkoły wirtualnych wycieczek, konkursów dla rodzin (kulinarne, plastyczne), nagrywanie zajęć, które można odtworzyć poprzez WE Transfer, zdalne lekcje on-line na Skypie, platformie Zoom do video-konferencji.

Ministerstwo Edukacji Narodowej, na podstawie informacji uzyskanych przez kuratorów oświaty wskazało następujące problemy zdalnej edukacji w szkołach specjalnych: nieprzygotowanie szkół<sup>73</sup>, problemy dotyczące rodziców i uczniów<sup>74</sup> oraz we współpracy z rodzinami dysfunkcyjnymi (rodzice odmawiają współpracy). Wskazano także na brak materiałów dydaktycznych dostępnych online z dostosowaniem dla uczniów niepełnosprawnych intelektualnie.

(akta kontroli str. 2317-2327, 2339-2341)

W latach 2017-2019 do Ministerstwa Edukacji Narodowej wpłynęły łącznie 142 petycje z czego 17 dotyczyło kształcenia specjalnego m.in. w szkołach specjalnych. Spośród tych petycji trzy<sup>75</sup> postulowały zmiany w przepisach § 6 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 17 marca 2017 r. w sprawie szczegółowej organizacji szkół publicznych

<sup>71</sup> W zakresie: prawidłowości wydawania przez zespoły orzekające, działające w publicznych poradniach psychologiczno-pedagogicznych, orzeczeń o potrzebie kształcenia specjalnego oraz oceny współpracy publicznych poradni psychologiczno-pedagogicznych z przedszkolami i szkołami.

<sup>72</sup> Informacja uzyskana od 15 spośród 16 kuratorów oświaty.

<sup>73</sup> Brak sprzętu komputerowego, przestarzały sprzęt, brak dziennika elektronicznego w szkole, szkoła nie dysponuje sprzętem za pomocą którego mogłaby się łączyć przez kamery internetowe z uczniami, brak powszechnego przygotowania nauczycieli do pracy w przestrzeni wirtualnej, kadra przebywa na opiece nad dziećmi do lat 8.

<sup>74</sup> Ograniczony dostęp uczniów do Internetu, nieumiejętność korzystania z aplikacji komputerowych przez uczniów i rodziców, problemy techniczne związane z różnymi zasobami domu i umiejętnościami uczniów, liczne ograniczenia i obniżenia w zakresie funkcji poznawczych wynikających z niepełnosprawności, niepełnosprawność rodziców.

<sup>75</sup> Były to petycje: Związku Powiatów Miast Polskich (z dnia 20 lutego 2019 r.), Dyrektora Specjalnego Ośrodka Szkolno-Wychowawczego im. Jana Brzechwy w Szczecinku (z dnia 18 października 2019 r.), Zastępcy Prezydenta m. st. Warszawy (z dnia 18 kwietnia 2019 r.). Podnoszono w nich m.in., iż wprowadzone przepisy pociągnęły za sobą zwiększenie nakładów finansowych oraz że są niezasadne z terapeutycznego i edukacyjnego punktu widzenia.

i publicznych przedszkoli<sup>76</sup>, który określa maksymalną dopuszczalną liczbę uczniów lub wychowanków w oddziałach integracyjnych i specjalnych, w zależności od rodzaju niepełnosprawności. Jedną z petycji<sup>77</sup> postulowała ujednoczenie czasu trwania zajęć rewalidacyjnych i edukacyjnych, określonych w § 10 tego rozporządzenia, jednak Ministerstwo uznało powyższe petycje za niezasadne.

W badanym okresie do Ministerstwa wpłynęło łącznie 885 skarg i wniosków, z czego 74 (72 skargi i 2 wnioski) związanych było z kształceniem dzieci i młodzieży z SPE. Ministerstwo rozpatrzyło 38 skarg i dwa wnioski, zaś 44 przekazało do rozpatrzenia właściwym kuratorom oświaty, a jedną właściwej gminie. Jeden z wniosków złożonych w 2019 r. dotyczył propozycji zmian w przepisach prawa związanych z organizacją kształcenia uczniów z niepełnosprawnością intelektualną w stopniu umiarkowanym lub znacznym<sup>78</sup>. Według wnioskodawców zapisy § 6 ust. 6 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 28 lutego 2019 r. w sprawie szczegółowej organizacji publicznych szkół i publicznych przedszkoli<sup>79</sup> uniemożliwiają łączenie w jednym oddziale klasowym uczniów z niepełnosprawnością intelektualną w stopniu umiarkowanym lub znacznym z uczniami z niepełnosprawnością intelektualną w stopniu umiarkowanym lub znacznym i z niepełnosprawnościami sprzężonymi. Powyższy postulat uznano za niezasadny. Jedną ze skarg złożoną w 2019 r. dotyczyła adaptacji podręczników dla uczniów niewidomych i słabowidzących. Skarżący wskazywał na opieszałość działań Departamentu Podręczników, Programów i Innowacji<sup>80</sup> oraz Ośrodka Rozwoju Edukacji<sup>81</sup> w kwestii zapewnienia właściwej jakości adaptowanych podręczników ze szczególnym uwzględnieniem opracowań tyfłomap i tyflografik<sup>82</sup>. Minister zlecając opracowanie materiałów edukacyjnych dla potrzeb osób niewidomych lub słabowidzących Minister stosował zasady adaptacji materiałów dydaktycznych z 2011 r.<sup>83</sup>

(akta kontroli str. 456-459, 2508-2519, 2559-2568)

W okresie objętym kontrolą, MEN przeprowadziło 54 kontrole zakończone wystąpieniem pokontrolnym, w tym trzy kontrole dotyczące realizacji zadań z zakresu kształcenia specjalnego. Dwie z nich dotyczyły podręczników szkolnych<sup>84</sup>, zaś jedna<sup>85</sup> prawidłowości wykorzystania dotacji przeznaczonej na realizację zadania publicznego pn. *Metoda tutoringów innowacyjnym sposobem pracy wychowawczej, profilaktycznej i resocjalizacyjnej*. Wnioski i zalecenia z przeprowadzonych kontroli zostały zrealizowane. Plan kontroli Ministerstwa Edukacji Narodowej 2020 r. przewiduje przeprowadzenie czterech kontroli w zakresie obejmującym kształcenie specjalne, dotyczące prawidłowości wykonania zadania i wykorzystania przyznanej dotacji (dwie kontrole w jednostkach samorządu terytorialnego i dwie w organizacjach pozarządowych). W okresie objętym kontrolą NIK skierowała do Ministra Edukacji Narodowej wnioski, zawarte w Informacji o wynikach kontroli z dnia 31 października 2017 r. – *Wspieranie kształcenia specjalnego uczniów*

<sup>76</sup> Dz. U. poz. 649, ze zm.

<sup>77</sup> Petycja wpłynęła do Ministerstwa Edukacji Narodowej w dniu 11 października 2017 r.

<sup>78</sup> Wniosek dyrektorów szkół specjalnych prowadzonych przez Miasto Poznań (z dnia 29 listopada 2019 r.).

<sup>79</sup> Dz. U. poz. 502.

<sup>80</sup> Dalej: DPPI.

<sup>81</sup> Dalej: ORE.

<sup>82</sup> W odpowiedzi na skargę wskazano, że ośrodki szkolno-wychowawcze dla niewidomych i słabowidzących w Polsce deklarują współpracę i nie wykluczają uaktualnienia czy też uzupełnienia obowiązujących obecnie zasad dotyczących adaptacji materiałów dydaktycznych dla potrzeb osób niewidomych i słabowidzących, co będzie realizowane po precyzyjnym wskazaniu przez zainteresowane środowisko tych obszarów zasad, które należy uaktualnić lub uzupełnić.

<sup>83</sup> *Zasady adaptacji materiałów dydaktycznych do wersji brajlowskiej*, Paweł Wdówik, Uniwersytet Warszawski, Biuro ds. Osób Niepełnosprawnych, Warszawa 2011; materiały uzupełniające: *Instrukcja tworzenia i adaptowania ilustracji i materiałów tyflograficznych dla uczniów niewidomych*, opracowana przez zespół tyfłopedagogów ze Specjalnych Ośrodków Szkolno-Wychowawczych w Polsce. Bydgoszcz, Kraków, Łaski, Owińska 2011; *Brajlowska notacja matematyczna fizyczna chemiczna*, wyd. II, Kraków, Łaski, Łódź 2011; *Zasady tworzenia i adaptowania grafiki dla uczniów niewidomych*, opracowane przez nauczycieli Specjalnych Ośrodków Szkolno-Wychowawczych dla Niewidomych i Słabowidzących w Polsce. Bydgoszcz, Łaski, Łódź 2011; *Zasady adaptacji materiałów dydaktycznych do potrzeb osób słabowidzących* pod redakcją Donaty Kończyk, Biuro ds. Osób Niepełnosprawnych Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2011.

<sup>84</sup> Kontrola w Urzędzie Miasta Płocka w zakresie prawidłowości wykorzystania dotacji przekazanej na realizację zadania publicznego pn. Dofinansowanie zakupu i/lub wydruku podręczników szkolnych i książek pomocniczych dla uczniów niewidomych uczęszczających do szkół lub placówek, dla których organem prowadzącym jest Zleceniobiorca oraz kontrola w Uniwersytecie Warszawskim, przeprowadzona przez Departament Podręczników, Programów i Innowacji, w zakresie zapewnienia uczniom niepełnosprawnym dostępu do podręczników szkolnych i książek pomocniczych dostosowanych do ich potrzeb edukacyjnych i możliwości psychofizycznych.

<sup>85</sup> Kontrola przeprowadzona w Towarzystwie Edukacji Otwartej.

z niepełnosprawnościami w ogólnodostępnych szkołach i przedszkolach (nr ewid. 18/2017/P/17/073/LKI)<sup>86</sup>. Minister zrealizował wnioski NIK.

(akta kontroli str. 354-380, 2479)

Ze względu na brak narzędzi prawnych Ministerstwo nie analizowało dalszych losów uczniów objętych kształceniem w szkołach specjalnych, w tym zakresie. Ponadto badanie losów absolwentów we współpracy z MRPiPS nie jest możliwe ze względów merytorycznych, gdyż orzeczenia w systemie oświaty oraz w systemie zabezpieczenia społecznego wydawane są do różnych celów i w odmienny sposób definiują niepełnosprawność. W projekcie dokumentu Model *Edukacji dla wszystkich*<sup>87</sup> wskazano rozwiązania nakładające na szkołę<sup>88</sup> (w tym szkołę przysposabiającą do pracy), służby zatrudnienia<sup>89</sup> (urzędy pracy, agencje zatrudnienia, agencje zatrudnienia wspomaganego), służb zabezpieczenia społecznego<sup>90</sup> (Powiatowe Centrum Pomocy Rodzinie Ośrodki Pomocy Społecznej/Centrum Usług Społecznych) zadania w procesie wsparcia tranzycji, jednak dokument ten nie został jeszcze zatwierdzony i brakuje projektów aktów prawnych w tym zakresie.

Ministerstwo dwukrotnie (w 2018 r. i 2019 r.) ubiegało się o dofinansowanie projektu pt. *Aktywni na rynku pracy* z Funduszu Solidarnościowego Osób Niepełnosprawnych. Celem projektu była międzyresortowa współpraca w przygotowaniu rozwiązań wspierających tranzycję osób z niepełnosprawnością z systemu edukacji na rynek pracy. Projekt nie uzyskał jednak dofinansowania<sup>91</sup>.

(akta kontroli str. 1380-1405)

W ramach projektu pn. *Wspieranie podnoszenia jakości edukacji włączającej w Polsce* zorganizowano dwa<sup>92</sup> spotkania z udziałem przedstawicieli innych resortów i urzędów centralnych<sup>93</sup>. Efektem pierwszego spotkania było upowszechnienie informacji o działaniach podjętych przez MEN oraz pozyskanie do współpracy nad nowymi rozwiązaniami przedstawicieli innych instytucji, zaś w wyniku drugiego uzyskano pozytywne informacje zwrotne na temat modelu edukacji włączającej od przedstawicieli Biura Rzecznika Praw Dziecka, Narodowej Rady Rozwoju oraz innych resortów: Ministerstwa Zdrowia, Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego, Ministra Inwestycji i Rozwoju. Przedstawiciel MEN brał udział w pracach Międzyresortowego Zespołu do spraw Opracowania Systemu Orzekania o Niepełnosprawności oraz Niezdolności do Pracy, powołanego zarządzeniem nr 6 Prezesa Rady Ministrów z dnia 2 lutego 2017 r. w sprawie Międzyresortowego Zespołu do spraw Opracowania Systemu Orzekania o Niepełnosprawności oraz Niezdolności do Pracy<sup>94</sup>. Przedstawiciel MEN<sup>95</sup>

<sup>86</sup> Wnioski NIK dotyczyły: inicjowania kampanii informacyjnych na rzecz praw uczniów i dzieci z niepełnosprawnościami w szkołach i przedszkolach oraz wyboru „ścieżki” realizacji kształcenia specjalnego; podjęcia działań, mających na celu poprawę jakości orzeczeń o potrzebie kształcenia specjalnego, aby dokumenty te były lepszym narzędziem do planowania procesu wsparcia oraz jego ewaluacji; dookreślenia standardów pracy nauczycieli zatrudnionych w celu współorganizowania kształcenia uczniów z niepełnosprawnościami, niedostosowanych społecznie oraz zagrożonych niedostosowaniem społecznym (w tym tygodniowego obowiązkowego wymiaru czasu ich pracy).

<sup>87</sup> W wersji na dzień 23 marca 2020 r. str. 119-126.

<sup>88</sup> Przykładowo: przez dwa lata od ukończenia szkoły, monitorowanie funkcjonowania absolwenta u pracodawcy, szkoła w zależności od potrzeb, zapewnienie absolwentowi wsparcie w rozwiązywaniu sytuacji wynikających z jego potrzeb lub/i sytuacji trudnych.

<sup>89</sup> Przykładowo: monitorowanie przez dwa lata od ukończenia szkoły funkcjonowania absolwenta u pracodawcy, wspieranie pracodawcy w rozwiązywaniu problemów związanych z funkcjonowaniem absolwenta w miejscu pracy.

<sup>90</sup> Przykładowo: zapewnienie uczniom/absolwentom wymaganego formalnego i nieformalnego wsparcia w realizacji zatrudnienia (mieszkanie chronione/treningowe/socjalne; asystent osoby niepełnosprawnej; transport do i z domu do pracy; zakup potrzebnego do samodzielnego życia wyposażenia technicznego, inne), wspólnie z Państwowym Funduszem Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych (PFRON).

<sup>91</sup> Ze środków dostępności stron internetowych na poziomie WCAG 2.1., tak, aby umożliwić osobom niepełnosprawnym korzystanie z zasobów znajdujących się na stronie internetowej.

<sup>92</sup> 6 listopada 2018 r. oraz 28 października 2019 r.

<sup>93</sup> Przedstawiciele: Narodowej Rady Rozwoju, Biura Rzecznika Praw Dziecka, Biura Rzecznika Praw Obywatelskich, Ministra Zdrowia, Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego, Ministra Inwestycji i Rozwoju, Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego i Ministra Sprawiedliwości.

<sup>94</sup> M.P. poz. 167, ze zm. Z upoważnienia MRPiPS przewodniczącą Międzyresortowego Zespołu była prof. dr hab. Gertruda Uścińska, Prezes Zakładu Ubezpieczeń Społecznych. Zgodnie z przyjętymi przez Zespół ustaleniami, diagnoza potrzeb osób ubiegających się o wydanie orzeczenia w nowym, ujednoczonym systemie, miała się odbywać z uwzględnieniem rozumienia niepełnosprawności w modelu biopsychospołecznej i wykorzystaniem Międzynarodowej Klasyfikacji Funkcjonowania Niepełnosprawności i Zdrowia (ICF), opracowanej przez Światową Organizację Zdrowia (WHO). Dzięki temu podejściu możliwe było integrowanie informacji o funkcjonowaniu osób doświadczających trudności w codziennym funkcjonowaniu pochodzących od różnych specjalistów i działających w różnych sektorach, pozyskiwanych różnymi metodami.



uczestniczy także w pracach Rady do spraw Międzynarodowej Klasyfikacji Funkcjonowania, Niepełnosprawności i Zdrowia (ICF)<sup>96</sup>. Przedstawiciele MEN i ORE podczas posiedzeń Rady ICF prezentowali ich doświadczenia w zakresie przygotowania zmiany systemu oceny funkcjonalnej potrzeb rozwojowych i edukacyjnych dzieci i uczniów w systemie oświaty, polegającej na opartym na wdrożeniu diagnozy funkcjonalnej zgodnie z biopsychospołecznym modelem rozumienia funkcjonowania oraz doświadczanych barier w tym funkcjonowaniu. W czasie spotkań były omawiane rozwiązania planowane do wdrożenia<sup>97</sup> oraz kwestie związane z przygotowaniem kadr systemu edukacji do wykorzystania ICF.

(akta kontroli str. 1380-1405)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

1. Pomimo wymogu wynikającego z § 28 ust. 2 pkt 3 lit. a regulaminu pracy Rady Ministrów, w ocenach skutków regulacji trzech projektów rozporządzeń nie zamieszczono wyników analiz dotyczących wpływu projektowanych zmian na warunki kształcenia i organizację pracy szkół specjalnych oraz sektor finansów publicznych, co świadczy o nierzetelnym przygotowaniu tych dokumentów.

Ocena skutków regulacji powinna zawierać m.in. przedstawienie wyników analizy wpływu projektowanego aktu normatywnego na podmioty, o których mowa w pkt 1 ww. regulaminu, oraz wpływu projektowanego aktu na istotne obszary oddziaływania, w szczególności na sektor finansów publicznych, w tym budżet państwa i budżety samorządów, a także do wskazania źródeł danych i przyjętych do obliczeń założeń.

1.1. Z dniem 10 kwietnia 2018 r.<sup>98</sup> na podstawie § 6 rozporządzenia z 2017 r. w sprawie szczegółowej organizacji szkół publicznych i publicznych przedszkoli oraz § 6 rozporządzenia z 2019 r. pod tym samym tytułem, Minister wprowadził postanowienia określające dopuszczalną liczbę uczniów z poszczególnymi rodzajami niepełnosprawności, które uniemożliwiają łączenie w jednym oddziale klasowym uczniów z niepełnosprawnością intelektualną w stopniu umiarkowanym lub znacznym z uczniami z niepełnosprawnościami sprzężonymi. W OSR podano, że nie spowodują one dodatkowych skutków finansowych dla sektora finansów publicznych, w tym budżetów jednostek samorządu terytorialnego<sup>99</sup>. W powyższym dokumencie nie przedstawiono jednak wyników analiz stanowiących podstawę takiego stwierdzenia. W efekcie wprowadzonych zmian w 2018 r., w porównaniu do 2017 r., liczba oddziałów wzrosła o 7%<sup>100</sup>, co w konsekwencji mogło wpłynąć na koszty prowadzenia takich szkół.

1.2. W dwóch projektach rozporządzeń z dnia 9 sierpnia 2017 r. w sprawie: indywidualnego obowiązkowego rocznego przygotowania przedszkolnego dzieci i indywidualnego nauczania dzieci i młodzieży oraz zasad organizacji i udzielania pomocy psychologiczno-pedagogicznej w publicznych przedszkolach, szkołach i placówkach, nie wykazano jak projektowane zmiany wpłyną na sektor finansów publicznych, w tym na budżety jednostek samorządu terytorialnego.

<sup>96</sup> Zgodnie z zarządzeniem nr 6/2018 Dyrektora Centrum Systemów Informacyjnych Ochrony Zdrowia z 13 marca 2018 r. w sprawie powołania Rady do spraw Międzynarodowej Klasyfikacji Funkcjonowania, Niepełnosprawności i Zdrowia, członkiem rady jest Pani Elżbieta Neroj.

<sup>96</sup> Za całościowe wdrażanie Międzynarodowej Klasyfikacji Funkcjonowania, Niepełnosprawności i Zdrowia (ICF) w Polsce odpowiada Centrum Systemów Informacyjnych Ochrony Zdrowia (CIOZ).

<sup>97</sup> Zmianę podejścia do sposobu ustalania potrzeby i rodzaju udzielanego wsparcia w jednostkach systemu oświaty, określenie w systemie oświaty ogólnopolskich standardów oceny potrzeb rozwojowych i edukacyjnych dzieci i młodzieży oraz udzielania wsparcia uwzględniających ww. podejście funkcjonalne na różnych poziomach (szkoła, poradnia), zastosowanie Międzynarodowej Klasyfikacji Funkcjonowania, Niepełnosprawności i Zdrowia (ICF) jako ramy do zbierania informacji o funkcjonowaniu dziecka/ucznia oraz wpływie czynników środowiskowych na to funkcjonowanie, planowania monitorowania i oceny efektów udzielanego wsparcia, opracowanie narzędzi diagnostycznych i postdiagnostycznych opartych na założeniach diagnozy funkcjonalnej z wykorzystaniem ICF, wdrożenie rozwiązań międzyresortowych pozwalających na holistyczną ocenę potrzeb dziecka i rodziny oraz udzielenie efektywnego wsparcia na poziomie lokalnym wdrożenie rozwiązań międzyresortowych pozwalających na holistyczną ocenę potrzeb dziecka i rodziny oraz udzielenie efektywnego wsparcia na poziomie lokalnym.

<sup>98</sup> Por. § 1 pkt 3 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 4 kwietnia 2018 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie szczegółowej organizacji publicznych szkół i publicznych przedszkoli (Dz. U. poz. 691).

<sup>99</sup> <https://legislacja.gov.pl/docs/501/12307653/12487678/12487679/dokument327451.pdf>.

<sup>100</sup> Według stanu na 30 września 2016 r. było 10 826 oddziałów specjalnych, na 30 września 2017 r. było 11 244 oddziałów specjalnych, na 30 września 2018 r. było 12 249 oddziałów specjalnych, zaś na 30 września 2019 r. 17 585 oddziałów specjalnych.

W pkt. 2 OSR do pierwszego rozporządzenia wskazano, że: *W projektowanych regulacjach zrezygnowano z możliwości organizowania odpowiednio indywidualnego obowiązkowego rocznego przygotowania przedszkolnego oraz indywidualnego nauczania na terenie przedszkola, innej formy wychowania przedszkolnego lub szkoły (...).* Natomiast w pkt. 2 OSR drugiego z projektów wskazano zmiany wynikające nie tylko ze zmiany ustroju szkolnego, lecz także katalog zmian wpływających na organizację i warunki kształcenia uczniów szkół specjalnych<sup>101</sup>. Stwierdzono przy tym, że wejście w życie powyższych rozporządzeń nie będzie miało wpływu na sektor finansów publicznych, w tym budżet państwa oraz budżety jednostek samorządu terytorialnego. W efekcie wprowadzonych zmian liczba uczniów objętych indywidualnym nauczaniem w szkołach specjalnych zmniejszyła się aż o 1 129 osób (45%) w roku szkolnym 2019/2020 w porównaniu do roku szkolnego 2016/2017, co oznacza, że wprowadzona zmiana mogła mieć wpływ na sektor finansów publicznych (finansowanie prowadzenia szkół specjalnych przez jst).

1.3. Minister ustalił w rozporządzeniu z dnia 17 marca 2017 r. w sprawie szczegółowej organizacji publicznych szkół i publicznych przedszkoli (w § 10 ust. 3), że godzina zajęć rewalidacyjnych dla uczniów niepełnosprawnych trwa 60 minut<sup>102</sup> bez dokonania odpowiednich analiz dotyczących zasadności określenia takiego wymiaru czasu trwania jednostki ww. zajęć. W petycjach przedstawiceli jst i placówek<sup>103</sup>, jak i we wniosku<sup>104</sup> złożonym przez dyrektorów szkół specjalnych, wskazywano na niezasadność takich rozwiązań, m.in. z terapeutycznego i edukacyjnego punktu widzenia, a także spowodują wzrost kosztów prowadzenia szkół specjalnych.

Pani Joanna Wilewska, dyrektor DWKI wyjaśniła, że nie przeprowadzono analiz w zakresie wpływu zmian wprowadzanych powyższymi aktami prawnymi na warunki kształcenia uczniów z niepełnosprawnościami. Ponadto dodała, że: *Oceny skutków regulacji do ww. rozporządzeń nie odwołują się do analiz skutków finansowych bowiem, co do zasady, obowiązki jednostek samorządu terytorialnego oraz przedszkoli i szkół w zakresie zapewnienia wsparcia dzieciom i młodzieży, wynikającego z ww. przepisów nie zmieniły się.* Rozwiązania prawne w zakresie liczebności oddziałów specjalnych określone zostały w odniesieniu do potrzeb uczniów, wynikających z rodzaju niepełnosprawności, w tym intelektualnej. *Nie można zgodzić się z jednoznacznym stwierdzeniem, że zmiany dotyczące liczebności oddziałów specjalnych i wzrost liczby tych oddziałów powoduje skutki finansowe, bowiem przepisy umożliwią łączenie oddziałów specjalnych<sup>105</sup>.* Jej zdaniem łączenie oddziałów w szkołach specjalnych jest powszechne, stąd też należy też brać pod uwagę zmiany w zakresie wykazywania oddziałów w SIO<sup>106</sup>. Przepisy powołanego rozporządzenia umożliwiają elastyczną organizację pracy każdej szkoły, w tym specjalnej – z uwzględnieniem specjalnych potrzeb edukacyjnych uczniów z niepełnosprawnościami, w zakresie m.in. czasu trwania zajęć rewalidacyjnych i zajęć edukacyjnych. *W związku z tym, nie było potrzeby prowadzenia analiz.*

Zdaniem NIK, przepisy powyższych rozporządzeń oddziałują na warunki kształcenia i organizację pracy szkół i placówek specjalnych.

<sup>101</sup> Zmiany te wynikały m.in. z objęcia zajęciami logopedycznymi szerszej grupy uczniów (...), wprowadzenia nowej formy pomocy psychologiczno-pedagogicznej – zindywidualizowanej ścieżki realizacji obowiązkowego rocznego przygotowania przedszkolnego oraz zindywidualizowanej ścieżki kształcenia; możliwości tworzenia klasy terapeutycznej nie tylko dla uczniów wymagających dostosowania organizacji i procesu nauczania oraz długotrwałej pomocy specjalistycznej z uwagi na trudności w funkcjonowaniu w szkole lub oddziale wynikające z zaburzeń rozwojowych, ale także ze względu na stan zdrowia.

<sup>102</sup> Rozporządzenie to w § 10 ust. 4 przewiduje, że w uzasadnionych przypadkach dopuszcza się prowadzenie zajęć, o których mowa w ust. 3, w czasie krótszym niż 60 minut, zachowując ustalony dla ucznia łączny czas tych zajęć w okresie tygodniowym.

<sup>103</sup> Petycja z dnia 20 lutego 2019 r. Związku Powiatów Miast Polskich, petycja z dnia 18 października 2019 r. przekazana przez Dyrektora Specjalnego Ośrodka Szkolno-Wychowawczego im. Jana Brzechwy w Szczecinku, Petycja z dnia 18 kwietnia 2019 r. Zastępcy Prezydenta m. st. Warszawy. Podnoszono w nich m.in., iż wprowadzane zmiany pociągnęły za sobą zwiększenie nakładów finansowych na te szkoły, a także że nie są one zasadne z terapeutycznego i edukacyjnego punktu widzenia.

<sup>104</sup> Wniosek złożony w dniu 29 listopada 2019 r. przez Wielkopolskiego Kuratora Oświaty w imieniu dyrektorów szkół specjalnych prowadzonych przez Miasto Poznań.

<sup>105</sup> Zgodnie z art. 96 ust. 6 ustawy Prawo oświatowe oraz § 13 ust. 3 rozporządzenia z 2019 r. w sprawie szczegółowej organizacji publicznych szkół i publicznych przedszkoli.

<sup>106</sup> W szkołach podstawowych dla dzieci z niepełnosprawnością intelektualną w stopniu umiarkowanym i znacznym oraz w szkołach przysposabiających do pracy dla każdego oddziału tworzy się najpierw oddział podstawowy, a następnie tworzy się oddziały łączone. Do liczby oddziałów bierze się pod uwagę tylko oddziały podstawowe, a tych jest więcej. W „starym” SIO tworzone od razu oddziały łączone jako oddziały podstawowe.

(akta kontroli str. 458, 609-617, 787-794, 802-808, 1075-1081, 1105-1106, 1111-1114, 1436-1439, 2356-2415)

2. Minister nie zapewnił w wymaganych terminach<sup>107</sup>, tj. przed rozpoczęciem roku szkolnego 2017/2018 i w kolejnych latach szkolnych, podręczników, materiałów edukacyjnych i ćwiczeniowych oraz książek pomocniczych przeznaczonych do kształcenia w szkołach specjalnych dostosowanych do podstawy programowej z 2017 r. Wynikało to ze zbyt późnego zlecenia adaptacji powyższych materiałów dydaktycznych dla uczniów szkół podstawowych. Natomiast w przypadku specjalnej szkoły branżowej I stopnia oraz szkoły specjalnej przysposabiającej do pracy w ogóle nie zlecono takich działań. W efekcie nauczyciele nie dysponowali przed początkiem danego roku szkolnego podręcznikami, materiałami edukacyjnymi i ćwiczeniowymi do kształcenia specjalnego, zgodnymi z podstawą programową z 2017 r. Stwierdzono, że poszczególne części adoptowanych podręczników i powiązanych z nimi materiałów edukacyjnych i ćwiczeniowych były w większości dostępne w ostatniej dekadzie grudnia. Natomiast w przypadku podręcznika dla klasy III szkoły podstawowej Minister zaakceptował cztery spośród sześciu zleconych do przygotowania podręczników dopiero półtora miesiąca przed zakończeniem zajęć dydaktycznych.

Stwierdzono, że dla klasy I szkoły podstawowej poszczególne części podręczników<sup>108</sup> Minister zaakceptował po 14, 111, 112 i 119 dni po rozpoczęciu roku szkolnego 2017/2018. Natomiast materiały edukacyjne, materiały ćwiczeniowe i książki pomocnicze do klasy I zostały przygotowane 113 i 117 dni po rozpoczęciu roku szkolnego 2017/2018, a materiały ćwiczeniowe dla klas I-III szkół podstawowych po 119 dni od rozpoczęcia roku szkolnego 2017/2018.

Do klasy II szkoły podstawowej część<sup>109</sup> podręcznika została przygotowana 53 dni po rozpoczęciu roku szkolnego 2018/2019 a kolejne trzy części podręcznika odpowiednio: 79, 103 i 223 dni po rozpoczęciu roku szkolnego 2018/2019. Ponadto materiały dydaktyczne dla uczniów niewidomych i słabowidzących odebrano 105 dni po rozpoczęciu roku szkolnego 2018/2019, przy czym protokoły odbioru materiałów edukacyjnych i ćwiczeniowych nie zawierały dat odbioru adaptowanych materiałów przez ekspertów.

Część 1 podręcznika do klasy III<sup>110</sup> została odebrana dopiero 73 dni po rozpoczęciu roku szkolnego a pozostałe części podręcznika Minister zaakceptował 12 maja 2020 r., tj. półtora miesiąca przed zakończeniem zajęć dydaktycznych w roku szkolnym 2019/2020. Natomiast odebranie (w częściach) materiałów edukacyjnych i książek pomocniczych dla klasy III nastąpiło odpowiednio od 6 do 84 dni po rozpoczęciu roku szkolnego 2019/2020.

Materiały edukacyjne dla klas IV i VII szkoły podstawowej zawierające adaptacje tekstowe i adaptacje graficzne, piktogramy (symbole PCS) oraz nagrania video w polskim języku migowym (PJM) stworzone na podstawie pierwszych 50% zawartości każdego z aktualnie dopuszczonych do użytków podręczników dla klas IV i VII szkoły podstawowej miały zostać przygotowywane w częściach od 1 sierpnia do 1 października 2018 r. Stwierdzono, że protokoły zdawczo – odbiorcze nie zawierały dat odbioru przez ekspertów adaptowanych materiałów. Z kolei pozostałe 50% ww. materiałów edukacyjnych przekazano miesiąc przed zakończeniem roku szkolnego 2017/2018.

Materiały edukacyjne dla klas V i VIII szkoły podstawowej zawierające adaptacje tekstowe i adaptacje graficzne, piktogramy (symbole PCS) oraz nagrania video w polskim języku migowym (PJM) stworzone na podstawie pierwszych 50% zawartości każdego z aktualnie

<sup>107</sup> Zgodnie z art. 273 ust. 1 ustawy przepisy wprowadzające ustawę – Prawo oświatowe w roku szkolnym 2017/2018 dla uczniów klas, I, IV i VII powinny być dostępne podręczniki, materiały edukacyjne i materiały ćwiczeniowe opracowane w oparciu o podstawę programową kształcenia ogólnego dla szkoły podstawowej określoną w przepisach wydanych na podstawie art. 47 ust. 1 pkt 1 lit. b ustawy - Prawo oświatowe. W roku szkolnym 2018/2019 powyższe dotyczyło klas II, V i VII, a w roku szkolnym 2019/2020 – klas III, VI i VIII szkoły podstawowej. Zgodnie, zaś art. 277 ust. 1 art. 278 ustawy przepisy wprowadzające ustawę Prawo oświatowe podstawę programową kształcenia ogólnego dla branżowej szkoły I stopnia oraz dla szkoły przysposabiającej do pracy określoną w przepisach wydanych na podstawie art. 47 ust. 1 pkt 1 lit. e i f ustawy – Prawo oświatowe stosuje się, począwszy od roku szkolnego 2017/2018.

<sup>108</sup> Zaadoptowano do potrzeb uczniów mających trudności w uczeniu się i/lub komunikowaniu, w tym niesłyszących, słabosłyszących, z niepełnosprawnością intelektualną, z autyzmem i afazją.

<sup>109</sup> J.w.

<sup>110</sup> J.w.

dopuszczonych do użytków podręczników wymienionych w załączniku do umowy miały być przygotowywane w częściach, jednak protokoły zdawczo – odbiorcze nie zawierały dat odbioru adaptowanych materiałów. przez ekspertów.

Adaptacje podręczników dla klasy I, IV i VII w druku powiększonym bądź w systemie Braille'a dla uczniów niewidzących i słabowidzących przygotowano 88, 95, 117 i 118 dni po rozpoczęciu roku szkolnego 2017/2018.

Dopiero 28 stycznia 2020 r., tj. 149 po rozpoczęciu roku szkolnego 2019/2020, Minister zlecił dostosowanie podręczników do klasy I szkoły ponadpodstawowej (technikum i liceum) dla potrzeb uczniów niewidomych i słabowidzących. Minister nie zlecał przygotowania podręczników dla klas IV-VIII, jak również przygotowania podręczników, materiałów edukacyjnych, materiałów ćwiczeniowych i książek pomocniczych dostosowanych do podstawy programowej z 2017 r. do kształcenia specjalnego dla uczniów szkół uczniów specjalnej szkoły branżowej I stopnia oraz dla uczniów szkoły specjalnej przysposabiającej do pracy.

W efekcie opóźnień w opracowaniu podręczników, materiałów edukacyjnych i ćwiczeniowych zgodnych z podstawą programową z 2017 r. i dostosowanych do potrzeb uczniów niepełnosprawnych zespoły nauczycieli nie miały możliwości wyboru podręczników, materiałów edukacyjnych i ćwiczeniowych, stosownie do art. 22ab ust. 1 i 3 ustawy o systemie oświaty<sup>111</sup>. W tej sytuacji nauczyciele posługiwali się podręcznikami, materiałami edukacyjnymi i ćwiczeniowymi oraz książkami pomocniczymi, które dopuszczono do użytku szkolnego oraz adaptowano w latach 2000-2011<sup>112</sup>, na podstawie rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 26 lutego 2002 r. w sprawie podstawy programowej wychowania przedszkolnego oraz kształcenia ogólnego w poszczególnych typach szkół<sup>113</sup>. Co istotne zmiany podstawy programowej miały miejsce w 2008 r.<sup>114</sup>, 2012 r.<sup>115</sup> i 2017 r.

Pani Alina Sarnecka, Dyrektor DPPI wyjaśniła, że dostosowania zlecono w taki sposób, aby były one dostępne zgodnie z terminami wdrażania nowej podstawy programowej, stąd też zostały podzielone na etapy. W przypadku szkół ponadpodstawowych w 2016 r. dla uczniów niepełnosprawnych niewidomych i słabowidzących dodatkowo zostały opracowane adaptacje w systemie Braille'a i w druku powiększonym<sup>116</sup>, które nadal mogą być wykorzystywane przez uczniów objętych kształceniem specjalnym uczęszczających do szkół branżowych. Ponadto poinformowała, że podręczniki do kształcenia specjalnego dopuszczone do użytku szkolnego przed 15 lutym 2017 r. zachowały dopuszczenie do użytku szkolnego<sup>117</sup>.

Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że podręczniki, materiały edukacyjne i ćwiczeniowe oraz książki pomocnicze dopuszczone do użytku szkolnego w latach 2002-2011 były przygotowywane zgodnie z podstawą programową z 2002 r., z pominięciem podstaw programowych wprowadzonych w 2008 r. i w latach późniejszych (2012 r. i 2017 r.). Oznacza to, że materiały dydaktyczne dla szkół specjalnych dopuszczone przed 2017 r. mogły utracić swą przydatność uwzględniając zmiany w treści kształcenia<sup>118</sup>

<sup>111</sup> Zgodnie z powyższym przepisem zespoły nauczycieli prowadzący nauczanie w szkołach, w tym w szkołach specjalnych, przedstawiają dyrektorowi szkoły propozycję podręczników oraz materiałów edukacyjnych, uwzględniających potrzeby edukacyjne i możliwości psychofizyczne uczniów uczęszczających do danej szkoły specjalnej.

<sup>112</sup> Na stronie MEN pod adresem: <https://www.gov.pl/web/edukacja/wykaz-podrecznikow-dopuszczonych-do-uzytku-szkolnego> (dostęp: 15 kwietnia 2020 r.) wskazano podręczniki, w tym dla szkół podstawowych specjalnych, gimnazjów specjalnych, wraz z informacją *Wykaz podręczników dopuszczonych do użytku szkolnego, przeznaczonych do kształcenia specjalnego, opracowanych zgodnie z podstawą programową określoną w rozporządzeniu Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 26 lutego 2002 r. w sprawie podstawy programowej wychowania przedszkolnego oraz kształcenia ogólnego w poszczególnych typach szkół* (Dz. U. z 2002 r. nr 51, poz. 458 ze zm.).

<sup>113</sup> Dz. U. Nr 51, poz. 458, ze zm.

<sup>114</sup> Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 23 grudnia 2008 r. w sprawie podstawy programowej wychowania przedszkolnego oraz kształcenia ogólnego w poszczególnych typach szkół (Dz. U. z 2009 r. Nr 9, poz. 17).

<sup>115</sup> 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.).

<sup>116</sup> Elementy prawa, Masaż segmentarny, Fizykoterapia, Drenaż limfatyczny, Masaż klasyczny, Masaż w wybranych jednostkach chorobowych. Część 1-3, Anatomia i fizjologia człowieka, Masaż w kosmetyce i odnowie biologicznej, Rehabilitacja medyczna.

<sup>117</sup> Por. art. 344 ustawy Przepisy wprowadzające ustawę - Prawo oświatowe.

<sup>118</sup> Por. M. Pilich, „Ustawa o systemie oświaty. Komentarz”, wyd. VI, komentarz do art. 22aq ustawy o systemie oświaty, LEX.

poszczególnych przedmiotów. Zdaniem NIK, właściwym byłoby dokonanie przeglądu materiałów dydaktycznych wykazanych na stronie Ministra<sup>119</sup> pod względem ich aktualności.

Zgodnie z art. 1 pkt. 5 ustawy Prawo oświatowe, system oświaty zapewnia w szczególności dostosowanie treści, metod i organizacji nauczania do możliwości psychofizycznych uczniów, a także możliwość korzystania z pomocy psychologiczno-pedagogicznej i specjalnych form pracy dydaktycznej. Stosownie do art. 22c ustawy o systemie oświaty minister właściwy do spraw oświaty i wychowania może zlecić opracowanie i wydanie, w tym dystrybucję: podręcznika, materiału edukacyjnego, dostosowanej do potrzeb edukacyjnych i możliwości psychofizycznych uczniów niepełnosprawnych książki pomocniczej oraz materiału ćwiczeniowego, lub ich części.

(akta kontroli str. 1525-2031, 2054-2056, 2057-2178, 2197-2215)

3. Minister Edukacji Narodowej, w okresie objętym kontrolą, monitorował w ograniczonym zakresie warunki kształcenia uczniów w szkołach specjalnych.

W przyjętych na lata szkolne 2017/2018-2019/2020 kierunkach realizacji polityki oświatowej państwa nie uwzględniono zagadnień związanych z kształceniem uczniów z niepełnosprawnościami w szkołach specjalnych. Wyznaczone przez Ministra na ww. lata kierunki zadań z zakresu nadzoru pedagogicznego dla kuratorów oświaty obejmowały wyłącznie zagadnienia związane z kształceniem uczniów z niepełnosprawnościami w szkołach ogólnodostępnych lub integracyjnych. Jedynie w roku szkolnym 2018/2019 zaplanowano i przeprowadzono ewaluację problemową dotyczącą trzech wymagań w szkołach specjalnych przysposabiających do pracy, która nie dostarczyła Ministrowi informacji o procesie kształcenia w szkołach specjalnych<sup>120</sup>. W zakresie monitorowania w roku szkolnym 2019/2020 nadzoru pedagogicznego sprawowanego przez kuratorów oświaty zrealizowano zadanie „Przechodzenie uczniów ze szkół ogólnodostępnych do szkół specjalnych”. Ponadto, zgodnie z informacją uzyskaną w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK<sup>121</sup> w badanym okresie tylko jedną szkołę specjalną skontrolowano w zakresie oceny prawidłowości zapewnienia dzieciom i młodzieży pomocy psychologiczno-pedagogicznej.

Ponadto dane zgromadzone w SIO wykorzystano m.in. do przygotowywania przez Ministerstwo wkładu do *Informacji Rządu o działaniach podejmowanych na rzecz osób z niepełnosprawnościami*.<sup>122</sup> Jednak powyższe dane nierzetelnie przedstawiono w Informacjach<sup>123</sup>, podając że w latach 2016-2018 (stan na 30 września) funkcjonowało odpowiednio szkół specjalnych: 1 949, 2 895, 2 868, podczas gdy faktycznie liczba ta wynosiła: 2 434, 2 125, 2 115. Różnice za lata 2017 i 2018, tj. odpowiednio: 770 i 753 szkół, (33% i 35%), były m.in. skutkiem zaliczenia do sumy szkół, oddziałów gimnazjalnych, które funkcjonowały w strukturze organizacyjnej innych typów szkół.

Pani Joanna Wilewska, Dyrektor Departamentu Wychowania i Kształcenia Integracyjnego MEN<sup>124</sup> potwierdziła, że w latach 2017-2020 nie kontrolowano oraz nie monitorowano sytuacji uczniów ze specjalnymi potrzebami edukacyjnymi, kształcącymi się w szkołach specjalnych, a także sytuacji i warunków pracy nauczycieli tych szkół oraz zapewnienia odpowiednich środków dydaktycznych i wyposażenia sal dydaktycznych. Dodała również, że *Ministerstwo Edukacji Narodowej nie prowadziło monitorowania obecnie stosowanej nowej podstawy programowej w szkołach specjalnych*. Podała też, że *do liczby gimnazjów i zasadniczych szkół zawodowych wliczono oprócz szkół samodzielnych (wygasających), również szkoły innego typu (np. szkoła podstawowa), do których oddziały szkół gimnazjalnych i zasadniczych szkół zawodowych zostały włączone*.

Zdaniem NIK, w sytuacji wprowadzenia od roku szkolnego 2017/2018 istotnych zmian strukturalnych i programowych, które dotyczyły również szkół specjalnych, niezbędnym było

<sup>119</sup> <https://www.gov.pl/web/edukacja/wykaz-podrecznikow-dopuszczonych-do-uzytku-szkolnego> (dostęp: 15 kwietnia 2020 r.)

<sup>120</sup> <https://www.npseo.pl/action/raports>.

<sup>121</sup> Informacja uzyskana od 15 spośród 16 kuratorów oświaty.

<sup>122</sup> Przedstawianej Sejmowi, zgodnie z uchwałą Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 1 sierpnia 1997 r. Karta Praw Osób Niepełnosprawnych M. P. Nr 50, poz. 475.

<sup>123</sup> <http://www.niepelnospawni.gov.pl/p,121,informacje-o-realizacji-karty-praw-osob-niepelnospawnych>; pismo nr DWKI-WSPE.035.1.2017.HM z 28 marca 2017 r., nr DWKI-WSPE.035.1.2018.KT z 4 kwietnia 2018 r., DWKI-WSPE.035.1.2019.KT z 22 marca 2019 r.

<sup>124</sup> Dalej: DWKI.

podjęcie przez Ministra czynności nadzoru w zakresie warunków kształcenia uczniów tych szkół.

(akta kontroli str. 609-786, 809-905, 1111-1114, 2571-2897)

4. W Ministerstwie w sposób nierzetelny sporządzono część umów zawartych w latach 2017-2019 z Uniwersytetem Warszawskim na adaptację podręczników materiałów edukacyjnych, materiałów ćwiczeniowych oraz książek pomocniczych oraz umów zawartych z ekspertami na przystosowanie założeń podstawy programowej kształcenia ogólnego do pracy z uczniami ze specjalnymi potrzebami edukacyjnymi. Ponadto nierzetelnie nadzorowano odbiór przedmiotów tych umów. NIK zauważa, że dopiero podczas kontroli Minister zaakceptował podręczniki do kształcenia specjalnego: *Szkolni przyjaciele. Edukacja wczesnoszkolna w klasie III część 2-4* oraz *Szkolni przyjaciele. Edukacja wczesnoszkolna w klasie III. Matematyka część 2*, udostępnione wcześniej na stronie ORE.

4.1. W siedmiu umowach<sup>125</sup> zawartych w latach 2017-2019 z Uniwersytetem Warszawskim na adaptację podręczników, materiałów edukacyjnych i ćwiczeniowych oraz książek pomocniczych nie wskazano do jakiego stopnia niepełnosprawności intelektualnej mają one zostać przygotowane/adaptowane.

Pani Alina Samecka, Dyrektor DPPI poinformowała, że umowy zawarte w latach 2017-2019 są zgodne z przepisami obowiązującego prawa i zostały zafarfakowane przez radcę prawnego. Doprecyzowanie rodzaju niepełnosprawności do niepełnosprawności intelektualnej w stopniu lekkim mogłoby zawęzić korzystanie z publikacji uczniom z niepełnosprawnością intelektualną w stopniu umiarkowanym i znacznym realizującym odrębną podstawę programową. Ponadto diagnozy uczniów z niepełnosprawnością intelektualną bywają niejednokrotnie nieoczywiste.

4.2. W sposób nierzetelny sporządzono protokoły zdawczo – odbiorcze do umów, tj.:

- protokoły sporządzano na koniec umowy, pomimo że postanowienia umów wskazują, że zlecone adaptacje miały być przygotowane w częściach zgodnie z harmonogramem;
- protokoły sformułowano w sposób bardzo ogólny, stąd nie zawierały stwierdzeń w jakim zakresie ekspert dokonał weryfikacji adaptowanych materiałów, co zdaniem NIK utrudniało rzetelny odbiór zleconego dzieła; większość protokołów zdawczo – odbiorczych nie zawierała dat potwierdzających merytoryczny odbiór danego materiału przez eksperta oraz osobę reprezentującą wykonawcę (UW);
- w przypadku umowy MEN.2019.DPPI.804 protokoły zdawczo – odbiorcze do poz. 20 i 24 Harmonogramu umowy, zostały uzupełnione dopiero w trakcie kontroli NIK.

Pani Alina Samecka, Dyrektor DPPI poinformowała, że: (...) procedura zlecenia adaptacji i odbierania podręczników jest regulowana umowami, które są zawierane pomiędzy Ministrem Edukacji Narodowej, a konkretnym podmiotem. Ponadto stwierdziła, że: protokoły zdawczo-odbiorcze były sporządzane i podpisywane przez daną uczelnię i eksperta. ORE otrzymywało podpisane przez strony protokoły. Zapisy umowy nie wskazują, że protokoły miały być podpisywane w zakresie każdej oddawanej części. Protokoły zdawczo-odbiorcze stanowią załącznik do umów zawieranych pomiędzy MEN a UW. Dostosowania podręczników, czy materiałów edukacyjnych są opracowywane na podstawie dopuszczonych przez Ministra Edukacji Narodowej podręczników do kształcenia ogólnego, co wyklucza niezgodność adaptacji z podstawą programową, ponadto (...) zespoły Uniwersytetu Warszawskiego dokonujące adaptacji złożone są z wysoko wykwalifikowanych specjalistów (...), dodatkowa ocena przez ekspertów wybieranych przez ORE pozwala w pełni zachować rzetelność i jakość oddawanych publikacji.

4.3. Dwie umowy o dzieło z ekspertami (spośród ośmiu poddanych badaniu) dotyczące przygotowania założeń podstawy programowej kształcenia ogólnego dla uczniów ze specjalnymi potrzebami edukacyjnymi sporządzono dopiero po wcześniejszym wykonaniu przez wykonawców danego zadania.

<sup>125</sup> Umowy: MEN.2017.DWKI.882, MEN.2017.DWKM.1190, MEN.2018.DPPI.248, MEN.2018.DPPI.651, MEN.2018.DPPI.872, MEN.2019.DPPI.804, MEN.2019.DPPI.1007.

W umowie z koordynatorem Zespołu zawartej 25 listopada 2016 r.<sup>126</sup> (w § 4 ust. 1) podano, że: *Wykonawca tej umowy zobowiązuje się do przekazania Zamawiającemu wstępnej wersji swojej pracy w terminie do 18 listopada 2016 r.* W umowie z ekspertem, zawartej w dniu 22 listopada 2016 r.<sup>127</sup> (w § 4 ust. 1) wskazano, że: *Wykonawca tej umowy zobowiązuje się do przekazania koordynatorowi Zespołu wstępnej wersji swojej pracy w terminie do 10 listopada 2016 r.* Tymczasem eksperci, bez wcześniejszego podpisania umowy, przygotowywali materiały i sukcesywnie przekazywali je Koordynatorowi Zespołu w terminie do 18 listopada 2016 r., który następnie przekazał wstępną wersję materiału do MEN.

Pani Alina Samecka, Dyrektor DPPI MEN poinformowała, że: *Wskazane umowy o dzieło (...) ze wskazanymi terminami wstępnej wersji podstawy programowej to omyłka.* Jednocześnie potwierdziła, że prace nad przygotowaniem nowej podstawy programowej były prowadzone już wcześniej, w wyniku podjętych w trybie pilnym rozmów, na podstawie umów ustnych, a następnie pisemnych.

Konsekwencją pośpiechu w realizacji powyższych prac był również nierzetelny zapis w protokole zdawczo-odbiorczym sporządzonym z koordynatorem Zespołu, w którym wskazano, że do 9 grudnia 2016 r. przygotowano część założeń, podczas gdy faktycznie miało to miejsce 15 grudnia 2016 r. Umowy z kolejnymi ekspertami zawierano w dniu przedkładania Koordynatorowi efektów końcowych prac członków Zespołu, tj. 9 grudnia 2016 r. (trzy umowy) lub po tym terminie do 22 grudnia 2016 r. (siedem umów).

Pani Alina Samecka wyjaśniła, że: *(...) treść umów odzwierciedlała faktyczny sposób i terminy wykonywania pracy przez ekspertów, (...) zaś praktycznie wszyscy eksperci i koordynatorzy byli zaangażowani w proces konsultacji i uzgodnień zewnętrznych.* Zdaniem NIK, w przypadku tak istotnej kwestii, jaką jest przygotowanie podstawy programowej z 2017 r. w części przeznaczonej dla kształcenia specjalnego, umowy powinny mieć formę pisemną a nie ustną, z precyzyjnie opisanym przedmiotem wykonania danego dzieła. Ponadto wskazany w umowie termin jej realizacji wiąże obie strony umowy, stąd powinien zostać określony w sposób umożliwiający realizację dzieła w danym terminie. Zdaniem NIK, powyższe nieprawidłowości świadczą o braku właściwego nadzoru nad odbiorem przedmiotu umów, w tym w zakresie kontroli zarządczej w tym obszarze, na co może mieć również wpływ brak procedury zlecenia i odbioru przez Ministra podręczników, materiałów edukacyjnych, materiałów ćwiczeniowych, książek pomocniczych.

(akta kontroli str. 1027-1058, 1525-2031, 2049-2051, 2057-2178, 2197-2206, 2276-2285, 2339-2341, 2926-2943)

## IV. Wnioski

Przedstawiając powyższe oceny wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, wnosi o:

Wnioski

1. Zamieszczanie w ocenach skutków regulacji do projektów aktów normatywnych wyników analiz dotyczących wpływu projektowanych zmian na podmioty, do których one odnoszą się oraz wpływu na istotne obszary ich oddziaływania, w tym w szczególności na sektor finansów publicznych, ze wskazaniem źródeł danych i przyjętych do obliczeń założeń;
2. Zapewnienie dostępności podręczników, materiałów edukacyjnych i ćwiczeniowych oraz książek pomocniczych do kształcenia uczniów szkół specjalnych, przed rozpoczęciem danego roku szkolnego;
3. Monitorowanie warunków kształcenia w szkołach specjalnych, w szczególności skutków wprowadzonych zmian strukturalnych i programowych;
4. Rzetelne sprawowanie nadzoru nad odbiorem przedmiotu umów dotyczących adaptacji podręczników, materiałów edukacyjnych i ćwiczeniowych oraz książek pomocniczych.

## V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

<sup>126</sup> Umowa o dzieło Nr MEN/2016/DPPI/1266.

<sup>127</sup> Umowa o dzieło Nr MEN/2016/DPPI/1268.

Prawo zgłoszenia  
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ust. 1 i 3 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Prezesa 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, dnia 17 czerwca 2020 r.

Wiceprezes  
Najwyższa Izba Kontroli  
Małgorzata Motylow

/ - /

.....  
podpis

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

  
.....