



LKI.410.022.00.2016

Nr ewid. 33/2016/P/16/071/LKI

Informacja o wynikach kontroli

# Kształcenie w szkołach dla dorosłych

DELEGATURA NIK  
W KIELCACH

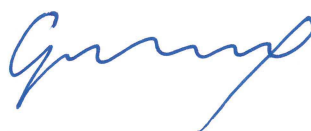
## MISJA

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

## WIZJA

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

Dyrektor Delegatury Najwyższej Izby Kontroli  
w Kielcach:



Grzegorz Walendzik

**Akceptuję:**

Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli



Mieczysław Łuczak

**Zatwierdzam:**

Prezes Najwyższej Izby Kontroli



Krzysztof Kwiatkowski

Warszawa, dnia 16.08.2017 r.

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

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

## SPIS TREŚCI

WYKAZ STOSOWANYCH POJĘĆ, SKRÓTÓW I SKRÓTOWCÓW .....	4
Wprowadzenie .....	6
1. ZAŁOŻENIA KONTROLI .....	7
1.1. Temat kontroli .....	7
1.2. Cel i zakres kontroli .....	7
1.3. Uzasadnienie podjęcia kontroli .....	8
2. PODSUMOWANIE WYNIKÓW KONTROLI .....	10
2.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności .....	10
2.2. Synteza wyników kontroli .....	10
2.3. Uwagi i wnioski .....	14
3. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI .....	17
3.1. Realizacja procesu kształcenia w szkołach dla dorosłych .....	17
3.1.1. Rekrutacja do szkół .....	17
3.1.2. Kwalifikacje nauczycieli .....	20
3.1.3. Zapewnienie odpowiedniego wyposażenia oraz bezpieczeństwa i higieny .....	22
3.1.4. Prowadzenie dokumentacji szkolnej .....	24
3.1.5. Stosowanie zasad oceniania, klasyfikowania i promowania słuchaczy .....	26
3.2. Informacje od kuratorów oświaty .....	28
3.3. Finansowanie szkół dla dorosłych .....	32
3.3.1. Wyniki kontroli NIK w niepublicznych szkołach dla dorosłych .....	35
3.3.2. Wyniki kontroli w starostwach powiatowych i urzędzie miasta na prawach powiatu .....	36
3.3.3. Informacje otrzymane z wybranych jednostek samorządu terytorialnego na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 1 ustawy o NIK .....	41
3.4. Efekty pracy dydaktycznej szkół dla dorosłych .....	48
3.4.1. Skuteczność i efektywność kształcenia na podstawie wyników kontroli NIK oraz odpowiedzi na zapytanie NIK .....	48
3.4.2. Ministerstwo Edukacji Narodowej .....	54
3.4.3. CKE, okręgowe komisje egzaminacyjne .....	56
4. INFORMACJE DODATKOWE .....	57
4.1. Przygotowanie kontroli .....	57
4.2. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli .....	58
5. ZAŁĄCZNIKI .....	60
5.1. Analiza stanu prawnego .....	60
5.2. Wykaz najważniejszych aktów normatywnych dotyczących kontrolowanej działalności .....	69
5.3. Wykaz skontrolowanych jednostek, osób kierujących tymi jednostkami oraz ocen ogólnych kontrolowanej działalności .....	70
5.4. Wykaz organów, którym przekazano informację o wynikach kontroli .....	72
5.5. Wzór ankiety dla słuchaczy/absolwentów szkół dla dorosłych .....	73
5.6. Zestawienie analityczne danych z okręgowych komisji egzaminacyjnych .....	75
5.7. Wyniki odpowiedzi dyrektorów szkół na zapytanie NIK .....	88
5.8. Spis ilustracji zamieszczonych w Informacji .....	95

## WYKAZ STOSOWANYCH POJĘĆ, SKRÓTÓW I SKRÓTOWCÓW

- **CKE** – Centralna Komisja Egzaminacyjna
- **egzamin potwierdzający kwalifikacje w zawodzie**<sup>1</sup> – egzamin umożliwiający uzyskanie świadectwa potwierdzającego kwalifikację w zawodzie w zakresie jednej kwalifikacji, a w przypadku uzyskania świadectw potwierdzających wszystkie kwalifikacje wyodrębnione w danym zawodzie oraz posiadania wymaganego wykształcenia (zasadniczego zawodowego lub średniego) również dyplomu potwierdzającego kwalifikacje zawodowe (art. 3 pkt 21 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty<sup>2</sup>). O ile nie zaznaczono inaczej, w treści niniejszej informacji odniesiono się do przepisów tej ustawy w brzmieniu obowiązującym w okresie objętym kontrolą.
- **kwalifikacja w zawodzie** – wyodrębniony w danym zawodzie zestaw oczekiwanych efektów kształcenia, których osiągnięcie potwierdza świadectwo wydane przez okręgową komisję egzaminacyjną, po zdaniu egzaminu potwierdzającego kwalifikacje w zawodzie w zakresie jednej kwalifikacji (art. 3 pkt 19 ustawy o systemie oświaty)
- **kwalifikacyjny kurs zawodowy** – kurs, którego program nauczania uwzględnia podstawę programową kształcenia w zawodach, w zakresie jednej kwalifikacji, którego ukończenie umożliwia przystąpienie do egzaminu potwierdzającego kwalifikacje w zawodzie w zakresie tej kwalifikacji (art. 3 pkt 20 ustawy o systemie oświaty)
- **MEN** – Ministerstwo Edukacji Narodowej
- **oddział** – podstawowa jednostka organizacyjna szkoły, skupiająca uczniów na tym samym poziomie nauczania
- **OKE** – okręgowa komisja egzaminacyjna
- **organ prowadzący szkołę** – osoba prawna lub fizyczna prowadząca szkołę. Organ prowadzący szkołę odpowiada za jej działalność. Do jego zadań należy m.in. zapewnienie warunków działania szkoły, w tym bezpiecznych i higienicznych warunków nauki, zapewnienie obsługi administracyjnej, finansowej i organizacyjnej szkoły oraz wyposażenie szkoły w pomoce dydaktyczne i sprzęt niezbędny do pełnej realizacji programów nauczania i przeprowadzania egzaminów (art. 3 pkt 5 oraz art. 7 pkt 1, 3 i 4 ustawy o systemie oświaty)
- **PPIS** – państwowy powiatowy inspektor sanitarny
- **rozporządzenie w sprawie BHP** – rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 31 grudnia 2002 r. w sprawie bezpieczeństwa i higieny w publicznych i niepublicznych szkołach i placówkach (Dz. U. z 2003 r. Nr 6, poz. 69 ze zm.)
- **rozporządzenie w sprawie kwalifikacji nauczycieli** – rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 12 marca 2009 r. w sprawie szczegółowych kwalifikacji wymaganych od nauczycieli oraz określenia szkół i wypadków, w których można zatrudnić nauczycieli niemających wyższego wykształcenia lub ukończonego zakładu kształcenia nauczycieli (Dz. U. z 2015 r., poz. 1264)
- **rozporządzenie z 2002 r. w sprawie prowadzenia dokumentacji** – rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 19 lutego 2002 r. w sprawie sposobu prowadzenia przez publiczne przedszkola, szkoły i placówki dokumentacji przebiegu nauczania, działalności wychowawczej i opiekuńczej oraz rodzajów tej dokumentacji (Dz. U. Nr 23, poz. 225, ze zm.)
- **rozporządzenie z 2014 r. w sprawie prowadzenia dokumentacji** – rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 29 sierpnia 2014 r. w sprawie sposobu prowadzenia przez publiczne przedszkola, szkoły

<sup>1</sup> Termin ten, dotyczący tzw. „nowego” egzaminu zawodowego, należy odróżnić od **egzaminu potwierdzającego kwalifikacje zawodowe** (tzw. „starego” egzaminu zawodowego), przeprowadzanego dla osób, które rozpoczęły naukę przed 1 września 2012 r. „Stary” egzamin będzie przeprowadzany do roku szkolnego 2016/2017. Szczegółowe informacje na temat tych egzaminów można znaleźć na stronie internetowej [www.cke.edu.pl](http://www.cke.edu.pl). Dla uproszczenia, w niniejszej informacji, o ile nie zaznaczono inaczej, pod pojęciem egzaminu potwierdzającego kwalifikacje w zawodzie rozumiane były oba te egzaminy.

<sup>2</sup> Dz. U. z 2016 r. poz. 1943, ze zm.

i placówki dokumentacji przebiegu nauczania, działalności wychowawczej i opiekuńczej oraz rodzajów tej dokumentacji (Dz. U. poz. 1170, ze zm.)

- **SIO** – system informacji oświatowej, służący uzyskiwaniu danych niezbędnych do prowadzenia polityki edukacyjnej państwa, podnoszenia jakości i upowszechnienia edukacji oraz do usprawnienia finansowania zadań oświatowych
- **szkoła dla dorosłych** – szkoła, w której stosuje się odrębną organizację kształcenia i do której przyjmowane są osoby mające ukończone 18 lat, a także kończące 18 lat w roku kalendarzowym, w którym przyjmowane są do szkoły (art. 3 pkt 15 ustawy o systemie oświaty). Szkoły mogą być publiczne, niepubliczne oraz niepubliczne o uprawnieniach szkół publicznych. Szkoła niepubliczna może uzyskać uprawnienia szkoły publicznej, jeżeli realizuje minimum programowe oraz stosuje zasady klasyfikowania i promowania uczniów ustalone przez Ministra Edukacji Narodowej, umożliwiające uzyskanie świadectw lub dyplomów państwowych (art. 7 ust. 3 ustawy o systemie oświaty)
- **ustawa o NIK** – ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> Dz. U. z 2017 r. poz. 524.

## Wprowadzenie

*Nauczyciel tylko otwiera drzwi, a uczeń wejść już musi sam* głosi przysłowie, przypisywane niekiedy Konfucjuszowi, które wydaje się w sposób szczególny odnosić do dorosłych uczniów (słuchaczy). Prezentowane wyniki kontroli w dobitny sposób pokazują, że tylko niewielki odsetek dorosłych, którzy podejmują naukę (często po wcześniejszych niepowodzeniach szkolnych), decyduje się przejść przez metaforyczne drzwi. Jeszcze mniejsza część dociera dalej, osiągając sukces rozumiany jako uzyskanie wyższego poziomu wykształcenia lub zdanie egzaminu zewnętrznego kończącego dany etap edukacji (egzaminu maturalnego lub egzaminu potwierdzającego kwalifikacje w zawodzie).

Na sytuację tę wpływa wiele czynników; nie wszystkie z nich mogły być zbadane w trakcie kontroli Najwyższej Izby Kontroli lub działań innych organów, które prowadzą w tym obszarze czynności kontrolne, nadzorcze lub ewaluacyjne. Do spraw związanych ze specyfiką uczenia się dorosłych uczniów, czyli zagadnień andragogiki, a w szczególności ze sferą motywacji, dochodzą wymierne już kwestie finansowe. Każdego roku z budżetu państwa przekazywane jest około 1,5 mld zł na finansowanie szkół dla dorosłych, w tym dotacje dla szkół niepublicznych, przekazywane szkołom przez jednostki samorządu terytorialnego szczebla powiatowego. Dotacje te, których wysokość uzależniona jest od typu i rodzaju szkoły oraz zróżnicowana terytorialnie<sup>4</sup>, przysługują na każdego słuchacza, który w danym miesiącu wziął udział w przynajmniej połowie obowiązkowych zajęć edukacyjnych. Na wysokość otrzymywanych środków nie wpływa jakość kształcenia w szkole ani skuteczność tego kształcenia – kluczem do otrzymania dotacji są podpisywane przez słuchaczy listy obecności.

Wysokość wydatków na kształcenie dorosłych i stwierdzone nieprawidłowości skłaniają do poważnej refleksji na temat tego, czy środki te wydatkowane są efektywnie. Wyniki kontroli jednoznacznie wskazują, iż odpowiedź na to pytanie jest negatywna. Przyczyny tego w znacznej części mają charakter systemowy – obowiązujące regulacje prawne i przyjęty sposób finansowania nie generują bodźców, które wymuszałyby poprawę jakości i skuteczności kształcenia, a co za tym idzie, poprawę efektywności wydatkowanych na ten cel środków publicznych.

Kształcenie osób dorosłych realizowane w systemie oświaty jest systemowo powiązane ze szkolnictwem zawodowym. System oświaty w Polsce przechodzi kolejne zmiany – po tych związanych z reformą szkolnictwa zawodowego w 2012 r., modyfikacji ulega struktura szkolnictwa, poprzez m.in. na likwidację gimnazjów. W świetle wyników kontroli NIK nie ma wątpliwości, że poważne zmiany są niezbędne w systemie organizowania i finansowania kształcenia dorosłych. Przedstawiając niniejszą informację mamy nadzieję, iż pomoże ona zdiagnozować istotne przyczyny braku skuteczności i efektywności systemu kształcenia dorosłych i ułatwi podjęcie działań, które pozwolą te słabości wyeliminować.

---

<sup>4</sup> Kwota ta jest ustalana przez poszczególne JST jako połowa wydatków bieżących ponoszonych w szkołach publicznych tego samego typu i rodzaju w przeliczeniu na jednego ucznia. Wysokość różnicuje typ szkoły (np. liceum ogólnokształcące, szkoła policealna, zasadnicza szkoła zawodowa) i tryb kształcenia (dzienny, zaoczny, wieczorowy); inna wysokość dotacji przysługuje także dla szkół medycznych.

# 1. ZAŁOŻENIA KONTROLI

## 1.1. Temat kontroli

Kontrola *Kształcenie w szkołach dla dorosłych* (nr P/16/071).

## 1.2. Cel i zakres kontroli

Głównym celem kontroli była ocena, czy kształcenie w szkołach dla dorosłych jest prawidłowe, skuteczne i efektywne, w tym ocena działalności:

- szkół, w zakresie zgodności z przepisami prawa organizacji i realizacji procesu dydaktycznego oraz skuteczności przygotowania słuchaczy do egzaminów,
- jednostek samorządu terytorialnego, w zakresie prawidłowości udzielania i rozliczania dotacji na działalność szkół dla dorosłych oraz kontroli prawidłowości wykorzystania dotacji przyznanych szkołom z budżetów tych jednostek.

W niniejszej kontroli **skuteczność** kształcenia dorosłych mierzono udziałem absolwentów w ogólnej liczbie słuchaczy tych szkół lub udziałem osób zdających egzaminy zewnętrzne w ogólnej liczbie słuchaczy. Za miarę **efektywności** kształcenia dorosłych przyjęto wysokość wydatków poniesionych ze środków publicznych na kształcenie jednego absolwenta danej szkoły dla dorosłych, który zdał egzamin zewnętrzny<sup>5</sup>.

### Zakres podmiotowy i przedmiotowy kontroli

Kontrolę przeprowadzono w pięciu publicznych szkołach dla dorosłych i 15 szkołach niepublicznych o uprawnieniach szkół publicznych<sup>6</sup> dla dorosłych (z wyłączeniem szkół artystycznych i specjalnych), na terenie pięciu województw (mazowieckiego, opolskiego, podlaskiego, śląskiego i świętokrzyskiego) oraz czterech właściwych terytorialnie starostwach powiatowych i jednym urzędzie miasta na prawach powiatu. Szczegółowy wykaz jednostek kontrolowanych zawarto w załączniku nr 5.3. do Informacji.

Kontrolę przeprowadzono od 27 września 2016 r. do 31 stycznia 2017 r. Badaniami kontrolnymi objęto lata szkolne od 2013/2014 do 2015/2016, a także zdarzenia przed i po tym okresie, mające znaczenie dla kontrolowanej działalności.

Na podstawie art. 12 pkt 3 ustawy o NIK zlecono właściwym kuratorom oświaty przeprowadzenie we wszystkich objętych kontrolą szkołach dla dorosłych kontroli w zakresie kształcenia w szkołach dla dorosłych, w tym oceny efektywności działalności dydaktycznej tych szkół. Ponadto w pięciu szkołach NIK zleciła przeprowadzenie kontroli właściwym państwowym wojewódzkim lub powiatowym inspektorom sanitarnym<sup>7</sup>.

### Kryteria kontroli

Kontrolę przeprowadzono w:

- pięciu szkołach publicznych na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy o NIK, przy zastosowaniu kryteriów: legalności, gospodarności i rzetelności, zgodnie z art. 5 ust. 2 ustawy o NIK;

<sup>5</sup> Zgodnie z normą ISO 9000, skuteczność to stopień, w jakim planowane działania zostały wykonane, a planowane wyniki osiągnięte. Z kolei efektywność definiowana jest jako relacja między osiągniętymi wynikami a wykorzystanymi zasobami.

<sup>6</sup> O ile nie wskazano inaczej, w dalszej części Informacji pod pojęciem szkół niepublicznych rozumiane są szkoły niepubliczne o uprawnieniach szkół publicznych.

<sup>7</sup> Kontrole sanitarne zlecono tylko w tych szkołach, w których nie były one prowadzone w okresie objętym kontrolą, tj. Policealnej Szkole Cosinus w Białymstoku, Policealnej Szkole Cosinus I w Warszawie, Szkole Policealnej dla Dorosłych w Bielsku Podlaskim Zakładu Doskonalenia Zawodowego w Białymstoku, Policealnej Szkole Centrum Nauki i Biznesu ŻAK w Piasecznie oraz Liceum Ogólnokształcącym dla Dorosłych ŻAK w Łomży.

- czterech starostwach powiatowych i jednym urzędzie miasta na prawach powiatu na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy o NIK, przy zastosowaniu kryteriów: legalności, gospodarności i rzetelności, zgodnie z art. 5 ust. 2 ustawy o NIK;
- 15 szkołach niepublicznych na podstawie art. 2 ust. 3 ustawy o NIK, przy zastosowaniu kryteriów legalności i gospodarności, zgodnie z art. 5 ust. 3 ustawy o NIK.

### **Dodatkowe źródła informacji**

Najwyższa Izba Kontroli uzyskała, na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 1 ustawy o NIK, od dyrektorów 611 szkół dla dorosłych z terenu całego kraju informacje na temat wybranych aspektów kształcenia w szkołach dla dorosłych (m.in. przyczyn przerywania nauki przez słuchaczy, odsetka absolwentów w liczbie słuchaczy, kontroli prowadzonych przez dotujące jednostki samorządu terytorialnego). Kwestionariusz, w formie elektronicznej, został wysłany do dyrektorów 958 szkół dla dorosłych – wszystkich, w których liczba słuchaczy na 30 września 2016 r. przekraczała 100. W wyznaczonym terminie do NIK spłynęły odpowiedzi od dyrektorów 63,8% ankietowanych szkół.

Z MEN uzyskano informacje m.in. o działaniach podejmowanych w ramach nadzoru i koordynacji nadzoru pedagogicznego w stosunku do szkół dla dorosłych na terenie kraju oraz prowadzonych analizach w zakresie skuteczności i efektywności kształcenia w szkołach dla dorosłych, a także wynikach tych analiz.

Od wszystkich kuratorów oświaty w Polsce uzyskano informacje m.in. o kontrolach przeprowadzonych w szkołach dla dorosłych oraz ich wynikach. Informacje w tym zakresie przedstawili także prezydenci wszystkich miast wojewódzkich<sup>8</sup>.

Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła ponadto badanie ankietowe w skontrolowanych szkołach, w którym wzięło udział 930 słuchaczy i absolwentów szkół dla dorosłych. Wzór ankiety stanowi załącznik nr 5.5. do Informacji.

Wszyscy wskazani wyżej interesariusze przedstawiali także opinie na temat problemów i trudności związanych z funkcjonowaniem szkół dla dorosłych oraz zmian, jakich wymaga system kształcenia dorosłych.

Dodatkowo pozyskano z CKE i wszystkich ośmiu okręgowych komisji egzaminacyjnych w kraju informacje dotyczące zdawalności egzaminów zewnętrznych przez absolwentów szkół dla dorosłych. Wyniki analizy uzyskanych danych przedstawiono w załączniku 5.6.

### **1.3. Uzasadnienie podjęcia kontroli**

Uczenie się przez całe życie stanowi jeden z ważnych celów Unii Europejskiej, przy czym proces ten definiowany jest jako wszelkie formy nauki podejmowane przez całe życie, mające na celu doskonalenie, pogłębianie wiedzy, umiejętności i kompetencji z perspektywy osobistej (indywidualnej), obywatelskiej, społecznej i/lub zawodowej<sup>9</sup>. W ostatnich latach proces uczenia się przez całe życie zajął kluczowe miejsce w europejskiej polityce współpracy na polu edukacji i szkoleń, a za istotny jego element uznano kształcenie dorosłych. Umożliwienie dorosłym uczenia się jest znaczącym czynnikiem rozwoju społecznego i ekonomicznego oraz samorealizacji poszczególnych jednostek. Edukacja dorosłych przynosi korzyści w postaci większego zaangażowania obywatelskiego, lepszego zdrowia i dobrobytu. Do jego pozytywnych skutków należą także większe szanse zatrudnienia i wyższe kompetencje zawodowe.

W większości krajów Unii Europejskiej władze wspierają finansowo osoby uczestniczące w uzupełniającej edukacji formalnej, zwłaszcza te o niskich kwalifikacjach i zagrożone wykluczeniem społecznym. Programy „drugiej szansy” na poziomie szkoły podstawowej lub średniej I stopnia są z reguły bezpłatne dla osób, które nie ukończyły jeszcze tych poziomów, to samo często dotyczy kwalifikacji i programów na poziomie szkoły średniej II stopnia. Na wyższych poziomach między poszczególnymi krajami istnieją bardzo duże różnice w sposobie finansowania

<sup>8</sup> Informacje te pozyskano także od prezydentów Torunia i Gorzowa Wielkopolskiego.

<sup>9</sup> Budzyńska M., Koncepcja kształcenia ustawicznego w Unii Europejskiej jako jeden ze sposobów realizacji Strategii Lizbońskiej, ze szczególnym uwzględnieniem Polski. Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, 2004, s. 2.



elastycznych programów kształcenia (np. studia w niepełnym wymiarze godzin), w szczególności sposób dostosowanych do potrzeb dorosłych. Podczas gdy w niektórych państwach tradycyjne programy w pełnym wymiarze godzin i programy elastyczne są traktowane tak samo, w innych metody finansowania zależą od modelu kształcenia (elastyczne opcje studiowania często wymagają większego wkładu własnego niż tradycyjne programy w pełnym wymiarze godzin). Podobne rozbieżności dotyczą bezpośredniego lub pośredniego wsparcia finansowego, o jakie mogą ubiegać się uczący się dorośli powracający do systemu edukacji formalnej. Niemniej jednak wszędzie w Europie bezpośrednie lub pośrednie wsparcie finansowe osób uczących się jest skoncentrowane na osobach bezrobotnych i osobach podatnych na wykluczenie z rynku pracy<sup>10</sup>.

Badania dotyczące stopnia zaawansowania kształcenia ustawicznego na poziomie krajowym wskazują, że realizacja tego celu jest w Polsce bardzo słaba, odbiegająca od średnich europejskich<sup>11</sup> oraz daleka od wyznaczonych celów strategicznych<sup>12</sup>. Szczególnie słabo prezentują się takie wymiary kształcenia, jak nabywanie umiejętności (szkolenia zawodowe i kursy), samokształcenie oraz zdobywanie doświadczeń poprzez uczestnictwo w życiu kulturalnym, sportowym i rekreacyjnym. W badaniach tych lepiej wypada obszar związany z kształceniem formalnym, czyli pozyskiwaniem wiedzy<sup>13</sup>.

Szkoła podstawowa dla dorosłych, gimnazjum dla dorosłych i liceum ogólnokształcące dla dorosłych są szkołami drugiej szansy dla osób, które z różnych powodów nie uzyskały wykształcenia podstawowego, gimnazjalnego lub średniego przed ukończeniem 18. roku życia. Dorośli, którzy mają wykształcenie średnie, mogą zdobywać kwalifikacje zawodowe w szkołach policealnych, natomiast kwalifikacje w większości zawodów, które są nauczane w szkołach zawodowych dla młodzieży osoby dorosłe mogą zdobywać w formach pozaszkolnych, w ramach kwalifikacyjnych kursów zawodowych. Wg stanu na 30 września 2015 r. w Polsce funkcjonowało 3.852 szkół dla dorosłych, w których kształciło się 406,3 tys. słuchaczy<sup>14</sup>.

Jak wynika z doniesień medialnych (np. Dziennik Gazeta Prawna z 29 stycznia 2015, "200 tys. za jedną zdaną maturę"), w szkołach dla dorosłych co roku naukę rozpoczyna 130 tys. osób, ale egzamin maturalny zdaje tylko kilka procent z nich. Problemem są także bardzo niskie kompetencje absolwentów tych placówek.

---

<sup>10</sup> Szerzej: Dorośli w systemie edukacji formalnej: polityka i praktyka w Europie, Fundacja Rozwoju Systemu Edukacji, Warszawa 2011.

<sup>11</sup> W statystykach Eurostatu wskaźnik lifelong learning to udział osób w wieku 25–64 lata, którzy pobierali naukę lub uczestniczyli w szkoleniu w ciągu 4 tygodni poprzedzających badanie. W krajach UE występują ogromne dysproporcje pod względem tak definiowanej aktywności edukacyjnej osób dorosłych. Liderami w tym zakresie są kraje skandynawskie (Dania, Szwecja i Finlandia), w których częściej niż co czwarta osoba w wieku 25–64 lata uczestniczy w edukacji permanentnej, podczas gdy w wielu krajach członkowskich (np. Rumunii, Słowacji, Bułgarii i na Węgrzech) nie przekracza 3%. Polska z wartością wskaźnika na poziomie 4,3%, tzn. znacznie poniżej średniej europejskiej (10,5%), należy do krajów o najniższych wskaźnikach lifelong learning. Grotowska-Leder J., Rzecz o kształceniu dorosłych. Lifelong learning w Polsce, w perspektywie Unii Europejskiej. Acta Universitatis Lodziensis, Folia Sociologica nr 50/2014.

<sup>12</sup> Wskaźnik osób dorosłych uczestniczących w kształceniu i szkoleniu (w ciągu 4 tygodni przed badaniem) powinien do 2020 roku wzrosnąć do co najmniej 15% (rezolucja Rady w sprawie odnowionej europejskiej agendy w zakresie uczenia się dorosłych; 2011/C 372/01).

<sup>13</sup> Szerzej: Grześkowiak A., Statystyczna analiza aktywności edukacyjnej osób dorosłych w Polsce. Ekonometria = Econometrics, 2013, Nr 2 (40), s. 22-35.

<sup>14</sup> Na podstawie danych SIO.

## 2. PODSUMOWANIE WYNIKÓW KONTROLI

### 2.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności<sup>15</sup>

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie skuteczność kształcenia w kontrolowanych szkołach dla dorosłych. W objętych kontrolą placówkach z ponad 20 tysięcy osób rozpoczynających naukę, ukończyło ją tylko 21 procent. Egzaminy zewnętrzne zdało niespełna 8 procent słuchaczy, w tym maturę jedynie 2 procent<sup>16</sup>. NIK ustaliła, że wskaźniki zdawalności zarówno egzaminu maturalnego, jak i egzaminów potwierdzających kwalifikacje w zawodzie w publicznych szkołach dla dorosłych były znacznie wyższe, niż w szkołach niepublicznych, które mają dominującą rolę w kształceniu osób dorosłych. Wskaźniki zdawalności świadczą o lepszej jakości kształcenia dorosłych w placówkach publicznych<sup>17</sup>.

Tylko w jednej z dwudziestu skontrolowanych szkół dla dorosłych organizacja i realizacja procesu dydaktycznego była w pełni zgodna z przepisami prawa. W trzech skontrolowanych szkołach publicznych oraz w ośmiu szkołach niepublicznych wystąpiły nieprawidłowości dotyczące organizacji i realizacji procesu dydaktycznego, które mogły również mieć wpływ na jego skuteczność. Nawet w szkołach, w których zapewniono podstawowe warunki o charakterze formalno-organizacyjnym dla realizacji procesów nauczania (kwalifikacje nauczycieli, warunki lokalowe, wyposażenie dydaktyczne), znaczna część słuchaczy rezygnowała z nauki lub była skreślana z listy słuchaczy z powodu nieuzyskania wymaganej frekwencji na obowiązkowych zajęciach edukacyjnych.

**Stwierdzone w toku kontroli nieprawidłowości świadczą o tym, że w obowiązującym systemie organizacji kształcenia osób dorosłych nie funkcjonują mechanizmy, które zapewniałyby wysoką jakość, skuteczność i efektywność kształcenia.**

Przyjęte rozwiązania nie zapobiegają też zjawiskom patologicznym, w tym przede wszystkim wyludzeniu dotacji przez część szkół niepublicznych. W 40 procentach skontrolowanych tego typu placówek stwierdzono nieprawidłowości polegające na zawyżeniu w sprawozdaniach liczby uczniów, którzy uczestniczyli w co najmniej 50 procent obowiązkowych zajęć edukacyjnych w miesiącu – co pozwalało na uzyskanie wyższej niż należąca dotacji. W 20 procentach szkół skala nieprawidłowości wskazywała wręcz na możliwość popełnienia przestępstwa.

### 2.2. Synteza wyników kontroli

1. W skontrolowanych szkołach dla dorosłych naukę rozpoczęło 20.415 osób. Słuchacze podejmujący naukę w liceach ogólnokształcących stanowili 8% tej liczby. Skontrolowane licea ogólnokształcące ukończyło 42% osób rozpoczynających kształcenie, w szkołach policealnych odpowiedni wskaźnik wyniósł 19%. Do matury przystąpiło 112 absolwentów szkół dla dorosłych, egzamin dojrzałości zdało zaś 31 z nich. Dane te należy analizować z uwzględnieniem faktu, że często motywacja słuchaczy ograniczała się do uzyskania wykształcenia średniego, czyli ukończenia szkoły, niekoniecznie zaś obejmowała zdanie egzaminu maturalnego.

W skontrolowanych szkołach publicznych kształcenie dorosłych charakteryzowało się wyższą skutecznością niż w szkołach niepublicznych. W objętych kontrolą publicznych liceach ogólnokształcących maturę zdało

<sup>15</sup> Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie.

<sup>16</sup> Niską skuteczność kształcenia potwierdzają także informacje przekazane przez dyrektorów ponad sześciuset szkół dla dorosłych w ramach badania ankietowego, przeprowadzonego przez NIK. W liceach ogólnokształcących klasę 1. ukończyło 42% słuchaczy, którzy zapisali się do szkoły, a egzamin dojrzałości zdało 10% absolwentów (do matury przystąpił co trzeci absolwent). Szkoły policealne ukończyło 35% słuchaczy, a egzaminy zewnętrzne zdało 21% osób, które rozpoczęły naukę.

<sup>17</sup> Wynika to zarówno z ustaleń kontroli, jak i analizy danych pozyskanych z OKE dla całego kraju.

5% słuchaczy rozpoczynających naukę, a w szkołach niepublicznych – 1%. W publicznych szkołach policealnych dyplom zawodowy uzyskało 14% słuchaczy rozpoczynających naukę, podczas gdy w szkołach niepublicznych – 8%. Tego rodzaju zależność potwierdziła także analiza danych wynikających z kwestionariuszy wypełnionych przez dyrektorów szkół<sup>18</sup> – w niepublicznych liceach ogólnokształcących maturę zdało 8,9% absolwentów, a w szkołach publicznych – 14,2%; w niepublicznych szkołach policealnych egzaminy zewnętrzne zdało 19,1% osób przyjętych do szkoły, zaś w szkołach publicznych – 46,3%.

Skuteczność kształcenia w liceach ogólnokształcących dla dorosłych jest znacznie niższa, niż w liceach dla młodzieży; niższe są tu także wskaźniki zdawalności egzaminu maturalnego. Związane jest to ze specyfiką szkół dla dorosłych jako szkół „drugiej szansy”, w których m.in. wiek słuchaczy oraz bardzo zróżnicowany okres od czasu, kiedy ukończyli poprzedni etap edukacyjny, mają bezsprzeczny wpływ na ich osiągnięcia (szerzej str. 48-54, 75-87)

2. Czterech na pięciu dorosłych podejmujących naukę wybiera szkoły niepubliczne. Prowadzą one intensywne akcje promujące zapisy do szkół, oferując potencjalnym słuchaczom różnego rodzaju korzyści, takie jak nagrody rzeczowe, a nawet finansowe za podjęcie nauki lub nakłonienie znajomych do jej rozpoczęcia. Nauka w szkołach dla dorosłych, także niepublicznych, jest najczęściej bezpłatna (opłaty związane z kształceniem w 516 szkołach niepublicznych objętych badaniem kwestionariuszowym pobierało mniej niż 25% z nich). Do szkół dla dorosłych przyjmowani byli wszyscy kandydaci, którzy złożyli wymagane dokumenty; ich dotychczasowe osiągnięcia edukacyjne nie miały znaczenia, bowiem zabiegi marketingowe i regulacje statutowe były ukierunkowane głównie na zapisanie do szkoły jak największej liczby słuchaczy. W dwóch szkołach w toku kontroli stwierdzono, że zapisywano do nich osoby, które nie złożyły w ogóle wymaganych dokumentów rekrutacyjnych (tzw. martwe dusze). Inne stwierdzone w zakresie rekrutacji nieprawidłowości w szkołach polegały głównie na niewymaganiu zaświadczeń lekarskich o braku przeciwwskazań do podjęcia nauki (w kształceniu zawodowym) oraz kserowaniu dowodów osobistych kandydatów na słuchaczy, do czego szkoły nie są uprawnione (szerzej str. 17-20).
3. Charakterystyczną cechą kształcenia w szkołach dla dorosłych jest znaczny odsetek słuchaczy, którzy rezygnują z nauki w jej trakcie. Do najważniejszych przyczyn tego zjawiska należą: podjęcie pracy i pokrywanie się dni nauki z dniami pracy, wyjazd za granicę, podjęcie nauki na przypadkowo wybranym kierunku niedopasowanym do możliwości, umiejętności i potrzeb, brak zainteresowania nauką, a także podjęcie jej w celu uzyskania zaświadczenia o nauce (na potrzeby różnych instytucji, np. sąd, ZUS, KRUS, MOPR itp.). W trakcie kontroli zidentyfikowano dobre praktyki, które mogą ułatwić uczestnictwo w zajęciach tym słuchaczom, którym naukę utrudnia konieczność pogodzenia nauki z pracą zawodową i obowiązkami rodzinnymi, takie jak dostęp do materiałów dydaktycznych za pośrednictwem specjalnej platformy internetowej, możliwość zdalnego kontaktu z nauczycielami (dyżury za pośrednictwem różnych komunikatorów), punkt przedszkolny dla dzieci słuchaczy. Stosowane przez szkoły zachęty do kontynuowania kształcenia obejmowały także m.in. dodatkowe, bezpłatne kursy za zaliczenie semestru oraz nagrody (np. obniżenie czesnego) za 100% frekwencję (szerzej str. 48-50).
4. W MEN nie prowadzono pogłębionych analiz dotyczących skuteczności kształcenia w szkołach dla dorosłych. Analiz zdawalności egzaminów zewnętrznych w szkołach dla dorosłych nie prowadziła także CKE oraz okręgowe komisje egzaminacyjne. Przeprowadzone przez NIK, na podstawie danych uzyskanych ze wszystkich OKE w kraju badanie wskazuje, że zdawalność egzaminów potwierdzających kwalifikacje w zawodzie w szkołach dla dorosłych jest istotnie (o kilka punktów procentowych) gorsza, niż ogólna zdawalność tych egzaminów we wszystkich typach szkół. Zdawalność egzaminów zewnętrznych jest wyższa

---

<sup>18</sup> Szkoły zazwyczaj nie gromadzą danych umożliwiających analizę skuteczności w takim ujęciu, w jakim przyjęto w kontroli NIK, a ich przygotowanie dla całej szkoły byłoby bardzo czasochłonne i pracochłonne, dlatego prośbę o dane do analizy skuteczności kształcenia w badaniu kwestionariuszowym ograniczono do jednego, typowego oddziału w każdej szkole (wyboru tego oddziału dokonywał dyrektor szkoły).

w szkołach publicznych. Różnica w poziomie zdawalności egzaminów kwalifikacyjnych w publicznych i niepublicznych szkołach policealnych wynosiła w latach 2014, 2015 i 2016 odpowiednio: 12,6; 13,5 oraz 10,8 punktu procentowego. W liceach ogólnokształcących dla dorosłych różnica między zdawalnością w szkołach publicznych i niepublicznych wynosiła w tym okresie średnio 4,3 punktu procentowego dla języka polskiego, 3 punkty procentowe dla matematyki oraz 4,5 punktu procentowego dla języka angielskiego na korzyść szkół publicznych (szerzej str. 54-56, 75-87).

5. Kwalifikacje nauczycieli zatrudnionych w większości skontrolowanych szkół dla dorosłych spełniały wymagania określone w rozporządzeniu w sprawie kwalifikacji nauczycieli – nieprawidłowości w tym zakresie stwierdzono w czterech z 20 objętych kontrolą szkół. Dotyczyły one m.in. braku odpowiednich kwalifikacji w zakresie przygotowania pedagogicznego (szerzej str. 20-21).
6. Mniej niż połowa skontrolowanych szkół dla dorosłych dysponowała warunkami (sale lekcyjne i pomoce dydaktyczne) niezbędnymi do realizacji programów nauczania i celów statutowych szkoły. Nieprawidłowości w zakresie spełniania wszystkich koniecznych warunków nauczania<sup>19</sup> stwierdzono w 11 szkołach (trzech publicznych i ośmiu niepublicznych). W sześciu szkołach dyrektorzy nie przeprowadzili kontroli zapewnienia bezpiecznych i higienicznych warunków korzystania z obiektów należących do szkoły lub placówki, w tym zapewnienia bezpiecznych i higienicznych warunków nauki (szerzej str. 22-23).
7. Od września 2014 r. w szkołach dla dorosłych wprowadzono wymóg potwierdzania przez słuchaczy własnoręcznym podpisem obecności na poszczególnych godzinach zajęć edukacyjnych<sup>20</sup>. Wymóg ten ma istotne znaczenie w kontekście przyznawania dotacji – przysługuje ona szkołom niepublicznym na każdego słuchacza, który uczestniczył w przynajmniej 50% zajęć lekcyjnych w danym miesiącu. W sześciu skontrolowanych szkołach stwierdzono nieprawidłowości związane z realizacją tego wymogu. Najpoważniejsze nieprawidłowości dotyczyły fałszowania podpisów, uzupełniania po odbyciu zajęć edukacyjnych albo składania jeszcze przed ich przeprowadzeniem. Ustalenia poczynione przez NIK w trzech szkołach (spośród 15 skontrolowanych) wskazują na możliwość popełnienia przestępstwa polegającego na wyłudzeniu dotacji (szerzej str. 25-26).
8. W dziewięciu z 20 skontrolowanych szkół stwierdzono nieprawidłowości związane z prowadzeniem podstawowego dokumentu ewidencji uczniów, tj. księgi słuchaczy<sup>21</sup>. Najistotniejsze z nich dotyczyły wielokrotnego wpisywania do księgi osób, które faktycznie wnioskowały o przyjęcie tylko raz; niekompletnego wpisywania danych osobowych słuchaczy, nieodnotowywania dat związanych z opuszczeniem szkoły, niepodawania przyczyn skreślenia z listy słuchaczy oraz nieprzestrzegania obowiązku chronologicznego dokonywania wpisów w księdze. W 12 szkołach (60% skontrolowanych) nie przestrzegano wszystkich wymogów dotyczących prowadzenia dzienników lekcyjnych i arkuszy ocen (szerzej str. 24-25).
9. Nieprawidłowości związane z ocenianiem, klasyfikowaniem i promowaniem słuchaczy ujawniono w ośmiu z 20 skontrolowanych szkół. W dwóch szkołach klasyfikowano i promowano osoby, które w ogóle nie uczęszczały na zajęcia lub nawet nie zapisywały się na nie. Inne nieprawidłowości polegały np. na zaliczeniu egzaminu pisemnego w formie testu słuchaczowi, który uzyskał osiem punktów z 20 możliwych do zdobycia, przy czym zgodnie ze szkolnymi wymogami do zdania tego egzaminu trzeba było uzyskać minimum 11 punktów. W trzech szkołach stwierdzono, że identyczne prace słuchaczy, stanowiące kopie prac dostęp-

---

<sup>19</sup> Szczegółowe wymogi w zakresie bezpieczeństwa i higieny pracy w szkołach zostały określone w rozporządzeniu w sprawie BHP.

<sup>20</sup> § 10 ust. 5 rozporządzenia z 2014 r. w sprawie prowadzenia dokumentacji.

<sup>21</sup> Wymogi w zakresie prowadzenia dokumentacji przebiegu nauczania, w tym księgi słuchaczy, określone zostały w rozporządzeniu z 2002 r. w sprawie prowadzenia dokumentacji, a następnie w obowiązującym od 3 września 2014 r. rozporządzeniu z 2014 r. w sprawie prowadzenia dokumentacji.

nych w Internecie, zostały ocenione pozytywnie, co świadczy o niskich wymaganiach stawianych słuchaczom (szerzej str. 26-28).

10. Skontrolowane szkoły niepubliczne okazały się bardziej efektywne niż szkoły publiczne, co wynika z samej konstrukcji systemu finansowania szkół niepublicznych, które – w uproszczeniu – otrzymują na każdego słuchacza 50% środków przeznaczanych na kształcenie słuchacza w szkołach publicznych. Jednocześnie szkoły te mogą ograniczać wydatki m.in. na wynagrodzenia dla nauczycieli, zatrudnianych niekiedy na podstawie umów cywilnoprawnych. W czterech szkołach (20% skontrolowanych) ustalono, że organy prowadzące zatrudniały nauczycieli, a także dyrektorów szkół na podstawie umów o dzieło, mimo że charakter wykonywanych przez nich czynności nie odpowiadał specyfice tej umowy i wskazywał na świadczenie usług. Zatrudnianie dyrektorów i nauczycieli w kontrolowanym okresie na podstawie umów o dzieło skutkowało nieodprowadzaniem z tego tytułu składek na ubezpieczenie zdrowotne (szerzej str. 20-21).
11. Zarówno objęte kontrolą szkoły niepubliczne, jak i szkoły, do których skierowano kwestionariusz, wskazywały na problemy, związane z obowiązującym sposobem obliczania przez starostwa powiatowe i miasta na prawach powiatu stawki dotacji przysługującej na jednego ucznia, a także na problemy dotyczące zmian wysokości tych stawek w trakcie roku szkolnego (głównie ich obniżeniem). Miało to negatywny wpływ na możliwości średnio- i długoterminowego planowania finansowego w szkole, w szczególności pociągało za sobą konieczność ograniczania wydatków. Trudności te mogły wpływać na obniżenie jakości kształcenia, gdyż w pierwszej kolejności prowadziły do zmniejszania wydatków na zakup pomocy naukowych i dydaktycznych oraz na wynagrodzenia nauczycieli, a także do ograniczania liczby zajęć dodatkowych (szerzej str. 37-38).

Objęte kontrolą jednostki samorządu terytorialnego zazwyczaj prawidłowo udzielały i rozliczały dotacje na działalność szkół dla dorosłych. NIK stwierdziła jednak, że rozliczanie dotacji polegało głównie na sprawdzeniu pod względem formalnym i prawidłowości obliczeń (do rozliczeń wymagane było najczęściej tylko zestawienie dokumentów księgowych dotyczących wydatków z dotacji, a weryfikacja tych zestawień, tj. sprawdzenie z dokumentami, miała miejsce w trakcie kontroli). Kontrolowane starostwa powiatowe wskazywały na trudności związane z ustalaniem odpowiednich stawek dotacji dla szkół niepublicznych (szerzej str. 36).

12. Tylko trzy starostwa powiatowe z pięciu objętych kontrolą NIK, kontrolowały prawidłowość obliczenia kwoty dotacji przysługującej szkołom niepublicznym z budżetów tych jednostek, tj. liczby uczniów, którzy w danym miesiącu uczestniczyli przynajmniej w 50% obowiązkowych zajęć edukacyjnych (art. 90 ust. 3 ustawy o systemie oświaty). Tylko jedno starostwo sprawdzało, czy uczniowie faktycznie uczestniczą w zajęciach, poprzez weryfikację ich obecności w trakcie zajęć. Pozostałe jednostki ograniczały się do sprawdzenia dokumentacji, co – jak wynika z ustaleń kontroli NIK – nie pozwala na dokonanie rzetelnej oceny o prawidłowości naliczania dotacji. Kontrolę prawidłowości wydatkowania dotacji, tj. zgodności wydatków z art. 90 ust. 3d ustawy o systemie oświaty, prowadziły trzy z pięciu skontrolowanych starostw powiatowych, przy czym tylko jedno stwierdziło w tym zakresie nieprawidłowości. (szerzej str. 38-43).
13. Z informacji przekazanych przez prezydentów miast wojewódzkich wynika, że organy dotujące w zróżnicowanym stopniu prowadziły kontrole szkół dla dorosłych. Kontrole w szkołach niepublicznych wykazywały nieprawidłowości polegające na pobieraniu dotacji na słuchaczy, którzy nie uczestniczyli w przynajmniej 50% obowiązkowych zajęć w miesiącu, pobieraniu dotacji na osoby, które nie były słuchaczami szkoły (w tym na osoby zmarłe), brakach w dokumentacji oraz sfinansowaniu z dotacji wydatków, niewystępujących w katalogu sformułowanym w art. 90 ust. 3d ustawy o systemie oświaty. Prezydenci miast wskazali szereg problemów związanych z kształceniem dorosłych, potwierdzających ustalenia kontroli. Niemal wszy-

szy prezydenci<sup>22</sup> dostrzegają konieczność dokonania istotnych zmian w systemie organizowania i finansowania kształcenia dorosłych, wskazując najczęściej na potrzebę powiązania finansowania z efektami kształcenia (podobnie jak w przypadku kwalifikacyjnych kursów zawodowych) (szerzej str. 41-48).

14. Nadzór pedagogiczny nad szkołami dla dorosłych wykonywany był przez kuratorów oświaty, którzy prowadzili w szkołach dla dorosłych kontrole, sprawdzając głównie dokumentację przebiegu nauczania. Ocena jakości kształcenia dokonywana była w ramach prowadzonych ewaluacji pracy szkół. Raporty ewaluacyjne wskazują, czy i w jakim stopniu szkoła spełnia wymagania opisane w rozporządzeniu Ministra Edukacji Narodowej z dnia 6 sierpnia 2015 r. w sprawie wymagań wobec szkół i placówek<sup>23</sup>. Z informacji przekazanych przez wszystkich kuratorów oświaty wynika, że szkoły publiczne częściej i w wyższym stopniu spełniały te wymagania<sup>24</sup> (szerzej str. 28-30).
15. Najważniejsze problemy w systemie organizacji i finansowania kształcenia dorosłych, wskazywane przez kuratorów oświaty, dotyczyły wysokiej absencji słuchaczy na zajęciach, niskiego odsetka słuchaczy przystępujących do egzaminów zewnętrznych oraz niskiej ich zdawalność, a także braków w wyposażeniu szkół dla dorosłych prowadzących kształcenie zawodowe. Z kolei z perspektywy udzielających dotacji prezydentów miast na prawach powiatu największy problem stanowiły: duża rotacja słuchaczy, kłopoty z weryfikacją rzeczywistej obecności słuchaczy na zajęciach oraz trudności z ustaleniem stawek dotacji dla szkół niepublicznych. Minister Edukacji Narodowej jako najważniejsze problemy wskazała bariery finansowe w podejmowaniu edukacji przez osoby dorosłe, trudności w pogodzeniu udziału w zajęciach edukacyjnych z obowiązkami domowymi oraz częste rezygnacje z nauki przed jej ukończeniem (szerzej str. 30-32, 43-48, 54).
16. Z informacji przekazanych przez Ministra Edukacji Narodowej wynika, że w 2011 r. zidentyfikowano bariery w podejmowaniu edukacji przez osoby dorosłe. Okazało się, że największą przeszkodą są: wysokie czesne, koszty dojazdów na zajęcia oraz brak możliwości pogodzenia uczestnictwa w zajęciach edukacyjnych z obowiązkami rodzinnymi. Od 2012 r. wprowadzono zmiany w systemie kształcenia dorosłych, modernizując strukturę kształcenia ponadgimnazjalnego dorosłych oraz wygaszając stopniowo zasadnicze szkoły zawodowe dla dorosłych, technika uzupełniająca oraz uzupełniająca licea ogólnokształcące. W najbliższej przyszłości planowane są zmiany w zakresie zasad organizacji kształcenia w szkołach dla dorosłych, dotyczące częstotliwości i form organizacji zajęć edukacyjnych dla dorosłych. Od 2015 r. wprowadzane były zmiany w zakresie subwencjonowania słuchaczy szkół dla dorosłych kształconych w trybie zaocznym (stopniowemu obniżaniu ulegają wartości wskaźników, służących do obliczenia wartości subwencji na tych słuchaczy). W latach 2013-2016 wysokość środków z części oświatowej subwencji ogólnej przekazanej samorządom na słuchaczy szkół dla dorosłych zmniejszyła się o 32% – do poziomu 1,2 mld zł (szerzej str. 33).

### 2.3. Uwagi i wnioski

Edukacja dorosłych, umożliwiającą uzupełnienie wykształcenia ogólnego lub zdobycie kwalifikacji zawodowych, stanowi jeden z istotnych czynników warunkujących wzrost gospodarczy i rozwój społeczny. W ramach funkcjonującego w Polsce systemu oświaty nie stworzono jednak mechanizmów dla skutecznego i efektywnego kształcenia w szkołach dla dorosłych.

Najwyższa Izba Kontroli wielokrotnie zwracała uwagę na problem niskiej skuteczności kształcenia dorosłych.

---

<sup>22</sup> Brak opinii w informacjach przekazanych z Urzędu Miasta Łodzi.

<sup>23</sup> Dz. U. z 2015 r. poz. 1214.

<sup>24</sup> W raportach z ewaluacji nie opisuje się nieprawidłowości, lecz stwierdza się fakt spełnienia warunków wskazanych w obszarach badawczych, które przypisane są do poszczególnych wymagań. Na tej podstawie ustala się poziom spełnienia wymagania (bardzo wysoki, wysoki, średni, podstawowy, niski), a po 1 września 2015 r. stwierdza się spełnienie wymagania na poziomie podstawowym, bez przypisywania ww. oceny.

Już w 2008 r. NIK negatywnie oceniła funkcjonowanie szkół niepublicznych o uprawnieniach szkół publicznych dla dorosłych w związku ze stwierdzeniem istotnych nieprawidłowości w organizacji tych szkół, skutkujących niską efektywnością kształcenia, którą wyrażał niewielki odsetek słuchaczy promowanych i kończących wspomniane szkoły<sup>25</sup>. NIK wskazywała wówczas m.in., że w celu wyeliminowania stwierdzonych nieprawidłowości, Minister Edukacji Narodowej powinien opracować mechanizmy prawne, uniemożliwiające uzyskiwanie dotacji przez szkoły niepubliczne w nadmiernej wysokości, a także uzyskiwanie uprawnień szkół publicznych przez szkoły, których efektywność kształcenia jest niezadowalająca.

W 2009 r. negatywnie oceniając powiązanie kształcenia zawodowego dorosłych w systemie oświaty publicznej z potrzebami rynku pracy, Najwyższa Izba Kontroli wskazywała m.in. na niską efektywność szkolnego kształcenia zawodowego dorosłych<sup>26</sup>. Z kolei w 2012 r. NIK proponowała rozważenie podjęcia działań w celu wprowadzenia zmiany ustawowego sposobu obliczania dotacji dla niepublicznych szkół, w których nie jest realizowany obowiązek szkolny lub obowiązek nauki (czyli m.in. szkół dla dorosłych)<sup>27</sup>.

Uwagi i wnioski sformułowane dotychczas przez Najwyższą Izbę Kontroli w kontrolowanym zakresie nadal pozostają aktualne.

Mimo wprowadzenia pewnych zmian m.in. dotyczących sposobu prowadzenia dokumentacji (obowiązek potwierdzania własnoręcznym podpisem faktu uczestnictwa w obowiązkowych zajęciach edukacyjnych), które miały wyeliminować lub ograniczyć występujące patologie w zakresie m.in. pozyskiwania dotacji z budżetu jednostek samorządu terytorialnego, kształcenie dorosłych pozostaje nadal obszarem w znacznym stopniu obciążonym nieprawidłowościami.

Zdaniem NIK, główne zmiany, które należy przeprowadzić powinny doprowadzić do uzależnienia udzielania lub ustalania wysokości wypłacanej dotacji od efektu kształcenia. Rozwiązania te mogłyby być oparte na zasadach, jakie funkcjonują w przypadku finansowania kwalifikacyjnych kursów zawodowych – w tym wypadku wypłata dotacji następuje dopiero po zdaniu przez słuchacza egzaminu potwierdzającego kwalifikację w zawodzie.

Kształcenie osób dorosłych wymaga specyficznych rozwiązań nie tylko w zakresie metodyki prowadzonych zajęć, ale także w systemie organizacji i finansowania kształcenia. Rozwiązania te mogłyby dotyczyć szerszego wykorzystywania metod kształcenia opartych na pełnym wykorzystaniu współczesnych narzędzi informatycznych (nauka on-line na odległość, w czasie i miejscu dogodnym dla słuchaczy zazwyczaj obciążonych pracą zawodową oraz obowiązkami rodzinnymi lub pochodzącymi z małych miejscowości, co ułatwiłoby kwestie związane z dojazdem na zajęcia).

Kluczowym mechanizmem zapewniającym skuteczność kształcenia, także w szkołach dla dorosłych, powinien być nadzór pedagogiczny.

**Mając na uwadze konieczność zwiększenia skuteczności kształcenia dorosłych oraz zapewnienie efektywności wydatkowania środków publicznych na ten cel, Najwyższa Izba Kontroli wskazuje na potrzebę podjęcia odpowiednich działań przez:**

**1) kuratorów oświaty w celu:**

---

<sup>25</sup> Nieprawidłowości stwierdzone wówczas w 40 skontrolowanych szkołach dla dorosłych dotyczyły: niezapewnienia bezpiecznych warunków nauki i pracy (24% szkół), niespełnienia warunku zatrudniania nauczycieli obowiązkowych zajęć edukacyjnych we wszystkich zbadanych szkołach, nieprzestrzegania ramowych planów i programów nauczania (65%), niezgodnego z przepisami prowadzenia dokumentacji przebiegu nauczania (71%), w tym klasyfikowania i promowania słuchaczy oraz braków w dokumentacji związanej z procesem rekrutacji, zawyżania lub zaniżania liczby uczniów skutkującego nieprawidłowym naliczeniem przysługującej dotacji budżetowej (35%). Szerzej - Informacja o wynikach kontroli *Funkcjonowanie szkół niepublicznych o uprawnieniach szkół publicznych* (P/07/080).

<sup>26</sup> Por. Informacja o wynikach kontroli *Kształcenie osób dorosłych na tle potrzeb rynku pracy* (P/08/076).

<sup>27</sup> Informacja o wynikach kontroli *Finansowanie ponadgimnazjalnych szkół niepublicznych przez jednostki samorządu terytorialnego województwa wielkopolskiego* (P/12/160). W Informacji tej wskazano, że zmiana ta mogłaby polegać na zastąpieniu dotychczasowej podstawy obliczania dotacji, tj. ustalonych w budżecie wydatków bieżących ponoszonych w szkołach publicznych tego samego typu i rodzaju, kwotami przewidzianymi na jednego ucznia danego typu i rodzaju szkoły w części oświatowej subwencji ogólnej otrzymywanej przez jednostki samorządu terytorialnego.

- zapewnienia aktywnego nadzoru pedagogicznego nad szkołami dla dorosłych;
- uwzględniania w szerszym zakresie w realizowanych działaniach kwestii skuteczności kształcenia w szkołach dla dorosłych;

**2) jednostki samorządu terytorialnego dotujące szkoły dla dorosłych w zakresie:**

- prowadzenia kontroli wyliczania należnej dotacji przez szkoły dla dorosłych, poprzez sprawdzenie faktycznej obecności słuchaczy na zajęciach w stosunku do zapisów w różnego rodzaju dokumentach szkolnych;
- przejrzystości sposobu obliczania stawek dotacji dla niepublicznych szkół dla dorosłych oraz wysokości tych stawek;
- wyeliminowania przypadków dokonywania zmian w kwotach dotacji w trakcie roku budżetowego;

**3) organy prowadzące szkoły dla dorosłych w celu:**

- zapewnienia w szkołach odpowiednich warunków (bazy lokalowej i wyposażenia);
- wyeliminowania przypadków zatrudniania dyrektorów lub nauczycieli na podstawie umów o dzieło, gdy realizowane przez nich działania wskazują na świadczenie usług;

**4) dyrektorów szkół w celu:**

- ustalania i eliminowania przyczyn niskiej skuteczności kształcenia w szkołach dla dorosłych, w szczególności związanych z jakością zajęć edukacyjnych;
- zgodnego ze stanem faktycznym ewidencjonowania obecności słuchaczy na zajęciach edukacyjnych;
- prawidłowego prowadzenia dokumentacji nauczania.

**Niezależnie od potrzeby realizacji ww. wniosków, NIK wnosi o rozważenie przez Ministra Edukacji Narodowej przygotowania zmian obowiązujących przepisów w zakresie dotowania szkół niepublicznych. Pożądaną jakość kształcenia można byłoby osiągnąć uzależniając udzielanie dotacji lub jej wysokość od skuteczności i uzyskiwanych efektów kształcenia.**

**NIK proponuje również, aby podstawę obliczania dotacji stanowiły odpowiednie kwoty przewidziane na jednego ucznia danego typu i rodzaju szkoły w części oświatowej subwencji ogólnej otrzymywanej przez jednostki samorządu terytorialnego.**

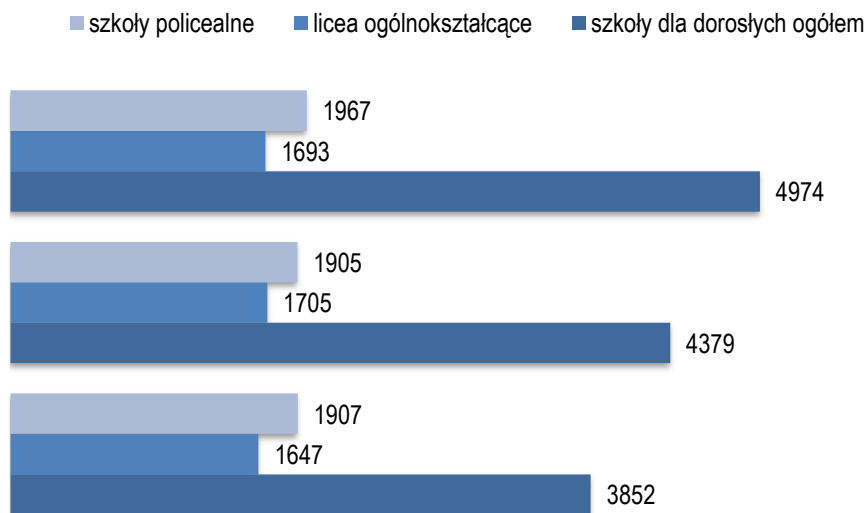


### 3. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

#### 3.1. Realizacja procesu kształcenia w szkołach dla dorosłych

W związku ze zmianami w szkolnictwie zawodowym liczba szkół dla dorosłych w latach 2013-2015 malała, przy czym liczba liceów ogólnokształcących oraz szkół policealnych utrzymywała się na podobnym poziomie.

Rysunek 1. Liczba szkół dla dorosłych w Polsce w latach 2013-2015



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z SIO, przekazanych przez Ministerstwo Edukacji Narodowej.

Dominującą rolę w kształceniu dorosłych odgrywają szkoły niepubliczne, co wynika z analizy danych pozyskanych z OKE (szerzej – załącznik nr 5.6 do Informacji). Szkoły niepubliczne stanowią 77% szkół policealnych oraz 71% liceów ogólnokształcących (w 2016 r.).

Kwalifikacje w zawodzie, które mogą być uzyskiwane na kwalifikacyjnych kursach zawodowych, wskazane są w klasyfikacji zawodów szkolnictwa zawodowego, określonej w okresie objętym kontrolą rozporządzeniem Ministra Edukacji Narodowej z dnia 23 grudnia 2011 r.<sup>28</sup> Łącznie klasyfikacja zawodów szkolnictwa zawodowego przewidywała możliwość kształcenia na kwalifikacyjnych kursach zawodowych 252 kwalifikacji.

##### 3.1.1. Rekrutacja do szkół

Z ustaleń kontroli wynika, że podstawą do przygotowania oferty edukacyjnej szkół dla dorosłych, według deklaracji ich dyrektorów, są analizy lokalnych rynków pracy, rozmowy z pracodawcami i kandydatami na słuchaczy.

- Dyrektor Policealnej Szkoły Centrum Nauki i Biznesu ŻAK w Piasecznie wyjaśniła, że dokonywała rozpoznania rynku pracy m.in. poprzez kontakt z Powiatowym Urzędem Pracy w Piasecznie, analizę „Monitoringu zawodów deficytowych i nadwyżkowych w powiecie piaseczyńskim”, uczestniczenie w targach edukacyjnych, analizę profili nauczania szkół wybieranych przez uczniów szkół średnich pod kątem ich popularności w powiecie piaseczyńskim, rozmowy z pracodawcami z terenu powiatu piaseczyńskiego odnośnie zapotrzebowania na kadrę pracowniczą. Oferta edukacyjna szkoły była formułowana na podstawie m.in. popularności konkretnych kierunków we wcześniejszych latach funkcjonowania Szkoły, obserwacji działań konkurencji, kontaktu z pracodawcami z terenu powiatu piaseczyńskiego.
- Dyrektor Policealnej Szkoły COSINUS w Białymstoku wyjaśniła, że w szkole stale i aktywnie analizowany jest regionalny rynek pracy oraz rynek szkolnictwa zawodowego. W sposób ciągły prowadzona jest analiza opinii osób

<sup>28</sup> Dz. U. z 2012 r. poz. 7, ze zm. Obecnie klasyfikacja ta jest określona w rozporządzeniu Ministra Edukacji Narodowej z dnia 13 grudnia 2016 r. w sprawie klasyfikacji zawodów szkolnictwa zawodowego (Dz. U. z 2016 r. poz. 2094).

kontaktujących się z sekretariatami szkoły na temat atrakcyjności kształcenia w danych zawodach, ich dostępności oraz zapotrzebowanie na rynku pracy (rozmowy indywidualne). Prowadzone są również konsultacje z partnerami szkół, zakładami pracy (pracodawcami), w których słuchacze odbywają praktyki zawodowe, odnośnie potrzeb rynku pracy. Jednym ze sposobów zdobywania informacji jest uczestnictwo szkoły w życiu kulturalnym i społecznym regionu, gdzie przeprowadzane są ankiety, których opracowanie i analiza pozwala nam na modyfikowanie naszej oferty edukacyjnej pod kątem potrzeb przyszłych pracodawców oraz oczekiwań naszych słuchaczy (np. stopniowe wygaszanie kierunku opiekun w domu pomocy społecznej, a uruchamianie kierunku opiekun medyczny, który ma znacznie większe uprawnienia zawodowe). Rozpoznanie potrzeb w zakresie kształcenia osób dorosłych dokonywane było również w oparciu o analizy naborów na konkretne kierunki, w odniesieniu do lat poprzednich, analizę ofert pracy dostępnych w powiatowych urzędach pracy, analizę ofert pracy dostępnych w Internecie, analizę danych na stronach Okręgowej Komisji Egzaminacyjnej w Łomży dotyczących zdawalności egzaminów w poszczególnych kwalifikacjach zawodowych.

Deklaracje te nie zmieniają faktu, że w objętych kontrolą szkołach kształcono również w tzw. zawodach nadwyżkowych<sup>29</sup>. W publikacji *Barometr zawodów 2017 Raport podsumowujący badanie w Polsce*<sup>30</sup> do zawodów nadwyżkowych w województwach, w których prowadzono kontrolę należały m.in.:

- w województwie mazowieckim: ekonomiści, specjaliści administracji publicznej,
- opolskim: ekonomiści, specjaliści administracji publicznej, pracownicy administracyjni i biurowi,
- podlaskim: specjaliści administracji publicznej, ekonomiści,
- śląskim: ekonomiści,
- świętokrzyskim: ekonomiści, pracownicy administracyjni i biurowi, specjaliści administracji publicznej, pracownicy ds. ochrony środowiska i BHP, technicy informatycy.

Na problem niedopasowania oferty szkół dla dorosłych (w szczególności niepublicznych) do potrzeb rynku pracy wskazywali także kuratorzy oświaty i prezydenci miast na prawach powiatu, do których NIK zwróciła się o informacje.

Szkoły dla dorosłych przyjmowały wszystkich kandydatów, którzy spełniali wymogi określone w art. 20k ustawy o systemie oświaty i złożyli wymagane dokumenty. Nabór do szkół prowadzony był w sposób ciągły – można było zapisać się niemal w dowolnym czasie. Najczęstszymi sposobami dotarcia do osób, które mogłyby być zainteresowane ofertą, były: strony internetowe szkół, ulotki, plakaty, banery reklamowe, portale społecznościowe, ogłoszenia w prasie. Zasadniczym motywem materiałów informacyjnych było podkreślenie bezpłatności kształcenia w szkołach.

Do potencjalnych słuchaczy szkoły, w szczególności niepubliczne, a także ich organy prowadzące, kierowały ofertę nie tylko akcentując wysoką jakość zajęć edukacyjnych, ale także zawierając różnego rodzaju zachęty, oferując np. gotówkę dla słuchaczy, którzy zachęcą znajomych do podjęcia kształcenia w szkole (100 zł za każdą „przyprawioną” osobę i 5000 zł nagrody głównej, tablety i iPody osobom, które „przyprawiają” największą liczbę znajomych), bezpłatny pakiet „Office 365” dla wszystkich słuchaczy szkoły, karty rabatowe uprawniające do zniżek w wybranych podmiotach (Policealna Szkoła COSINUS w Białymstoku). Tego rodzaju intensywne akcje promocyjne mogły mieć wpływ na niską skuteczność kształcenia, gdyż największy odsetek słuchaczy rezygnował z nauki po pierwszym semestrze (por. dane zamieszczone w załączniku 5.7.).

<sup>29</sup> Już w 2009 r. NIK wskazywała, że struktura zawodów kształconych w szkołach dla dorosłych nie jest dostosowana do potrzeb rynku pracy. W roku szkolnym 2007/2008 ponad połowa słuchaczy szkół zawodowych dla dorosłych kształciła się w zawodach, w których notowano najwięcej bezrobotnych absolwentów, a przeciętnie ok. 1/3 zawodów, w których szkoły prowadziły kształcenie, zaliczana była przez właściwe terytorialnie powiatowe urzędy pracy do tzw. nadwyżkowych (w których występowała ponad 10% nadwyżka liczby osób bezrobotnych zarejestrowanych w powiatowych urzędach pracy nad liczbą posiadanych ofert pracy). Szerzej: Informacja o wynikach kontroli *Kształcenie osób dorosłych na tle potrzeb rynku pracy* (P/08/076).

<sup>30</sup> [http://barometrzawodow.pl/userfiles/Barometri/2017/Raport\\_polski\\_web.pdf](http://barometrzawodow.pl/userfiles/Barometri/2017/Raport_polski_web.pdf)

Stosowane przez szkoły zachęty dla słuchaczy były także przedmiotem badania kwestionariuszowego. Dyrektorzy szkół najczęściej wskazywali dobry poziom nauczania, wykwalifikowaną kadrę oraz dobre wyposażenie. Bardzo często podkreślali oni znaczenie dobrej atmosfery w szkole.

Poniżej zamieszczono przykładowe odpowiedzi dyrektorów szkół:

*Potencjalnych słuchaczy do podjęcia nauki szkoła pozyskuje poprzez wskazywanie wykształcenia jako waloru niezbędnego na rynku pracy, promocję wartości nauki oraz kreowanie wizerunku szkoły w środowisku, uczestnicząc w lokalnych akcjach i życiu środowiska. Dodatkowe korzyści jakie oferuje szkoła to pozalekcyjne zajęcia z matematyki i języka angielskiego po rozpoczęciu nauki oraz dla maturzystów fakultety maturalne. W dobie cyfryzacji dla słuchaczy szkoła oferuje bezpłatny pakiet Office.*

*Szkoła zachęca słuchaczy niskimi opłatami za pobieranie nauki. Ponadto w zależności od roku, w którym przeprowadzano rekrutację oferowano: możliwość wygrania lotu balonem, gadżety przy zapisie (polary, torby, plecaki, notesy).*

*Zachęcamy wysokim poziomem nauczania, wysoko wykwalifikowaną kadrą oraz dobrymi wynikami maturalnymi. Nie oferujemy dodatkowych korzyści.*

Nauka w szkołach dla dorosłych, także niepublicznych, była najczęściej bezpłatna – tylko w trzech z 15 objętych kontrolą szkół niepublicznych (Liceum Ogólnokształcące dla Dorosłych AWANS w Kielcach, Szkoła Policealna dla Dorosłych w Bielsku Podlaskim ZDZ w Białymstoku, Szkoła Policealna dla Dorosłych w Głubczycach) słuchacze byli zobowiązani do uiszczania opłat w wysokości od 50 do 80 zł miesięcznie.

Z badania kwestionariuszowego przeprowadzonego w szkołach dla dorosłych wynika, że w latach 2015-2016 opłaty były pobierane w 125 spośród 516 szkół niepublicznych.

Wysokość opłat pobieranych w szkołach policealnych przedstawiono w poniższej tabeli.

**Tabela 1. Wysokość i podstawa (tytuł) opłat pobieranych od słuchaczy w latach 2015-2016**

	licea ogólnokształcące		szkoły policealne	
	rok szkolny 2015/2016	rok szkolny 2016/2017	rok szkolny 2015/2016	rok szkolny 2016/2017
brak opłat związanych z rekrutacją/wpisowym	32	32	61	61
liczba szkół, które pobierały wpisowe	17	17	15	15
najniższe wpisowe	20 zł	20 zł	30 zł	30 zł
najwyższe wpisowe	400 zł	400 zł	400 zł	400 zł
średnia	92 zł	92 zł	149 zł	163 zł
mediana*	70 zł	70 zł	150 zł	150 zł
brak opłat związanych z miesięcznym czesnym	8	7	5	10
liczba szkół, które pobierały czesne	41	42	62	57
najniższe miesięczne czesne	5 zł	5 zł	17 zł	17 zł
najwyższe miesięczne czesne	150 zł	150 zł	230 zł	350 zł
średnia	80 zł	78 zł	110 zł	114 zł
mediana*	85 zł	88 zł	99 zł	99 zł

\*mediana – wartość, która dzieli zbiór na dwie części (tu: wysokość wpisowego/czesnego, poniżej której znajduje się 50% stawek w szkołach objętych zapytaniem NIK)

Źródło: wyniki odpowiedzi na zapytanie NIK.

W pięciu szkołach (Policealna Szkoła Centrum Nauki i Biznesu Żak w Piasecznie, Policealna Szkoła COSINUS w Białymstoku, Policealna Szkoła Cosinus I w Warszawie, Szkoła Policealna nr 1 dla Dorosłych w Brzegu, Zespół Szkół Rolnicze Centrum Kształcenia Ustawicznego im. Cecylii Plater-Zyberkówny w Piasecznie) z 20 objętych kontrolą (25%) nie egzekwowano od kandydatów na słuchaczy niezbędnych zaświadczeń o braku przeciwwskazań do wykonywania zawodu.

W 30% skontrolowanych szkół (Liceum Ogólnokształcące dla Dorosłych w Grzymałkowie, Niepubliczne Liceum Ogólnokształcące dla Dorosłych AWANS w Katowicach, Policealna Szkoła Centrum Nauki i Biznesu Żak w Piasecznie, Policealna Szkoła Centrum Nauki i Biznesu Żak w Wołominie, Policealna Szkoła COSINUS w Białymstoku, Zespół Szkół Rolnicze Centrum Kształcenia Ustawicznego im. Cecylii Plater-Zyberkówny w Piasecznie) żądano od kandydatów na słuchaczy przedłożenia kserokopii dowodu osobistego, co stanowiło przekroczenie uprawnień szkoły, wynikających z art. 20t ustawy o systemie oświaty, określającego jakich danych można żądać w procesie rekrutacji do szkoły.

W Policealnej Szkole Cosinus I w Warszawie w zbadanej dokumentacji dwóch obywateli państw spoza Unii Europejskiej nie było dokumentów potwierdzających, że mogą korzystać z nauki w publicznych szkołach dla dorosłych na warunkach dotyczących obywateli polskich, tj. że spełniają kryteria określone w art. 94a ust. 2 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty.

Kontrola wykazała, że w procesie rekrutacji do części szkół dla dorosłych, w szczególności niepublicznych, dotychczasowe osiągnięcia edukacyjne potencjalnych kandydatów na słuchaczy nie miały jakiegokolwiek znaczenia, bowiem zabiegi marketingowe i regulacje statutowe były ukierunkowane głównie na zapisanie do szkoły jak największej liczby osób. W jednej z objętych kontrolą szkół zapisywano słuchaczy, którzy nie składali wymaganych dokumentów rekrutacyjnych.

- W trakcie kontroli w Policealnej Szkole Zawodowej nr 1 w Siemianowicach Śląskich ustalono, że do szkoły zapisywano osoby, które nie składały wymaganych dokumentów aplikacyjnych.

### **3.1.2. Kwalifikacje nauczycieli**

Większość skontrolowanych szkół (16, tj. 80%) powierzała prowadzenie zajęć edukacyjnych nauczycielom posiadającym wymagane kwalifikacje zawodowe, określone w rozporządzeniu w sprawie kwalifikacji nauczycieli. W przypadku czterech szkół kwalifikacje części nauczycieli nie spełniały wymogów określonych w tym rozporządzeniu.

- W Niepublicznym Liceum Ogólnokształcącym dla Dorosłych AWANS w Katowicach wymogów nie spełniało dwóch z 10 objętych badaniem nauczycieli (20%). Jeden z nauczycieli nie posiadał przygotowania pedagogicznego, natomiast zajęcia z fizyki prowadził nauczyciel, który nie posiadał wymaganego wykształcenia.
- W Policealnej Szkole Centrum Nauki i Biznesu Żak w Wołominie czterech nauczycieli nie spełniało wymogu posiadania przygotowania pedagogicznego, natomiast jeden nauczyciel nie posiadał kwalifikacji do nauczania przedmiotu „Podstawy przedsiębiorczości”. Nauczyciele zostali zatrudnieni za zgodą organu prowadzącego, wydaną na podstawie art. 7 ust. 1d ustawy o systemie oświaty (wymaganą przy zatrudnianiu nauczycieli do prowadzenia zajęć z teoretycznych przedmiotów zawodowych), co jednak nie zwalniało szkoły z obowiązku uzyskania zgody kuratora oświaty, o czym decyduje odesłanie zawarte w ww. przepisie do art. 7 ust. 1a ustawy o systemie oświaty.
- W Szkole Policealnej dla Dorosłych NOVUM w Końskich jeden z 11 nauczycieli objętych badaniem (9%) nie spełniał wymogu posiadania przygotowania pedagogicznego określonego w § 2 ww. rozporządzenia.
- W Zespole Szkół Ponadgimnazjalnych nr 5 w Łopusznie jeden z 10 objętych badaniem nauczycieli (10%) nie posiadał wymaganego wykształcenia do prowadzenia zajęć z przedmiotów: „Ocena ryzyka zawodowego”, „Zagrożenie w środowisku pracy”, „Ustalenie przyczyn i okoliczności wypadków”.

Kontrola wykazała, że cztery szkoły (Liceum Ogólnokształcące dla Dorosłych w Grzymałkowie, Niepubliczne Liceum Ogólnokształcące dla Dorosłych AWANS w Katowicach, Policealna Szkoła Zawodowej TEB Edukacja dla Dorosłych w Bielsku-Białej, Szkoła Policealna dla Dorosłych NOVUM w Końskich) z 20 skontrolowanych zatrud-

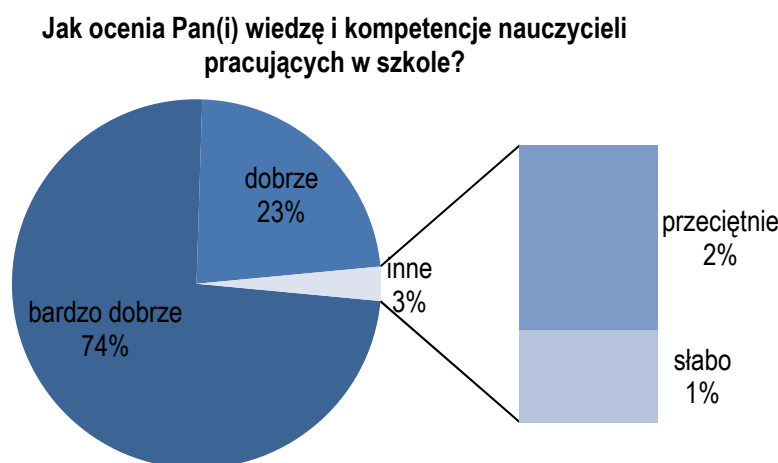
niały nauczycieli, a także dyrektorów na podstawie umów o dzieło, mimo że charakter wykonywanych przez nich czynności nie odpowiadał specyfice tej umowy.

- W Liceum Ogólnokształcącym dla Dorosłych w Grzymałkowie nauczyciele w oparciu o postanowienia zawartych umów o dzieło zobowiązani byli do *wykonania dzieła polegającego na opracowaniu materiałów dydaktycznych z wybranego przedmiotu oraz przeprowadzeniu konsultacji zbiorowych i sesji egzaminacyjnej ze stworzeniem dokumentacji po egzaminie*. Wynagrodzenie nauczycieli zostało określone w formie stawki godzinowej. Natomiast dyrektor Liceum na podstawie umów zobowiązała się do wykonania dzieła polegającego na sprawowaniu funkcji dyrektora szkoły zgodnie z ustawą o systemie oświaty, stworzeniu i kontrolowaniu dokumentacji szkoły, w tym dokumentów maturalnych, egzaminacyjnych, dydaktycznych, sprawowaniu nadzoru pedagogicznego w placówkach szkolnych, tworzeniu programów edukacyjnych i innowacji pedagogicznych.
- W Szkole Policealnej dla Dorosłych NOVUM w Końskich nauczyciele na podstawie zawartych umów o dzieło zobowiązani byli m.in. do rzetelnego przeprowadzenia zajęć w dni objęte terminami zjazdów, opracowania przedmiotowego systemu oceniania, systematycznego dokonywania zapisów w dzienniku lekcyjnym, sporządzania protokołów z pisemnych prac kontrolnych i egzaminów semestralnych. Dyrektor natomiast na podstawie umów o dzieło zobowiązana została podobnie jak nauczyciele do rzetelnego przeprowadzenia zajęć z przedmiotu „Podstawy przedsiębiorczości”, a także do pełnienia funkcji dyrektora i wychowawcy – opiekuna słuchaczy. Zobowiązaniom nauczycieli i dyrektora Szkoły, wynikającym z zawartych umów, nie można było zatem przypisać cech umowy o dzieło, były one natomiast właściwe dla umowy o świadczenie usług, do których – zgodnie z art. 750 Kodeksu cywilnego – stosuje się odpowiednio przepisy o zleceniu<sup>31</sup>.

Zatrudnianie w szkołach dyrektorów i nauczycieli na podstawie umów o dzieło skutkowało nieodprowadzaniem z tego tytułu składek na ubezpieczenie zdrowotne.

Wyniki ankiety świadczą o tym, że słuchacze/absolwenci bardzo dobrze lub dobrze oceniają wiedzę i kompetencje nauczycieli pracujących w szkole (97%).

Rysunek 2. Wiedza i kompetencje nauczycieli w opinii słuchaczy/absolwentów (N=930)



Źródło: wyniki odpowiedzi na zapytanie NIK.

<sup>31</sup> Por. wyrok SA w Lublinie z 18 września 2014 r. (sygn. akt III AUa 543/14, [orzeczenia.ms.gov.pl](http://orzeczenia.ms.gov.pl)) – umowa, której przedmiotem jest wykonanie dzieła polegającego na aktualizacji i dostosowaniu materiałów szkoleniowych z zakresu *Warsztatów psychologicznych* oraz przeprowadzeniu na ich podstawie zajęć na kursie (...) nie jest umową o dzieło; wyrok SN z 8 listopada 2013 r. (sygn. akt II UK 157/13, LEX nr 1396414) – nie stanowi umowy o dzieło umowa o przeprowadzenie zajęć terapeutycznych w ramach programu rehabilitacyjnego, jeżeli przedmiotem umowy są określone czynności, a nie ich wynik; wyrok NSA z 19 lutego 2014 r. (sygn. akt II GSK 1888/12, [orzeczenia.nsa.gov.pl](http://orzeczenia.nsa.gov.pl)) – umowa, której przedmiotem jest przeprowadzenie szkolenia umożliwiającego kandydatom na kierowców przystąpienie do egzaminu państwowego w celu uzyskania prawa jazdy, jest umową o świadczenie usług, o której mowa w art. 750 kc, a nie umową o dzieło z art. 627 kc; wyrok SA w Gdańsku z dnia 9 stycznia 2013 r. (sygn. akt III AUa 1123/12, LEX nr 1282550) – z wyroku wynika, że prowadzenie zajęć dydaktycznych dla słuchaczy w szkole dla dorosłych oraz m.in. prowadzenie dziennika lekcyjnego, sprawdzanie wiedzy słuchaczy poprzez prace kontrolne, egzaminowanie, nie stanowiło przedmiotu umowy o dzieło, lecz świadczyło o zawarciu umowy o świadczenie usług.

### 3.1.3. Zapewnienie odpowiedniego wyposażenia oraz bezpieczeństwa i higieny

W sześciu szkołach (Liceum Ogólnokształcące dla Dorosłych PASCAL w Nysie, Liceum Ogólnokształcące dla Dorosłych w Grzymałkowie, Niepubliczne Liceum Ogólnokształcące dla Dorosłych AWANS w Katowicach, Policealna Szkoła Centrum Nauki i Biznesu ŻAK w Piasecznie, Szkoła Policealna dla Dorosłych NOVUM w Końskich, Szkoła Policealna dla Dorosłych w Głubczycach) z 20 objętych kontrolą stwierdzono nieprzeprowadzanie przez dyrektora szkoły kontroli zapewniania bezpiecznych i higienicznych warunków korzystania z obiektów należących do szkoły lub placówki, w tym bezpiecznych i higienicznych warunków nauki, o której mowa w § 3 ust. 1 i 2 rozporządzenia w sprawie BHP. W Policealnej Szkole TEB Edukacja dla Dorosłych w Bielsku-Białej dyrektor przeprowadzając kontrolę w tym względzie nie określił kierunków poprawy tych warunków, pomimo występowania przesłanek do ich określenia.

W Policealnej Szkole Centrum Nauki i Biznesu ŻAK w Piasecznie dwie pracownice kosmetyczne nie spełniały wymagań określonych w § 57 ust. 2 i § 72 ust. 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie<sup>32</sup>, ponieważ brak w nich było dostatecznego oświetlenia, a wysokość była niższa od wymaganej. Dyrektor Szkoły zadeklarowała, że pracownice kosmetyczne zostaną przeniesione do pomieszczeń o odpowiedniej wysokości i dostatecznym oświetleniu.

Warunki realizacji kształcenia w poszczególnych zawodach zostały określone w części III załącznika do rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 7 lutego 2012 r. w sprawie podstawy programowej kształcenia w zawodach<sup>33</sup>.

Braki w wyposażeniu dydaktycznym utrudniające prowadzenie obowiązkowych zajęć dydaktycznych stwierdzono w dziewięciu<sup>34</sup> spośród skontrolowanych szkół. Na przykład:

- Policealna Szkoła TEB Edukacja dla Dorosłych w Bielsku-Białej nie posiadała modelu anatomicznego ciała człowieka w pracowni biologiczno-chemicznej i stanowiska do pedicure w pracowni kosmetycznej dla realizacji kształcenia w zawodzie technik usług kosmetycznych, wyposażenia pracowni do ćwiczeń przedklinicznych, tj.: kamery wewnątrzustnej, monitora do fotela, zgrzewarki, destylarki, myjki ultradźwiękowej, endometru, negatoskopu, pracowni edukacji zdrowotnej wyposażonej w komputer z oprogramowaniem, fantom symulacyjny głowy i szyi, mikroskop, stanowiska komputerowe (jedno dla dwóch uczniów) dla realizacji kształcenia w zawodzie higienistka stomatologiczna, pracowni anatomicznej wyposażonej w modele anatomiczne i defibrylator automatyczny dla prowadzenia kształcenia w zawodzie opiekun medyczny.
- W Policealnej Szkole COSINUS w Białymstoku na kierunku technik bezpieczeństwa i higieny pracy nie zorganizowano stanowisk do wykonywania badań i pomiarów czynników środowiska pracy oraz do badań fizjologicznych – miernik wydatku energetycznego (na wyposażeniu brak było fantomu do resuscytacji niemowlęcia, dziecka); na kierunku technik informatyk szkoła nie dysponowała ploterem, palmtopem PDA, napędem taśmowym do archiwizacji.
- W Zespole Szkół Ponadgimnazjalnych nr 5 w Łopusznie nie zorganizowano pracowni rolniczej, węzła sanitarnego w pracowni hotelarskiej, wózka z wyposażeniem i środkami do sprzątania, czytnika kart kredytowych, wzorów kart i rachunków kredytowych, norm dotyczących żywienia zbiorowego, surowców, przypraw i produktów spożywczych i odzieży ochronnej wymaganych do realizacji kształcenie w zawodzie technik turystyki wiejskiej. Szkoła nie posiadała również stanowiska wykonywania badań i pomiaru czynników środowiska pracy oraz stanowiska do badań fizjologicznych – miernika wydatku energetycznego do realizacji kształcenia w zawodzie technik bezpieczeństwa i higieny pracy.

<sup>32</sup> Dz. U. z 2015 r. poz. 1422.

<sup>33</sup> Dz. U. poz. 184, ze zm.

<sup>34</sup> Policealna Szkoła TEB Edukacja dla Dorosłych w Bielsku-Białej, Policealna Szkoła Centrum Nauki i Biznesu ŻAK w Piasecznie, Policealna Szkoła Centrum Nauki i Biznesu ŻAK w Wołominie, Policealna Szkoła COSINUS w Białymstoku, Szkoła Policealna dla Dorosłych w Bielsku Podlaskim Zakładu Doskonalenia Zawodowego w Białymstoku, Szkoła Policealna dla Dorosłych w Głubczycach, Szkoła Policealna nr 1 dla Dorosłych w Brzegu, Zespół Szkół Ponadgimnazjalnych nr 5 w Łopusznie, Zespół Szkół Rolnicze Centrum Kształcenia Ustawicznego im. Cecylii Plater – Zyberkówny w Piasecznie.

- W Zespole Szkół Rolniczego Centrum Kształcenia Ustawicznego im. Cecylii Plater-Zyberkówny w Piasecznie w pracowni hodowli i użytkowania koni brak było szkieletu i modelu konia oraz modeli pastwiska kwaterowego dla koni i parcoure z ruchomymi przeszkodami wymaganego do realizacji kształcenia w zawodzie technik hodowca koni.

W przypadku trzech szkół (Liceum Ogólnokształcące dla Dorosłych w Grodkowie, Policealna Szkoła Centrum Nauki i Biznesu ŻAK w Wołominie, Policealna Szkoła Cosinus I w Warszawie) stwierdzono, że szkoły nie zapewniły sal wykładowych o należytej wielkości i właściwej liczby stanowisk do prowadzenia zajęć:

- W Policealnej Szkole Cosinus I w Warszawie kształcenie zawodowe praktyczne dla ponad 70-osobowych oddziałów I semestru w zawodach florysta i technik usług kosmetycznych prowadzone było w salach, w których zorganizowano 20 – 30 stanowisk. Dla 45-osobowego oddziału w zawodzie technik usług kosmetycznych przeznaczono pracownię wyposażoną w 15 stanowisk do zajęć praktycznych.

Już w 2009 r. w kontrolowanych wówczas szkołach dla dorosłych NIK zidentyfikowała m.in. następujące czynniki niekorzystnego wpływu na jakość kształcenia zawodowego: nierealizowanie obowiązującego minimalnego wymiaru zajęć w cyklu nauczania, bezpodstawne zwalnianie słuchaczy z odbycia obowiązkowych praktyk zawodowych, prowadzenie zajęć w grupach przekraczających dopuszczalną liczebność słuchaczy, niezapewnienie wyposażenia dydaktycznego zalecanego w podstawach programowych kształcenia w zawodzie, organizowanie praktyk zawodowych w pracowniach szkolnych ze względu na trudności w pozyskaniu odpowiednich dla kształconego zawodu miejsc u przedsiębiorców<sup>35</sup>.

W objętych kontrolą szkołach, w których w okresie objętym kontrolą nie były prowadzone kontrole w zakresie stanu sanitarno-higienicznego Najwyższa Izba Kontroli zleciła, na podstawie art. 12 pkt 3 ustawy o NIK, przeprowadzenie takich kontroli właściwym wojewódzkim lub powiatowym państwowym inspektorom sanitarnym. Kontrole zostały przeprowadzone w: Liceum Ogólnokształcącym dla Dorosłych ŻAK w Łomży, Policealnej Szkole Centrum Nauki i Biznesu ŻAK w Piasecznie, Policealnej szkole Cosinus w Białymstoku, Policealnej Szkole Cosinus I w Warszawie oraz Szkole Policealnej dla Dorosłych w Bielsku Podlaskim Zakładu Doskonalenia Zawodowego w Białymstoku.

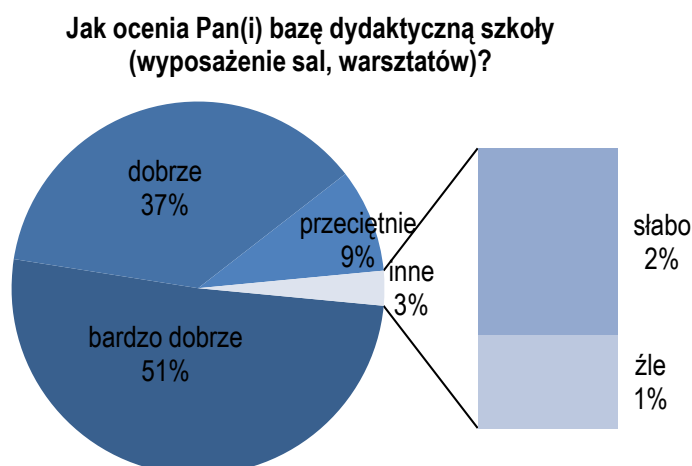
Powyższe kontrole w dwóch szkołach (Liceum Ogólnokształcącym dla Dorosłych ŻAK w Łomży oraz Szkole Policealnej dla Dorosłych w Bielsku Podlaskim Zakładu Doskonalenia Zawodowego w Białymstoku) nie wykazały nieprawidłowości. W Policealnej Szkole Centrum Nauki i Biznesu ŻAK w Piasecznie stwierdzono w dwóch pracowniach kosmetycznych brak wymaganego oświetlenia, a także niższą od wymaganej wysokość tych pracowni. W Policealnej Szkole Cosinus I w Warszawie stwierdzono brak wspomaganie wentylacji grawitacyjnej w toaletach, niezgodne z przepisami usytuowanie i oświetlenie dwóch sal dydaktycznych oraz brak certyfikatów na krzesła z pulpitem. W związku z tymi nieprawidłowościami PPIS wszczął postępowanie administracyjne. Ponadto PPIS wystąpił o zapewnienie szatni dla słuchaczy kierunków technik masaży i technik usług kosmetycznych poza salami, w których prowadzone są zajęcia praktyczne.

Ankietowani słuchacze/absolwenci w zdecydowanej większości bardzo dobrze i dobrze ocenili bazę dydaktyczną szkoły, w tym wyposażenie sal i warsztatów (89%).

<sup>35</sup> Por. Informacja o wynikach kontroli Kształcenie osób dorosłych na tle potrzeb rynku pracy (P/08/076).



Rysunek 3. Baza dydaktyczna szkoły w opinii słuchaczy/absolwentów (N=926)



Źródło: wyniki odpowiedzi na zapytanie NIK.

### 3.1.4. Prowadzenie dokumentacji szkolnej

W znacznej części skontrolowanych szkół (w dziewięciu z 20)<sup>36</sup>, w tym w czterech szkołach publicznych, stwierdzono nieprawidłowości związane z prowadzeniem podstawowego dokumentu ewidencji uczniów, tj. księgi słuchaczy. Stwierdzono wielokrotne wpisywanie do księgi słuchaczy osób, które faktycznie złożyły wniosek o przyjęcie tylko raz, niekompletne wpisy dotyczące danych osobowych słuchaczy, nieodnotowywanie dat związanych z opuszczeniem szkoły, niepodawanie przyczyn skreślenia z listy słuchaczy oraz nieprzestrzeganie obowiązku chronologicznego dokonywania wpisów w księdze, co naruszało przepisy § 4 rozporządzenia z 2002 r. w sprawie prowadzenia dokumentacji oraz § 6 rozporządzenia z 2014 r. w sprawie prowadzenia dokumentacji. Na przykład:

- W Policealnej Szkole Zawodowej nr 1 w Siemianowicach Śląskich do księgi słuchaczy wielokrotnie wpisywano osoby, które faktycznie zapisały się do Szkoły tylko jeden raz (spośród 15 przesłuchanych w toku kontroli świadków, trzech zeznało, że zapisywali się do Szkoły tylko jeden raz i nie byli świadomi, że wpisywano ich ponownie pomimo tego, że nie składali wymaganych dokumentów aplikacyjnych).
- W Szkole Policealnej nr 1 dla Dorosłych w Brzegu w przypadku 59 słuchaczy nie wpisano daty i przyczyny opuszczenia szkoły.
- W Zespole Szkół Ponadgimnazjalnych nr 5 w Łopusznie prowadzono jedną księgę uczniów i słuchaczy dla wszystkich szkół należących do Zespołu, w której nie wpisywano numerów PESEL słuchaczy, nie zachowano chronologii wpisów, a także nie wpisano dat ukończenia Szkoły przez słuchaczy zaczynających Szkołę w roku szkolnym 2013/2014 oraz słuchaczy kierunku technik turystyki wiejskiej rozpoczynających naukę w roku szkolnym 2014/2015, nie wpisano również przyczyny opuszczenia Szkoły przez 12 słuchaczy.
- W Zespole Szkół Rolnicze Centrum Kształcenia Ustawicznego im. Cecylii Plater-Zyberkówny w Piasecznie w przypadku 18 z 93 analizowanych wpisów stwierdzono dokonanie ich bez zachowania chronologii rozpoczęcia nauki, a w 19 przypadkach - nieodnotowywanie daty ukończenia szkoły lub daty i przyczyny jej opuszczenia przez słuchacza.

<sup>36</sup> I Liceum Ogólnokształcące dla Dorosłych Zaoczne w Bielsku Podlaskim, Niepubliczne Liceum Ogólnokształcące dla Dorosłych AWANS w Katowicach, Policealna Szkoła Centrum Nauki i Biznesu ŻAK w Wołominie, Policealna Szkoła Cosinus I w Warszawie, Policealna Szkoła Zawodowa nr 1 w Siemianowicach Śląskich, Szkoła Policealna dla Dorosłych w Głubczycach, Szkoła Policealna nr 1 dla Dorosłych w Brzegu, Zespół Szkół Ponadgimnazjalnych nr 5 w Łopusznie, Zespół Szkół Rolnicze Centrum Kształcenia Ustawicznego im. Cecylii Plater-Zyberkówny w Piasecznie.



Ustalenia kontroli wskazują, że w 12 szkołach<sup>37</sup> (60%) nie przestrzegano zasad określonych w §§ 7 i 12 -13 rozporządzenia z 2002 r. w sprawie prowadzenia dokumentacji, a następnie w §§ 10 i 15 -16 obowiązującego od 3 września 2014 r. rozporządzenia z 2014 r. w sprawie prowadzenia dokumentacji, dotyczących prowadzenia dzienników i arkuszy ocen.

- Badanie arkuszy ocen sporządzonych dla 10 spośród 15 objętych badaniem słuchaczy Policealnej Szkoły Zawodowej nr 1 w Siemianowicach Śląskich Szkoły wykazało, że dane tam przedstawione nie odzwierciedlały rzeczywistego przebiegu nauczania tych słuchaczy, co zweryfikowano w czasie przesłuchania ich w charakterze świadków. Niezgodności dotyczyły:
  - wystawienia oceny z praktyk zawodowych, które nigdy się nie odbyły;
  - sporządzenia arkuszy ocen dla słuchaczy, którzy nie zapisywali się na semestry, których arkusze dotyczyły;
  - sporządzenia arkuszy ocen z ocenami semestralnymi z przedmiotów, do zaliczenia których słuchacze w ogóle nie przystępowali, gdyż jak zeznawali uczęszczali w Szkole jedynie na kursy językowe.
- W Policealnej Szkole Centrum Nauki i Biznesu ŻAK w Wołominie m.in. listy obecności sporządzane w latach 2014/2015 i 2015/2016 nie stanowiły integralnej części dziennika (nie były w żaden sposób z nim fizycznie związane, a oryginały list były przechowywane w siedzibie organu prowadzącego). Ponadto w przypadku objętych badaniem arkuszy ocen słuchaczy, stwierdzono brak podpisu osób dokonujących wpisów ocen semestralnych, niewpisywanie pozycji (numeru) z księgi słuchaczy, pod którą słuchacz został zaewidencjonowany, brak podpisu dyrektora szkoły pod wpisem o ukończeniu szkoły przez słuchacza. Szkoła nie założyła i nie prowadziła również księgi arkuszy ocen.
- W Szkole Policealnej nr 1 dla Dorosłych w Brzegu w dzienniku zajęć nie ujęto pięciu słuchaczy, we wszystkich objętych badaniem dziennikach nie wpisano semestralnych planów zajęć, zapisy dotyczące rodzaju i terminów przeprowadzonych zajęć, ujęte w dziennikach zajęć w części „Realizacja programu nauczania” w 42 przypadkach były niezgodne z zapisami list obecności, gdyż wskazywały one na prowadzenie zajęć, które nie miały w danym dniu miejsca lub też na prowadzenie zajęć w innym wymiarze niż wskazany w dzienniku zajęć.

W obowiązującym od 3 września 2014 r. rozporządzeniu z 2014 r. w sprawie sposobu prowadzenia dokumentacji, w szkołach dla dorosłych wprowadzono wymóg potwierdzania przez słuchaczy na listach obecności własnoręcznym podpisem obecności na poszczególnych godzinach zajęć edukacyjnych. W sześciu skontrolowanych szkołach (30% objętych kontrolą) stwierdzono nieprawidłowości związane z potwierdzaniem własnoręcznym podpisem obecności na zajęciach.

- W Liceum Ogólnokształcącym dla Dorosłych w Grodkowie przeprowadzone w dniu 9 grudnia 2016 r. sprawdzenie rzeczywistej obecności na zajęciach z danymi odzwierciedlonymi na listach obecności wykazało, że 28 słuchaczy złożyło przed dniem 9 grudnia 2016 r. podpisy potwierdzające obecność na zajęciach, które miały się odbyć w tym dniu, a spośród ww. osób na zajęciach w dniu 9 grudnia obecnych było jedynie 13 słuchaczy.
- Kontrola w Niepublicznym Liceum Ogólnokształcącym dla Dorosłych AWANS w Katowicach ujawniła, że podpisy zamieszczone w listach obecności słuchaczy Szkoły w części przypadków nie są ich własnymi podpisami. Z 15 wybranych losowo słuchaczy Szkoły, zapisanych w księdze słuchaczy i w dziennikach lekcyjnych roku szkolnego 2016/2017, 11 osób przesłuchano w charakterze świadka. Słuchacze w swoich zeznaniach stwierdzali m.in., że obecność na zajęciach potwierdzali podpisem najczęściej na (...) luźnej kartce nauczyciela (...)(...) było różnie, raz dziennik był, raz go nie było, podpisywałem się na listach a potem uzupełniałem podpisy w dzienniku (...)(...) w dzienniku lekcyjnym, podczas zajęć w obecności nauczyciela (...)(...) w tym semestrze, tj. od września do końca grudnia uczestniczyłem w zajęciach w dniu 10 grudnia i wtedy obecność na zajęciach potwierdziłem w dzienniku (...)(...) obecność na zajęciach potwierdzałem swoim podpisem na listach obecności, nigdy w dzienniku (...). Dwóch z 11 przesłuchiwanym słuchaczy, których obecność na zajęciach potwierdzona była w listach obecności

<sup>37</sup> I Liceum Ogólnokształcące dla Dorosłych Zaoczne w Bielsku Podlaskim, Liceum Ogólnokształcące dla Dorosłych w Grzymałkowie, Niepubliczne Liceum Ogólnokształcące dla Dorosłych AWANS w Katowicach, Policealna Szkoła TEB Edukacja dla Dorosłych w Bielsku-Białej, Policealna Szkoła Centrum Nauki i Biznesu ŻAK w Piasecznie, Policealna Szkoła Centrum Nauki i Biznesu ŻAK w Wołominie, Policealna Szkoła Cosinus I w Warszawie, Policealna Szkoła Zawodowa nr 1 w Siemianowicach Śląskich, Szkoła Policealna dla Dorosłych NOVUM w Końskich, Szkoła Policealna nr 1 dla Dorosłych w Brzegu, Zespół Szkół Ponadgimnazjalnych nr 5 w Łopusznie, Zespół Szkół Rolnicze Centrum Kształcenia Ustawicznego im. Cecylii Plater – Zyberkówny w Piasecznie.

zeznało, że nie są słuchaczami Szkoły i w latach szkolnych 2015/2016 oraz 2016/2017 nie uczęszczali na żadne zajęcia edukacyjne, a czterech przesłuchanych nie potwierdziło autentyczności lub miało wątpliwości, co do autentyczności podpisów, złożonych na okazywanych im w trakcie przesłuchań dokumentach (listach obecności i dziennikach lekcyjnych).

- W Policealnej Szkole Zawodowej nr 1 w Siemianowicach Śląskich podpisy słuchaczy potwierdzające udział w zajęciach w przypadku 12 grup spośród 21 poddanych kontroli składane były jedynie pod datą dnia, w którym odbywały się dane zajęcia, a nie na każdej godzinie zajęć odrębnie. Ponadto część podpisów na listach obecności nie była własnoręcznymi podpisami słuchaczy – podpisy trzech słuchaczy, które widniały na 12 listach obecności z zajęć przeprowadzonych w miesiącach od września 2015 r. do czerwca 2016 r. nie były własnoręcznymi podpisami tych osób, co zostało potwierdzone w złożonych przez nie zeznaniach.
- W Policealnej Szkole Centrum Nauki i Biznesu ŻAK w Wołominie w przypadku 13 z 17 analizowanych list obecności nie wskazano nazwy przedmiotu i/lub daty zjazdu, co uniemożliwiało ustalenie faktycznej godzinowej liczby zajęć wykładanych przedmiotów. Ponadto, w przypadku dwóch zjazdów na jednym z kierunków stwierdzono po dwie listy obecności z tego samego dnia na tych samych przedmiotach, ale z różną liczbą podpisów słuchaczy, tj.:
  - zjazd 1 marca 2015 r. – na jednej liście 33 podpisy, na drugiej 21 podpisów,
  - zjazd 7 marca 2015 r. – na jednej liście 23 podpisy, na drugiej 31 podpisów.
- W Szkole Policealnej dla Dorosłych NOVUM w Końskich przyjęty sposób postępowania z listami obecności, polegał na podpisywaniu listy obecności przez słuchaczy rano na początku zajęć (na wszystkich godzinach zajęć edukacyjnych w tym dniu), po czym listy były zabierane.
- W Szkole Policealnej nr 1 dla Dorosłych w Brzegu listy obecności zostały sporządzone w sposób uniemożliwiający potwierdzanie obecności na poszczególnych godzinach zajęć lekcyjnych (kilka godzin zajęć z jednego przedmiotu było łączonych i obecność na kilku godzinach potwierdzana jednym podpisem).

W ankiecie przeprowadzonej w trakcie kontroli wśród słuchaczy i absolwentów objętych kontrolą szkół zadano im pytanie, czy w trakcie nauki spotkali się z prośbą ze strony pracownika szkoły o potwierdzenie podpisem obecności na zajęciach, na których byli nieobecni. 6% ankietowanych przyznało, że tak, a 4% ankietowanych przyznało, że potwierdziło obecność na zajęciach, na których byli nieobecni.

### **3.1.5. Stosowanie zasad oceniania, klasyfikowania i promowania słuchaczy**

Zasady oceniania, klasyfikowania i promowania słuchaczy w szkołach dla dorosłych uregulowano w rozdziale III rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 30 kwietnia 2007 r. w sprawie warunków i sposobu oceniania, klasyfikowania i promowania uczniów i słuchaczy oraz przeprowadzania sprawdzianów i egzaminów w szkołach publicznych<sup>38</sup> (dalej: rozporządzenie w sprawie oceniania z 2007 r.), które zostało zastąpione przez rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 10 czerwca 2015 r. w sprawie szczegółowych warunków i sposobu oceniania, klasyfikowania i promowania uczniów i słuchaczy w szkołach publicznych<sup>39</sup> (dalej: rozporządzenie w sprawie oceniania z 2015 r.).

Nieprawidłowości związane z ocenianiem, klasyfikowaniem i promowaniem słuchaczy stwierdzono w ośmiu z 20 skontrolowanych szkół.

- W Policealnej Szkole Zawodowej nr 1 w Siemianowicach Śląskich promowano słuchaczy, którzy nie zapisywali się na dane przedmioty/semestry i nie uczęszczali na zajęcia (dotyczyło to 9 spośród 15 osób, które objęto badaniem w tym zakresie).
- W Niepublicznym Liceum Ogólnokształcącym dla Dorosłych AWANS w Katowicach dwie osoby, które nie uczęszczały na zajęcia edukacyjne, zostały sklasyfikowane w latach szkolnych 2015/2016 i 2016/2017. Pan K.K. w dwóch semestrach roku szkolnego 2015/2016 został sklasyfikowany na podstawie ocen z prac kontrolnych oraz pisemnych i ustnych egzaminów semestralnych z przedmiotów wymaganych programem nauczania. Zeznał on, że zapi-

<sup>38</sup> Dz. U. Nr 83, poz. 562, ze zm.

<sup>39</sup> Dz. U. poz. 843, ze zm.

sał się do Szkoły, jednak nie uczestniczył w żadnych zajęciach, m.in. z powodu wyjazdu za granicę. Pan R.B., słuchacz semestru I w roku szkolnym 2016/2017, został sklasyfikowany na podstawie ocen z pracy kontrolnej oraz pisemnego i ustnego egzaminu semestralnego z języka angielskiego oraz oceny pracy kontrolnej z informatyki. Zeznał on, że nie brał udziału w ww. zajęciach edukacyjnych, nie przedkładał prac egzaminacyjnych i nie przystępował do żadnych egzaminów.

- W Policealnej Szkole Centrum Nauki i Biznesu ŻAK w Piasecznie w roku szkolnym 2014/2015 na II semestrze kierunku kształcenia technik rachunkowości słuchacz zdał egzamin pisemny w formie testu z przedmiotu „Biuro rachunkowe” uzyskując osiem punktów na 20 możliwych do zdobycia, co było niezgodne ze szkolnymi wymogami określającymi zasady oceniania, które stanowiły, że do zdania egzaminu trzeba uzyskać minimum 11 punktów. Ponadto Mazowiecki Kurator Oświaty prowadzący kontrolę w Policealnej Szkole Centrum Nauki i Biznesu ŻAK w Piasecznie na zlecenie NIK stwierdził następujące nieprawidłowości:
  - wystawianie klasyfikacyjnych ocen semestralnych różnych od ocen uzyskanych w wyniku egzaminu semestralnego, co było niezgodne z § 24 ust. 1 rozporządzenia w sprawie oceniania z 2007 r.,
  - protokoły egzaminów semestralnych nie zawierały terminów przeprowadzonych egzaminów, co było niezgodne z § 29 ust. 1 pkt 3 rozporządzenia w sprawie oceniania z 2015 r., a ponadto liczba zestawów zadań przygotowanych na egzamin z „Wybranych zagadnień z socjologii” była równa liczbie słuchaczy przystępujących do egzaminu, co było niezgodne z § 26 ust. 2 ww. rozporządzenia,
  - w roku szkolnym 2015/2016 na kierunkach nauczania technik weterynarii i technik administracji nie sporządzono protokołów egzaminów semestralnych przeprowadzonych w dodatkowym terminie;
  - na kierunku nauczania technik administracji egzaminy poprawkowe dwóch słuchaczy z zajęć „Postępowanie w administracji” z lutego 2016 r. przeprowadzone zostały w formie pisemnej i ustnej, co było niezgodne z § 25 ust. 2-4 w związku z § 28 ust. 2 rozporządzenia w sprawie oceniania z 2015 r.;
- Kontrola Mazowieckiego Kuratora Oświaty wykazała nieprawidłowości w Policealnej Szkole Centrum Nauki i Biznesu ŻAK w Wołominie, polegające na:
  - niedołączeniu do protokołów egzaminów semestralnych przeprowadzanych w formie pisemnej prac słuchaczy, co było niezgodne z § 29 ust. 2 pkt 1 rozporządzenia w sprawie oceniania z 2015 r.,
  - braku protokołów egzaminów semestralnych słuchaczy II semestru wiosennego w roku szkolnym 2015/2016 (zamiast sześciu były cztery protokoły, czym naruszono § 29 ust. 1 ww. rozporządzenia),
  - braku w kontrolowanej dokumentacji potwierdzenia, że przy zwalnianiu słuchaczy z odbycia praktyki zawodowej stosowane były przepisy ww. rozporządzenia.
- W Szkole Policealnej dla Dorosłych w Bielsku Podlaskim Zakładu Doskonalenia Zawodowego w Białymstoku nauczyciele stosowali skalę ocen z egzaminów (semestralnych) niezgodną z § 3 ust. 1 wewnętrznego systemu oceniania. Stosowano oceny ze znakami (+ lub -), podczas gdy możliwość taka przewidziana była jedynie dla ocen bieżących. W szkole tej naruszano również zasady wystawiania ocen semestralnych. Wystawiano je na podstawie tylko jednej bieżącej noty, podczas gdy zgodnie z przedmiotowymi systemami oceniania, nauczyciele w ramach bieżącego oceniania powinni wystawić dwie lub trzy oceny.
- W Szkole Policealnej nr 1 dla Dorosłych w Brzegu pomimo nieosiągnięcia przez 12 słuchaczy frekwencji na poziomie 50% z niektórych przedmiotów uczniowie zostali dopuszczeni do egzaminów, a w rezultacie zostali sklasyfikowani i promowani na semestr programowo wyższy, bądź ukończyli szkołę, co naruszało § 24 ust. 4 oraz § 25a ust. 1 rozporządzenia w sprawie oceniania z 2015 r. oraz art. 44w ust. 2 ustawy o systemie oświaty, zgodnie z którymi do egzaminu semestralnego dopuszcza się słuchacza, który uczęszczał na poszczególne obowiązkowe zajęcia edukacyjne przewidziane w danym semestrze, w wymiarze co najmniej połowy czasu przeznaczanego na każde z tych zajęć.
- W Zespole Szkół Ogólnokształcących i Zawodowych w Siemianowicach Śląskich stosowano niewłaściwy sposób ustalania semestralnych ocen klasyfikacyjnych. Stwierdzono, że pozytywne oceny ogólne z egzaminów semestralnych otrzymywały również osoby, które z jednej z części egzaminu (ustnej lub pisemnej) otrzymywały oceny niedostateczne.
- W Zespole Szkół Rolnicze Centrum Kształcenia Ustawicznego im. Cecylii Plater-Zyberkówny w Piasecznie, Mazowiecki Kurator Oświaty w wyniku przeprowadzonej na zlecenie NIK kontroli stwierdził, że:

- protokoły egzaminów semestralnych nie zawierały terminów ich przeprowadzenia, co było niezgodne z § 29 ust. 1 pkt 3 rozporządzenia w sprawie oceniania z 2015 r.,
- protokoły egzaminów przeprowadzonych w formie ustnej nie zawierały zwięzłej informacji o odpowiedziach słuchaczy oraz nie do wszystkich protokołów dołączono zestawy pytań wylosowanych przez poszczególnych słuchaczy, co było niezgodne z § 29 ust. 2 pkt 2 ww. rozporządzenia.

W trzech szkołach stwierdzono identyczne prace skopiowane z Internetu, które zostały ocenione pozytywnie.

- W Szkole Policealnej dla Dorosłych NOVUM w Końskich czternaście prac kontrolnych z przedmiotu „Pracownia administracji”, z 16 objętych badaniem, zawierało skopiowaną treść opracowania dostępnego w Internecie. W przypadku żadnej z objętych badaniem prac nie zawarto choćby jednego odwołania do materiałów źródłowych. Prace te, w zdecydowanej większości niemal identyczne, zostały ocenione w następujący sposób: siedem prac na ocenę bardzo dobrą, cztery prace na ocenę dobrą, trzy prace na ocenę dostateczną.
- W Szkole Policealnej dla Dorosłych w Głubczycach dwie identyczne prace kontrolne z zajęć „Pracownia pracy biurowej” w ramach nauki zawodu technik administracji, które stanowiły dosłowne przywołanie treści zamieszczonych na stronie internetowej, zostały ocenione na różne oceny, tj. dobrą i bardzo dobrą.
- W Zespole Szkół Ponadgimnazjalnych nr 5 w Łopusznie 13 spośród 32 prac kontrolnych przygotowanych w ramach przedmiotu „Techniczne bezpieczeństwo pracy” były identyczne i ograniczały się do wymienienia maszyn i urządzeń podlegających dozorowi technicznemu, a inne cztery prace stanowiły kopię opracowań dostępnych w Internecie. Siedem spośród 28 prac kontrolnych przygotowanych w ramach przedmiotu „Działalność turystyczna na obszarach wiejskich” stanowiło kopie opracowań dostępnych w Internecie. Wszystkie badane prace zostały ocenione pozytywnie.

### 3.2. Informacje od kuratorów oświaty

Na podstawie art. 31 ust. 1 pkt 1 ustawy o systemie oświaty, nadzór pedagogiczny nad publicznymi i niepublicznymi przedszkolami, innymi formami wychowania przedszkolnego, szkołami, placówkami sprawuje właściwy terytorialnie kurator oświaty.

Zgodnie z art. 33 ust. 1 ustawy o systemie oświaty nadzór pedagogiczny polega na:

- 1) obserwowaniu, analizowaniu i ocenianiu przebiegu procesów kształcenia i wychowania oraz efektów działalności dydaktycznej, wychowawczej i opiekuńczej oraz innej działalności statutowej szkół i placówek;
- 2) ocenianiu stanu i warunków działalności dydaktycznej, wychowawczej i opiekuńczej oraz innej działalności statutowej szkół i placówek;
- 3) udzielaniu pomocy szkołom i placówkom, a także nauczycielom w wykonywaniu ich zadań dydaktycznych, wychowawczych i opiekuńczych;
- 4) inspirowaniu nauczycieli do innowacji pedagogicznych, metodycznych i organizacyjnych.

Nadzór pedagogiczny odbywa się w formach: ewaluacji, kontroli oraz wspomagania.

W 2011 r. w wyniku kontroli nadzoru pedagogicznego sprawowanego przez kuratorów oświaty i dyrektorów szkół publicznych <sup>40</sup>, NIK wskazała na nieprawidłowości w funkcjonowaniu nadzoru pedagogicznego, oceniając, iż nie był on dostatecznie sprawny i efektywny. Raporty z ewaluacji zewnętrznych w niewielkim stopniu realizowały cele nadzoru pedagogicznego dotyczące oceny jakości pracy szkół i kreowania programów ich rozwoju. Stanowiły one jedynie ogólny opis szkół, oparty o wewnątrzśrodowiskowe opinie o ich pracy, bez ocen jakości pracy szkół, wskazania mocnych i słabych stron oraz szans i zagrożeń w ich funkcjonowaniu.

Nadzór pedagogiczny prowadzony w szkołach przez kuratorów oświaty w niewielkim stopniu oceniał efekty kształcenia, koncentrując się na kontroli przestrzegania przepisów prawa. Pewna ocena jakości kształcenia dokonywana była w ramach prowadzonych ewaluacji pracy szkół.

<sup>40</sup> Szerzej – Informacja o wynikach kontroli Nadzór pedagogiczny sprawowany przez kuratorów oświaty i dyrektorów szkół publicznych (P/11/071).

Z informacji przekazanych przez Lubelskiego Kuratora Oświaty<sup>41</sup> wynika, że szkoły publiczne częściej i w wyższym stopniu spełniały wymagania, opisane w rozporządzeniu w sprawie wymagań wobec szkół i placówek. Kurator przedstawił analizę wyników ewaluacji przeprowadzonych w szkołach dla dorosłych w latach 2014-2016, wskazując następujące wnioski:

**1. We wszystkich badanych publicznych szkołach/placówkach dla dorosłych** wykazano, że słuchacze nabywają wiadomości i umiejętności określone w podstawie programowej, realizowana jest ona z wykorzystaniem wstępnych analiz dotyczących osiągnięć słuchaczy w poprzednich etapach edukacyjnych oraz zgodnie z zalecanymi warunkami. Ponadto w szkołach tych monitoruje się i analizuje bieżące i semestralne osiągnięcia słuchaczy, a formułowane w ich wyniku wnioski służą planowaniu procesu edukacyjnego. We wszystkich badanych szkołach publicznych obserwuje się wpływ wdrażanych wniosków na poprawę wyników kształcenia i sukcesy słuchaczy. W badanych szkołach obserwuje się także zachowanie właściwych proporcji między proponowaniem słuchaczom zadań ukierunkowanych na zapamiętywanie i rozumienie treści a budowaniem sytuacji dydaktycznych umożliwiających rozwiązywanie problemów.

W przypadku badanych **szkół niepublicznych** większość z nich spełnia wymaganie „Uczniowie nabywają wiadomości i umiejętności określone w podstawie programowej”, co oznacza, że spełniane są w tych szkołach (w 42 z 46 badanych; 4 szkoły nie spełniają wymagania) kryteria na poziomie podstawowym, tj. realizacja podstawy programowej z uwzględnieniem osiągnięć słuchaczy z poprzedniego etapu edukacyjnego, wyposażenie uczniów w wiedzę i umiejętności określone w podstawie, jej realizacja z zachowaniem zalecanych warunków. W większości szkół niepublicznych refleksją obejmuje się efekty uzyskiwane przez uczniów w procesie edukacyjnym. Zdecydowana większość badanych szkół/placówek podejmuje wewnętrzne prace analityczno-diagnostyczne, śledzące osiągnięcia uczniów/słuchaczy, mające na celu poprawę jakości procesów edukacyjnych. Jakkolwiek szkoły generalnie podejmują się analiz, to realizowane na ich podstawie wnioski w ok. 2/3 badanych w tym zakresie szkół niepublicznych:

- a) nie skutkują poprawą jakości procesów i skuteczności oddziaływań edukacyjnych;
- b) koncentrują się na wskazywaniu obszarów wiedzy i umiejętności niedostatecznie opanowanych przez uczniów i postulowaniu zwiększenia czasu, liczby zadań, ćwiczeń prowadzących do ich osiągnięcia, zdecydowanie rzadsze jest wykorzystywanie wniosków metodycznych (formułowane rekomendacje częściej stanowią odpowiedź na pytanie o to, jakie kompetencje doskonalić, rzadziej refleksja nauczycieli niesie odpowiedź na pytanie o to, jakimi metodami pracować z uczniami/wychowankami).

**2. Odnosząc się do drugiego z badanych wymagań** („Szkoła lub placówka wspomaga rozwój uczniów z uwzględnieniem ich indywidualnej sytuacji”), należy podkreślić, że wszystkie **badane szkoły publiczne** spełniają wymaganie na poziomie podstawowym, a zdecydowana ich większość (z wyjątkiem 1 szkoły) także na poziomie wysokim. W szkołach publicznych wstępne rozpoznanie potrzeb i możliwości słuchaczy i ich sytuacji stanowi podstawę indywidualnego ukierunkowania proponowanych oddziaływań edukacyjnych, obejmujących zarówno sposoby pracy na zajęciach planowych, jak i ofertę zajęć dodatkowych: wspierających i rozwijających zainteresowania. Ponadto w większości (w 12 z 13 badanych) obserwuje się indywidualizację oddziaływań w odniesieniu do każdego słuchacza. Pozytywny obraz pracy szkół publicznych w zakresie wymagania znajduje odzwierciedlenie w opiniach słuchaczy wskazujących na zaspokojenie ich potrzeb w zakresie wsparcia.

Spośród objętych badaniem **szkół niepublicznych** większość z nich (39 z 46) spełnia wymaganie na poziomie podstawowym, znacznie mniej (29 z 46 badanych placówek), na poziomie wysokim. Należy zwrócić uwagę na to, że 1/6 tych szkół (7 z 46) nie spełnia wymagań państwa, tj. nie realizuje wymagań na poziomie podstawowym. Problemy związane z jakością pracy w podstawowym zakresie wynikają z: 1/ braku planowych, prowadzonych systematycznie i w uporządkowany sposób działań, mających na celu rozpoznanie możliwości psychofizycznych słuchaczy, ich stylu uczenia się, sytuacji społecznej, 2/ ograniczonego wykorzystania wyników wstępnego rozpoznania możliwości i potrzeb słuchaczy, jeśli są prowadzone, w projektowaniu oddziaływań edukacyjnych (wnioski płynące z rozpoznania nie znajdują odzwierciedlenia w ofercie wsparcia udzielanej uczniom). Odnosząc się natomiast do kryteriów uwzględnionych w charakterystyce wymagania na poziomie wysokim, należy wskazać, iż w blisko połowie poddanych ewaluacji szkół niepublicznych (w 17 z 46) indywidualizacja procesu nauczania nie obejmowała każdego słuchacza, zaś w przypadku 1/5 z nich (tj. w 9 z 46) opinie formułowane przez większość słuchaczy na temat oferowanego im w szkole wspomaganie wskazywały na to, iż nie odpowiada ono ich potrzebom.

---

<sup>41</sup> Pozostali kuratorzy nie przedstawili takich analiz.

**3.** Powszechną praktyką w badanych **publicznych szkołach dla dorosłych** jest prowadzenie analiz wyników egzaminów zewnętrznych oraz wyników wewnętrznej ewaluacji i podejmowanie na ich podstawie działań służących podniesieniu efektywności kształcenia (stosownych zmian w procesie, np. w metodach pracy, zakresie treści, doborze pomocy itp.). Ponadto uwaga nauczycieli skupiona jest także na samym procesie wprowadzania rekomendowanych zmian w życie i ich bieżącym modyfikowaniu, jeśli monitorowanie ich wdrażania wskazuje na taką potrzebę. Tylko w 1 szkole publicznej (z 13 badanych) takie procesy nie mają miejsca.

We wszystkich badanych **szkołach niepublicznych** prowadzone były analizy wyników egzaminów zewnętrznych i wewnętrznej ewaluacji, jednak w przypadku tych placówek niepublicznych (12 z 46 poddanych ewaluacji) nie prowadziły one do sformułowania wniosków i rekomendacji, stanowiących podstawę planowania działań edukacyjnych. W 12 z 46 tych szkół stwierdzono także, iż w przypadku wykorzystywania wniosków z analizy wyników egzaminów zewnętrznych do planowania kolejnych działań i wdrażania proponowanych rekomendacji, nie monitoruje się tego procesu, co może prowadzić do powielania działań nieefektywnych.

Odnosząc się do kryteriów wymagania z poziomu wysokiego, można zauważyć, że badane szkoły, **zarówno publiczne, jak i niepubliczne (te ostatnie w większości)**, swoje działania rzadziej konfrontują z wynikami zewnętrznych badań pedagogicznych, psychologicznych, oświatowych - innych niż egzaminy zewnętrzne (ok. 1/3 badanych szkół publicznych i 3/4 szkół niepublicznych nie odnosi się w projektowaniu działań edukacyjnych do wyników tych badań zewnętrznych), co nie sprzyja innowacyjności i twórczemu podejściu do kształtowania procesu edukacyjnego.

Kontrole prowadzone przez kuratorów oświaty zasadniczo nie obejmowały badania efektywności, w nielicznych przypadkach wizytatorzy w uwagach i spostrzeżeniach wskazywali na niski wskaźnik promocji słuchaczy w szkołach niepublicznych na semestr programowo wyższy, w stosunku do liczby słuchaczy przyjętych na semestr pierwszy.

Wskazywane przez kuratorów oświaty problemy i trudności związane z funkcjonowaniem szkół dla dorosłych to:

- niska frekwencja słuchaczy na obowiązkowych zajęciach edukacyjnych,
- duża różnica między liczbą słuchaczy przyjętych do szkoły a kończących ją i zdających egzaminy zewnętrzne,
- mała motywacja słuchaczy do pogłębiania wiedzy, zdobywania umiejętności w zakresie nowych kwalifikacji (słuchacze skupiają się przede wszystkim na uzyskaniu dokumentu poświadczającego uczęszczanie do szkoły lub jej ukończenie),
- niewystarczająca baza dydaktyczna, pomieszczenia są najczęściej wynajmowane tylko na czas prowadzenia zajęć edukacyjnych,
- brak bazy dydaktycznej do realizacji podstawy programowej, głównie kształcenia w zawodach,
- brak określenia maksymalnej liczby słuchaczy w danym oddziale w rekrutacji do szkół niepublicznych, co powoduje, że w niektórych przypadkach przyjęta liczba słuchaczy znacznie przewyższa liczbę miejsc w sali lekcyjnej lub pracowni,
- trudności w organizacji praktyk zawodowych, bezpodstawne zwalnianie słuchaczy z obowiązku odbycia praktyk zawodowych, organizowanie praktyk zawodowych w pracowniach szkolnych ze względu na trudności w pozyskaniu odpowiednich zakładów pracy do odbywania praktyk zawodowych,
- utrudniony kontakt z dyrektorem szkoły i organem prowadzącym,
- różne, często zmieniające się miejsca odbywania zajęć edukacyjnych, co utrudnia, a czasem uniemożliwia nadzór nad realizacją tych zajęć,
- dokumentacja przebiegu nauczania prowadzona niezgodnie z przepisami prawa,
- niewystarczający nadzór nad finansowaniem działalności szkół dla dorosłych,

- brak wymagań dotyczących kwalifikacji dyrektorów szkół niepublicznych (dyrektorem może teoretycznie zostać osoba bez żadnych kwalifikacji i wykształcenia).

Wskazywano także m.in. na zjawisko rekrutowania do szkół dla dorosłych, zwłaszcza policealnych, bardzo dużej liczby obywateli Ukrainy, a w wielu przypadkach stwierdzono w dokumentacji rekrutacyjnej brak ważnego dokumentu potwierdzającego posiadanie prawa pobytu w Polsce.

Najczęściej postulowane przez kuratorów zmiany w systemie organizacji i finansowania szkół dla dorosłych obejmują:

- uzależnienie otrzymywania środków finansowych oraz ich wysokości od efektów kształcenia (np. otrzymanie promocji na następny semestr lub ukończenie szkoły),
- umożliwienie kuratorom oświaty wydanie negatywnej opinii wiążącej w stosunku do organów prowadzących, które kierują szkołami wykazującymi istotne uchybienia,
- ujednoczenie przepisów dla szkół publicznych i niepublicznych w zakresie pomocy psychologiczno-pedagogicznej oraz w zakresie nadzoru pedagogicznego sprawowanego przez dyrektora szkoły,
- doprecyzowanie regulacji prawnych dotyczących warunków przechodzenia słuchaczy szkół dla dorosłych w trakcie semestru do innej szkoły,
- zapewnienie skutecznego systemu kontroli umożliwiającego sprawdzenie, czy na listach zapisanych słuchaczy nie ma fikcyjnych osób,
- wprowadzenie przepisów, które uniemożliwią zapisanie się na ten sam kierunek semestru wyższego po uprzednim skreśleniu z listy słuchaczy,
- zwiększenie częstotliwości kontroli finansowych.

Wskazywano także na potrzebę m.in.:

- wprowadzenia zmian w art. 85 ust. 2 ustawy o systemie oświaty, polegających na wydłużeniu z 6 do 7 miesięcy czasu przeprowadzenia kontroli w szkołach niepublicznych, które uzyskały uprawnienia szkoły publicznej z dniem rozpoczęcia działalności, co umożliwi sprawdzenie poprawności przeprowadzonej klasyfikacji, z uwzględnieniem klasyfikacji semestralnej w szkołach dla dorosłych oraz prawidłowości prowadzenia dokumentacji przebiegu nauczania,
- wprowadzenia zakazu pełnienia obowiązków dyrektora szkoły przez tę samą osobę w szkołach położonych w różnych miejscowościach (wątpliwości budzi jakość nadzoru pedagogicznego),
- wprowadzenia przepisów uniemożliwiających prowadzenie szkół niepublicznych przez osoby, które były karane karą dyscyplinarną lub przeciwko którym toczy się postępowanie dyscyplinarne, osoby skazane prawomocnym wyrokiem za umyślne przestępstwo lub umyślne przestępstwo skarbowe oraz osoby, przeciwko którym toczy się postępowanie o przestępstwo ścigane z oskarżenia publicznego,
- wprowadzenia przepisów regulujących wymagania kwalifikacyjne dyrektorów szkół niepublicznych, takie jak dla dyrektorów szkół publicznych (kwalifikacje nauczyciela w danej szkole i do zarządzania),
- dookreślenia przepisów wskazujących, że faktyczne miejsce prowadzenia szkoły jest zgodne z adresem wymienionym we wpisie szkoły do ewidencji, który znajduje się na terenie obszaru właściwego dla danego organu ewidencyjnego, w którym wpis został dokonany.

**Lubelski Kurator Oświaty** zaproponował zaprzestanie finansowania ze środków publicznych szkół ponadgimnazjalnych dla dorosłych lub zmniejszenie środków przeznaczonych na tego typu szkoły

#### **Podlaski Kurator Oświaty**

Zasadnym wydaje się rozważenie ujednoczenia przepisów obowiązujących szkoły publiczne i niepubliczne np. w zakresie dopuszczania do użytku szkolnego programów nauczania czy systemu oceniania słuchaczy. Ponadto można podjąć próbę zmiany sposobu finansowania szkół, tj. przekazywanie środków finansowych na podstawie liczby słuchaczy, którzy ukończyli semestr, a nie jak obecnie, wg liczby słuchaczy rozpoczynających semestr.

#### **Mazowiecki Kurator Oświaty**

Kwestie finansowania szkół nie leżą w kompetencjach kuratora oświaty. Jednakże wieloletnie doświadczenie wskazuje, że być może należy zmienić sposób finansowania na podobny do sposobu finansowania kwalifikacyjnych kursów zawodowych, czyli wypłata dotacji zależna od liczby słuchaczy szkoły, którzy ukończyli liceum ogólnokształcące dla dorosłych, a w przypadku szkoły policealnej zależna od liczby słuchaczy, którzy uzyskali dyplom potwierdzający kwalifikacje zawodowe.

Aktualnie, wydając pozytywną opinię o spełnianiu warunków określonych w art. 7 ust. 3 ustawy o systemie oświaty, kurator oświaty bazuje tylko na zobowiązaniu wnioskodawcy i informacjach przez niego przekazanych. Wskazana byłaby zmiana przepisów, umożliwiająca przed wydaniem ww. opinii dokonywanie oglądu warunków, w jakich ma funkcjonować szkoła (np. wzorując się na procedurach akredytacyjnych).

#### **Zachodniopomorski Kurator Oświaty**

Analiza wyników egzaminów gimnazjalnych i maturalnych przeprowadzonych w latach 2014 - 2016 r. na terenie województwa zachodniopomorskiego wskazuje, że szkoły dla dorosłych zajmują miejsca w rankingach szkół poniżej średniej skali ogólnopolskich wyników procentowych. Poprawić sytuację może zmiana procedury nadawania uprawnień szkół publicznych, nie jak dotychczas obligatoryjnie z chwilą uzyskania wpisu do ewidencji działalności oświatowej na podstawie art. 82 ust. 2a ustawy o systemie oświaty, ale po 6 miesiącach działalności szkoły, podczas których podlegają one merytorycznej kontroli bieżącej, ewaluacji oraz innym formom nadzoru przy wsparciu nauczycieli metodyków. Tym samym istnieje możliwość na bieżąco weryfikowania spełniania warunków wyrażonych w art. 7 ust. 3 ustawy o systemie oświaty, tj. sprawdzenia dokumentacji przebiegu nauczania, realizacji programów nauczania uwzględniających podstawy programowe, zgodnego z prawem oświatowym zatrudniania nauczycieli obowiązkowych zajęć edukacyjnych zgodnie z określonymi kwalifikacjami, właściwego stosowania zasad klasyfikowania i promowania oraz przeprowadzania egzaminów i sprawdzianów, a także posiadania bazy dydaktycznej (wymaganej podstawą programową), w zależności od typu i rodzaju szkoły oraz kształconego zawodu.

Innym ważnym elementem decydującym o jakości nauczania jest przywrócenie kompetencji właściwemu kuratorowi oświaty do nadawania uprawnień szkoły publicznej po uzyskaniu pozytywnych wyników kontroli spełniania warunków określonych w art. 7 ust. 3 ustawy o systemie oświaty w formie decyzji administracyjnej.

Obecne formy nadzoru pedagogicznego nie dostarczają wystarczającej informacji, na podstawie których można określić jednoznaczne powody niskiej jakości pracy i wyników nauczania w szkołach dla dorosłych.

#### **Kujawsko-Pomorski Kurator Oświaty**

(...) Efektywność i skuteczność kształcenia (liczba słuchaczy rozpoczynających i kończących kształcenie, liczba absolwentów przystępujących do egzaminów) powinna stanowić kryterium umożliwiające wykreślenie szkoły z rejestru i tym samym odebranie jej prawa do dotacji (...).

### **3.3. Finansowanie szkół dla dorosłych**

Działalność szkół niepublicznych dla dorosłych jest dofinansowywana środkami z budżetu właściwej jednostki samorządu terytorialnego. Źródłem pochodzenia tych środków jest część oświatowa subwencji ogólnej (dalej także subwencja). Kwota części oświatowej subwencji ogólnej jest rozdzielana pomiędzy poszczególne jednostki samorządu terytorialnego na podstawie algorytmu, określanego corocznie w rozporządzeniu Ministra Edukacji Narodowej w sprawie sposobu podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego.



Wysokość środków z budżetu państwa przeznaczonych na działalność szkół dla dorosłych w latach 2013-2016 przedstawiono w poniższym zestawieniu. W 2015 r. nastąpiło zmniejszenie wskaźników do naliczenia subwencji w szkołach dla dorosłych.

Tabela 2. Wysokość subwencji na kształcenie w szkołach dla dorosłych w latach 2013-2016.

Rok	Subwencja dla szkół dla dorosłych	Liczba słuchaczy w szkołach dla dorosłych do naliczenia subwencji	Kwota subwencji na ucznia w szkołach dla dorosłych
2013	1 819 805 878 zł	546 174	3 332 zł
2014	1 643 138 805 zł	466 676	3 521 zł
2015	1 291 622 712 zł	421 159	3 067 zł
2016	1 230 511 267 zł	386 286	3 185 zł

Źródło: informacja przekazana na potrzeby kontroli z Ministerstwa Edukacji Narodowej.

Minister Edukacji Narodowej poinformował, że w rozporządzeniu z 22 grudnia 2016 r. w sprawie sposobu podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego w roku 2017<sup>42</sup> dokonano zmiany zasad subwencjonowania słuchaczy szkół dla dorosłych kształcących się w trybie zaocznym. Zmiana ta jest kontynuacją rozwiązania zaproponowanego na rok 2015, kiedy to dla słuchaczy szkół dla dorosłych kształcących się w trybie zaocznym obniżono wartości wskaźników z 0,7 na 0,5 (szkoły publiczne) i z 0,35 na 0,25 (szkoły niepubliczne). Planowano wtedy, że w kolejnym roku wartość wskaźników powinna ulec dalszemu obniżeniu. Na rok 2017 wprowadzono niższe wskaźniki, tj. w przypadku publicznych szkół dla dorosłych kształcących w trybie zaocznym obniżono wskaźniki z 0,5 do 0,42, a dla niepublicznych z 0,25 na 0,18. W piśmie wskazano też: warto zauważyć dysproporcję pomiędzy środkami naliczonymi w subwencji oświatowej na uczniów szkół prowadzonych przez podmioty inne niż jst (liceów ogólnokształcących oraz szkół zawodowych) a wysokością dotacji udzielonych tym szkołom. W 2015 r. dotacje udzielone przez powiaty liceom ogólnokształcącym stanowiły 85,5% naliczonej na uczniów tych szkół kwoty subwencji, a w przypadku szkół zawodowych było to tylko 60,1%.

Szkoły niepubliczne mogą otrzymywać dotacje na podstawie art. 90 ust. 3 ustawy o systemie oświaty, które można przeznaczyć wyłącznie na pokrycie wydatków określonych w art. 90 ust. 3d ww. ustawy. Niepubliczne szkoły podstawowe i gimnazja otrzymują dotacje z budżetu gminy, a szkoły ponadgimnazjalne o uprawnieniach szkół publicznych dotacje z budżetu powiatu.

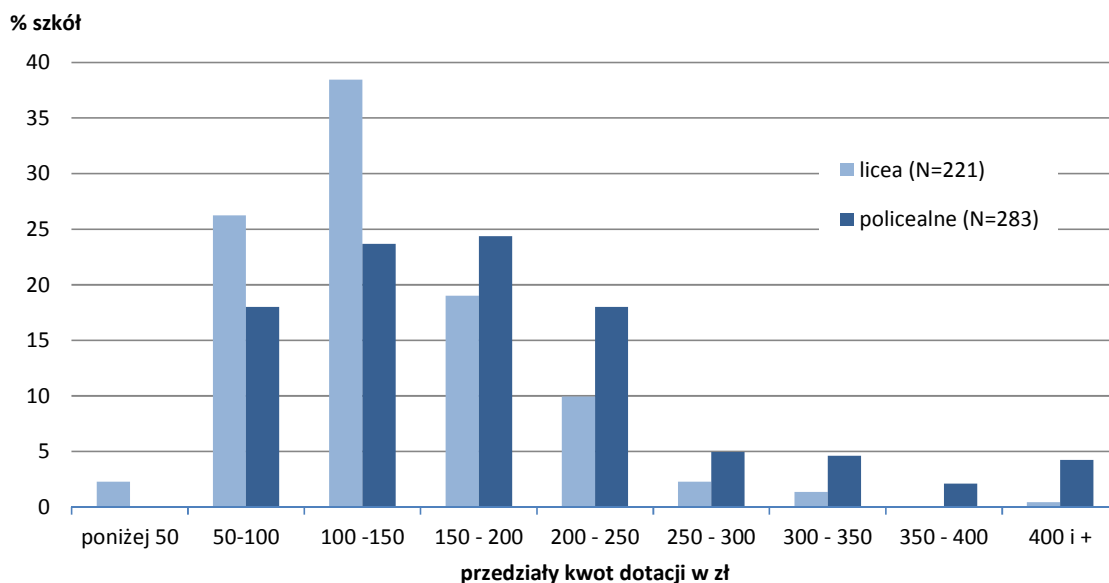
Dotacje dla szkół niepublicznych o uprawnieniach szkół publicznych, w których nie realizowany jest obowiązek szkolny lub obowiązek nauki<sup>43</sup> przysługują na każdego ucznia uczestniczącego w co najmniej 50% obowiązkowych zajęć edukacyjnych w danym miesiącu w wysokości nie niższej niż 50% ustalonych w budżecie odpowiednio danej gminy lub powiatu wydatków bieżących ponoszonych w szkołach publicznych tego samego typu i rodzaju w przeliczeniu na jednego ucznia, pod warunkiem, że osoba prowadząca szkołę niepubliczną poda organowi właściwemu do udzielania dotacji planowaną liczbę uczniów nie później niż do dnia 30 września roku poprzedzającego rok udzielania dotacji. Uczestnictwo uczniów w obowiązkowych zajęciach edukacyjnych musi być potwierdzone ich własnoręcznymi podpisami na listach obecności na tych zajęciach. W przypadku braku na terenie gminy lub powiatu szkoły publicznej danego typu i rodzaju, podstawą do ustalenia wysokości dotacji są wy-

<sup>42</sup> Dz. U. poz. 2298.

<sup>43</sup> Obowiązek szkolny i obowiązek nauki, określone w ustawie o systemie oświaty, a od 1 września 2017 r. w ustawie z dnia 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe (Dz. U. z 2017 r. poz. 59, ze zm.), wynikają z zasady wyrażonej w art. 70 ust. 1 Konstytucji RP, zgodnie z którą nauka jest obowiązkowa do ukończenia 18 roku życia. Obowiązek szkolny rozpoczyna się 1 września w roku, w którym dziecko kończy 7 lat oraz trwa do ukończenia gimnazjum (w latach szkolnych 2017/2018 – 2018/2019) lub ośmioletniej szkoły podstawowej, nie dłużej jednak niż do ukończenia 18 roku życia. Po ukończeniu gimnazjum obowiązek nauki spełnia się poprzez uczęszczanie do publicznej lub niepublicznej szkoły ponadgimnazjalnej, a także poprzez realizowanie przygotowania zawodowego u pracodawcy, zgodnie z odrębnymi przepisami, a po reformie oświaty od 15 do 18 lat po ukończeniu ośmioletniej szkoły podstawowej.

datki bieżące ponoszone przez najbliższą gminę lub powiat na prowadzenie szkoły publicznej danego typu lub rodzaju (art. 90 ust. 3 w brzmieniu obowiązującym do 1 stycznia 2017 r.).

**Rysunek 4. Rozkład procentowy szkół w zależności od miesięcznej stawki dotacji na słuchacza**



Źródło: odpowiedzi na zapytanie NIK.

Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego ustala tryb udzielania i rozliczania dotacji, oraz tryb i zakres kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystywania, uwzględniając w szczególności podstawę obliczania dotacji, zakres danych, które powinny być zawarte we wniosku o udzielenie dotacji i w rozliczeniu jej wykorzystania, oraz termin i sposób rozliczenia dotacji (art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty).

Na podstawie kontroli przeprowadzonej w 2012 r. Najwyższa Izba Kontroli negatywnie oceniła finansowanie ponadgimnazjalnych szkół niepublicznych przez jednostki samorządu terytorialnego województwa wielkopolskiego m.in. z uwagi na niedostateczne określenie, w podejmowanych przez organy stanowiące uchwałach, trybu udzielania i rozliczania dotacji, w szczególności brak wskazania podstawy obliczania dotacji; nieprzestrzeganie przez organy wykonawcze obowiązujących zasad finansowania ponadgimnazjalnych szkół niepublicznych, w których nie był realizowany obowiązek nauki, niewskazanie w uchwałach organów stanowiących regulacji, w zakresie obliczania dotacji, w tym sposobu i kryteriów wyboru najbliższego powiatu prowadzącego szkoły publiczne, których wydatki powinny być podstawą obliczania dotacji dla szkół niepublicznych oraz korzystanie w niedostatecznym stopniu z prawa kontrolowania prawidłowości wykorzystania dotacji przyznanych szkołom<sup>44</sup>.

Organy jednostek samorządu terytorialnego mogą kontrolować prawidłowość pobrania i wykorzystania dotacji przyznanych szkołom, przedszkolom, innym formom wychowania przedszkolnego i placówkom z budżetów tych jednostek (art. 90 ust. 3e ustawy o systemie oświaty). Osoby upoważnione do przeprowadzenia kontroli przez ww. organy, mają prawo wstępu do szkół oraz wglądu do prowadzonej przez nie dokumentacji organizacyjnej, finansowej i dokumentacji przebiegu nauczania, a także dodatkowo wglądu do list obecności, o których mowa w art. 90 ust. 3 ustawy oraz ich weryfikacji (art. 90 ust. 3f).

<sup>44</sup> Por. informacja o wynikach kontroli Finansowanie ponadgimnazjalnych szkół niepublicznych przez jednostki samorządu terytorialnego województwa wielkopolskiego (P/12/160).

### 3.3.1. Wyniki kontroli NIK w niepublicznych szkołach dla dorosłych

W sześciu szkołach<sup>45</sup> stwierdzono nieprawidłowości polegające na zawyżeniu liczby uczniów w informacjach miesięcznych o faktycznej liczbie uczniów i słuchaczy kierowanych do organów samorządowych.

- Kontrola w Liceum Ogólnokształcącym AWANS w Kielcach ujawniła, że w informacjach o faktycznym uczestnictwie słuchaczy w obowiązkowych zajęciach edukacyjnych za miesiące październik, listopad i grudzień 2014 r. oraz wrzesień, październik i listopad 2015 r., przekazanych do Urzędu Miasta Kielce występowały różnice (od 6 do 21 osób) pomiędzy wynikającą z list obecności liczbą słuchaczy, którzy uczestniczyli w przynajmniej 50% zajęć lekcyjnych w danym miesiącu, a liczbą tych słuchaczy wynikającą z informacji przekazywanych do Urzędu Miasta Kielce w celu otrzymania dotacji. Liczba nieprawidłowo wykazanych osób, które nie osiągnęły wymaganej frekwencji na poziomie 50% wyniosła 71, a należną kwotę dotacji zawyżono o 7.365,23 zł.
- Kontrola w Liceum Ogólnokształcącym dla Dorosłych w Grodkowie ujawniła, że w informacji o faktycznym uczestnictwie uczniów/słuchaczy w obowiązkowych zajęciach edukacyjnych za miesiąc luty 2015 r., przekazanej staroście brzeskiemu, obejmującej 305 osób, nieprawidłowo wykazano 40 absolwentów, którzy ukończyli szkołę w styczniu 2015 r., a także pięć osób, które w lutym 2015 r. nie osiągnęły wymaganej frekwencji na poziomie 50%. Zawyżenie dotacji dotyczyło 6.004,04 zł.
- Kontrola w Liceum Ogólnokształcącym dla Dorosłych w Grzymałkowie wykazała, że w informacji o rzeczywistej liczbie słuchaczy za miesiąc maj 2015 r., przekazanej do starosty kieleckiego, podano zawyżoną o jedną osobę liczbę słuchaczy, którzy uczestniczyli w co najmniej 50% obowiązkowych zajęć edukacyjnych w danym miesiącu. Kwota dotacji pobranej w nadmiernej wysokości wyniosła 95 zł.

W trzech szkołach stwierdzone nieprawidłowości miały znaczną skalę i nosiły znamiona przestępstwa polegającego na wyłudzeniu dotacji ze środków publicznych.

- Kontrola w Niepublicznym Liceum Ogólnokształcącym dla Dorosłych AWANS w Katowicach ujawniła, że w informacjach miesięcznych o faktycznej liczbie słuchaczy przekazanych do Urzędu Miasta w Katowicach w okresie od września 2016 r. do grudnia 2016 r. wykazano zawyżoną liczbę słuchaczy w stosunku do liczby słuchaczy, którzy swoim podpisem w listach obecności potwierdzili udział w co najmniej 50% obowiązkowych zajęć edukacyjnych w danym miesiącu. Zawyżenie frekwencji dotyczyło łącznie 208 osób, a kwota dotacji pobranej w nadmiernej wysokości wyniosła nie mniej niż 45 448,00 zł. Jeszcze w trakcie kontroli NIK dyrektor Szkoły, w dniach 7 grudnia 2016 r. oraz 18 i 24 stycznia 2017 r., złożył w Wydziale Edukacji Urzędu Miasta w Katowicach korekty informacji miesięcznych o liczbie uczniów za miesiące wrzesień, październik, listopad 2016 r. Ponadto 18 stycznia 2017 r. dokonał korekty informacji za miesiąc grudzień 2016 r. Ponadto kontrola ujawniła, że podpisy zamieszczone w listach obecności słuchaczy szkoły w części przypadków nie były ich własnymi podpisami.
- Kontrola w Policealnej Szkole Zawodowej nr 1 w Siemianowicach Śląskich wykazała, że informacje o frekwencji słuchaczy na poszczególnych zajęciach edukacyjnych organizowanych przez Szkołę, które przekazywano do Urzędu, były zawyżane:
  - w przypadku trzech grup, dla których zajęcia odbyły się w dniach 10 i 11 grudnia 2016 r., listy obecności zawierały, kolejno 2, 10 i 9 podpisów, podczas gdy faktycznie (co zostało stwierdzone na podstawie przeprowadzonych w tych dniach oględzin) słuchacze w ogóle w tych zajęciach nie uczestniczyli (dot. dwóch grup) lub było ich mniej niż wykazano na listach (w jednej grupie na zajęciach obecne były dwie osoby);
  - trzech spośród 15 składających zeznania słuchaczy zaprzeczyło, by podpisy, które widniały na okazanych im 12 listach obecności (sporządzonych w miesiącach od września 2015 r. do czerwca 2016 r.), były ich własnymi podpisami.

Ponadto, zaplanowane na dzień 10 grudnia 2016 r. dla grupy liczącej 19 osób zajęcia praktycznej nauki zawodu, które zgodnie z planem powinny się odbyć w salonie kosmetycznym „Kameleon” w Katowicach przy ul. 1-go Maja 33, nie zostały tam przeprowadzone, ponieważ zakład ten był w tym dniu nieczynny.

<sup>45</sup> Liceum Ogólnokształcące dla Dorosłych AWANS w Kielcach, Liceum Ogólnokształcące dla Dorosłych w Grodkowie, Liceum Ogólnokształcące dla Dorosłych w Grzymałkowie, Niepubliczne Liceum Ogólnokształcące dla Dorosłych AWANS w Katowicach, Policealna Szkoła Zawodowa nr 1 w Siemianowicach Śląskich, Szkoła Policealna dla Dorosłych NOVUM w Końskich.

Na podstawie przedstawionych do kontroli list obecności stwierdzono, że w 2016 r. liczba słuchaczy wykazywanych zarówno w informacjach miesięcznych, jak i w rozliczeniu rocznym była wyższa, niż wynikało to z podpisanych list obecności o co najmniej 58 słuchaczy, co wskazuje, że dotacja pobrana została w nadmiernej wysokości w kwocie co najmniej 5.630,64 zł. W toku kontroli dyrektor Szkoły zeznał, że część dokumentacji (m.in. dzienniki i listy obecności) za okres od stycznia do sierpnia 2016 r. została skradziona, a więc dane dotyczące frekwencji w ww. okresie są niepełne (dzienniki zajęć i listy obecności przechowywano w garażu). W Szkole nie podjęto działań w celu rzetelnego ustalenia rodzaju i zakresu dokumentacji przebiegu nauczania, utraconej na skutek kradzieży, a niezbędnej do dalszego kształcenia.

- Kontrola Szkoły Policealnej dla Dorosłych NOVUM w Końskich ujawniła, że w okresie od lutego 2015 r. do sierpnia 2016 r. szkoła pobrała dotację wyższą od należnej o 10.003,06 zł, w wyniku zawyżenia w informacjach miesięcznych liczby uczniów i słuchaczy za ww. okres, którzy uczestniczyli w co najmniej 50% obowiązkowych zajęć edukacyjnych w danym miesiącu (potwierdzonych własnoręcznym podpisem na liście obecności), w stosunku do stanu faktycznego wynikającego z list obecności. Zawyżenie frekwencji dotyczyło łącznie 156 osób.

Ponadto podczas oględzin przeprowadzonych w trakcie kontroli w Policealnej Szkole Centrum Nauki i Biznesu ŻAK w Wołominie stwierdzono, że liczba słuchaczy uczestniczących w zajęciach nie była zgodna z liczbą podpisów na listach obecności (liczba podpisów 56, liczba słuchaczy 45).

Znacznym utrudnieniem związanym z prowadzeniem kontroli przez samorządy powiatowe jest rozliczanie otrzymanych dotacji przez niepubliczne szkoły, w których jeden organ prowadzący rozlicza działalność wielu szkół dla dorosłych, w tym działające na obszarze właściwości wielu powiatów<sup>46</sup>. Rozliczając udzielone dotacje szkoły część kosztów przypisują do konkretnych szkół, a część – koszty wspólne, np. koszty mediów, najmu budynków, obsługi administracyjnej – rozliczają stosując najczęściej klucz przychodowy (procentowo według wysokości otrzymywanej dotacji) lub inne formy podziału kosztów. Zdaniem NIK w tej sytuacji nie jest możliwe precyzyjne wskazanie, czy wykazywana w dokumentacji wysokość dotacji przypadająca na szkołę oddaje rzeczywistą wysokość wydatków ponoszonych na tę szkołę (w świetle przepisów art. 90 ust. 1a-3b ustawy o systemie oświaty, środki z dotacji mogą być wykorzystane na zadania oświatowe realizowane przez konkretną, dotowaną szkołę). Rzetelne rozliczenie dokumentów odnoszących się do szkół położonych w różnych powiatach wymagałoby podjęcia wspólnej kontroli przez te samorządy.

### **3.3.2. Wyniki kontroli w starostwach powiatowych i urzędzie miasta na prawach powiatu**

Organy stanowiące pięciu objętych kontrolą jednostek samorządu terytorialnego, zgodnie z art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty, ustaliły i przyjęły w formie uchwał tryb udzielania i rozliczania dotacji dla szkół oraz tryb i zakres kontroli prawidłowości wykorzystania udzielonych dotacji. Uchwała Rady Powiatu Piaseczyńskiego w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji nie została przez starostę przekazana regionalnej izbie obrachunkowej, tym samym nie została wykonana dyspozycja art. 78 ust. 2 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym<sup>47</sup>, w związku z art. 11 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych<sup>48</sup>, zgodnie z którą uchwałę tę należało przedłożyć regionalnej izbie obrachunkowej w ciągu 7 dni od dnia ich podjęcia.

Objęte kontrolą samorządy prawidłowo ustalały kwoty dotacji przysługujące na jednego słuchacza, bazując na kosztach funkcjonowania szkół danego rodzaju na terenie powiatu lub najbliższej jednostki samorządu terytorialnego. Wszystkie skontrolowane jednostki samorządu terytorialnego ustaliły wskaźnik obliczania dotacji na poziomie 50% wydatków bieżących ponoszonych w szkołach publicznych.

Kontrolowane starostwa zwracały uwagę na trudności związane z przyjętym sposobem ustalania stawek dotacji.

<sup>46</sup> W tym szkoły sieciowe, z których największe w Polsce to m.in. Żak, Cosinus i Teb Edukacja.

<sup>47</sup> Dz. U. z 2016 r. poz. 814, ze zm.

<sup>48</sup> Dz. U. z 2016 r. poz. 561.

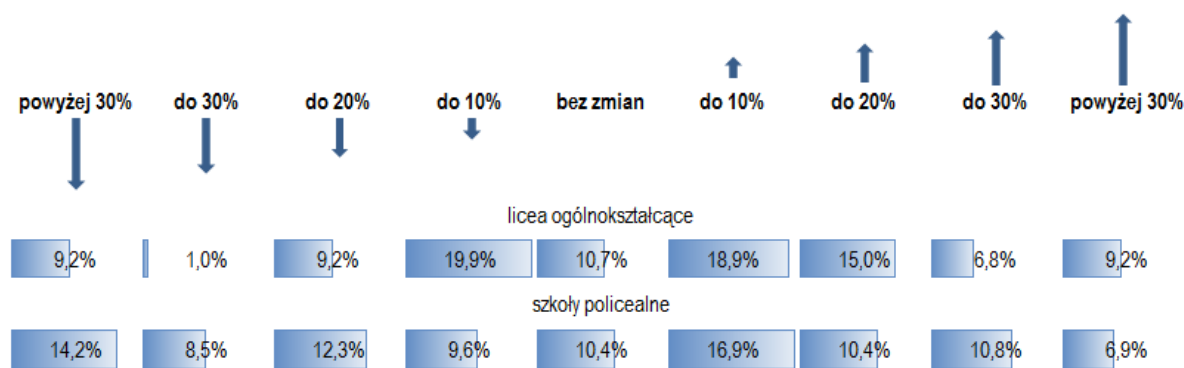
- Naczelnik Wydziału Oświaty w Starostwie Powiatowym w Bielsku Podlaskim wyjaśnił: *Naszym zdaniem w systemie dotowania szkół dla dorosłych należałoby zmienić sposób ustalania dotacji np. zapisując w ustawie konkretną kwotę (wysokość subwencji na jednego ucznia lub % tej subwencji). Wyeliminuje to szukanie odpowiedniej szkoły i powiatu, przeliczanie dotacji co staje się uciążliwe.*

Z kolei kontrolowane szkoły niepubliczne zwracały uwagę na poważne trudności związane z planowaniem działalności w sytuacji zmian stawek dotacji w ciągu roku szkolnego.

- Na pytanie o czynniki utrudniające prowadzenie szkoły (szkół) dla dorosłych oraz ewentualne zmiany (w tym o charakterze systemowym), które powinny zostać wprowadzone w zakresie sposobu organizacji lub finansowania szkół dla dorosłych, prowadząca Liceum Ogólnokształcące dla Dorosłych AWANS w Kielcach podała: *Uważam, że sposób obliczenia wysokości dotacji dla szkół dla dorosłych jest bardzo zły. (...) Dotacja na jednego ucznia z roku na rok zmienia się nawet o 100%, a co gorsza informację o wysokości dotacji otrzymuję pod koniec pierwszego lub na początku drugiego kwartału. Ustalenie jakiegokolwiek, choćby prowizorycznego budżetu dla szkoły jest po prostu niemożliwe. Nadmieniam, że różnice w wypłaconych już dotacjach dla szkoły przy zmianie wysokości dotacji muszą być zwrócone do Urzędu Miasta za kilka miesięcy wstecz, co miało miejsce również w roku bieżącym. Taka sytuacja powtarza się corocznie i paraliżuje proces zarządzania finansami szkoły. Uważam, że dotacje powinny być ustalone centralnie, a różnice w wysokości dotacji pomiędzy gminami byłyby niewielkie w zależności od różnych współczynników dla danej gminy (...).*

Na ten problem zwracali uwagę także dyrektorzy szkół, które objęto badaniem ankietowym.

Rysunek 5. Zmienność stawek dotacji pomiędzy wrześniem 2015 a wrześniem 2016 w szkołach objętych zapytaniem NIK.



Źródło: odpowiedzi na zapytanie NIK.

W opinii ponad połowy dyrektorów niepublicznych szkół dla dorosłych, którzy przesłali wypełniony kwestionariusz, kwota dotacji przysługującej na jednego słuchacza w szkole w latach 2015-2016 nie uległa istotnej zmianie. Pozostali dyrektorzy ww. szkół wskazywali, iż zmiana kwoty dotacji – jej zmniejszenie lub zwiększenie – miała wpływ na działalność jednostki. Blisko 15% dyrektorów liceów ogólnokształcących i szkół policealnych (odpowiednio 28 i 47), w których odnotowano zwiększenie poziomu dotacji, stwierdzało najczęściej, że przedmiotowe środki zostaną skonsumowane na poprawę bazy dydaktycznej szkoły (zakup pomocy dydaktycznych i naukowych) oraz podwyżki wynagrodzeń dla nauczycieli.

- Przykładowo, w Liceum Ogólnokształcącym dla Dorosłych Horn w Żyrardowie kwota dotacji uległa zwiększeniu ponad 2,5-krotnie, a pozyskane środki przeznaczone na doposażenie szkoły, w tym modernizację części sprzętu elektronicznego. W tym czasie słuchacze otrzymywali bezpłatne materiały edukacyjne. Ponadto podwyższono wynagrodzenia pracowników szkoły.*
- W Policealnej Szkole Centrum Nauki i Biznesu Żak w Bydgoszczy, w ocenie dyrekcji, ponad dwukrotne podwyższenie wysokości dotacji wpłynęło pozytywnie na poziom nauczania poprzez możliwość zakupu lepszego wyposażenia i materiałów oraz możliwości gratyfikacji finansowej najlepszych wykładowców.*

Co trzeci ankietowany dyrektor szkoły dla dorosłych (dyrektorzy 68 liceów ogólnokształcących i 103 szkół policealnych) negatywnie ocenił obniżenie kwoty dotacji, wskazując na liczne konsekwencje tego zjawiska. Najczęściej ankietowani podnosili, że taki stan rzeczy skutkował przede wszystkim brakiem zakupu pomocy naukowych i dydaktycznych, podwyżek dla nauczycieli (ewentualnie zmniejszeniem ich wynagrodzeń). Ponadto wskazywano na ograniczenie liczby zajęć dodatkowych, wynajmowanych pomieszczeń czy oferty nauczania. Największe spadki wysokości dotacji stwierdzono w liceach we Włocławku i Tychach. Dyrektorzy szkół stwierdzili, że obniżenie wysokości dotacji wpłynęło negatywnie na poziom nauczania – brak możliwości zakupu lepszego wyposażenia i materiałów, brak możliwości gratyfikacji finansowej najlepszych wykładowców. W skrajnym przypadku zmiany doprowadziły do zaniechania naboru na pierwsze semestry. W Policealnej Szkole Centrum Nauki i Biznesu Żak i Policealnej Szkole Usług Kosmetycznych Żak w Szczecinie, gdzie nastąpił blisko 70% spadek stawki dotacji, wskazano, że wpłynęło to negatywnie na jakość nauczania z uwagi na brak możliwości zakupu lepszego wyposażenia czy finansowego dowartościowania nauczycieli.

Analiza zmian kwoty dotacji we wrześniu 2016 r. w stosunku do września 2015 r. wskazuje, że częściej niż w co drugiej szkole dla dorosłych poziom dotacji wzrósł lub nie uległ zmianie, a w blisko 40% szkół dotacje uległy zmniejszeniu<sup>49</sup>. Wzrost dotacji lub jej utrzymanie się na dotychczasowym poziomie odnotowano w 130 liceach ogólnokształcących i 145 szkołach policealnych, zaś spadek odpowiednio w 81 i 117 szkołach.

Skala zmian kwoty dotacji na jednego słuchacza (za jeden miesiąc, różnica między stawką obowiązującą we wrześniu 2015 r. i 2016 r. ) w przypadku liceów ogólnokształcących i szkół policealnych kształtowała się następująco:

**Tabela 3. Skala zmian stawek dotacji dla niepublicznych szkół dla dorosłych pomiędzy wrześniem 2015 r. a wrześniem 2016 r.**

tendencja	bez zmian	do 10%	do 20%	do 30%	pow. 30%	razem
<b>licea ogólnokształcące</b>						
wzrost	x	39	31	14	19	103
spadek	x	41	19	2	19	81
razem licea ogólnokształcące	22	80	50	16	38	206
<b>szkoły policealne</b>						
wzrost	x	44	27	28	18	117
spadek	x	25	32	22	37	116
razem szkoły policealne	27	69	59	50	55	260

Źródło: odpowiedzi na zapytanie NIK.

Największą liczbę szkół dla dorosłych stanowią szkoły, w których przyrost/spadek dotacji nie przekracza 10%. W skrajnych przypadkach, odnotowano szkoły z 4,5-krotnym wzrostem stawki dotacji, ale również takie, w których ograniczanie poziomu dotacji przekraczało ponad 80%.

**Dyrektorzy obu typów szkół dla dorosłych – niezależnie, czy w ich jednostce nastąpił wzrost czy obniżenie poziomu dotacji – zgodnie przyznają, że zmienność wysokości stawek w trakcie roku utrudnia zarządzanie jednostką i zaburza płynność finansową szkoły, uniemożliwia właściwe zaplanowanie wydatków, kształcenia i powoduje problemy z terminowym regulowaniem niektórych zobowiązań, tj. opłat za czynsz i wynagrodzenia.**

W okresie objętym kontrolą kontrolowane urzędy jednostek samorządu terytorialnego w ograniczonym stopniu korzystały z prawa kontroli prawidłowości wykorzystania dotacji przez niepubliczne szkoły. Starostwo Powiatowe

<sup>49</sup> W pozostałych szkołach z powodu braku danych w roku bazowym lub w związku z rozpoczęciem działalności nie było możliwości stwierdzenia przyrostu/spadku.

w Piasecznie i Urząd Miasta Siemianowic Śląskich nie przeprowadziły kontroli w żadnej szkole niepublicznej funkcjonującej na terenie powiatu. Tylko w jednym przypadku kontrole prowadzone przez Starostwo Powiatowe w Brzegu obejmowały weryfikację obecności słuchaczy w trakcie zajęć.

W Urzędzie Miasta Siemianowice Śląskie nadzór nad rozliczaniem dotacji przekazanych niepublicznym szkołom sprawowany był nierzetelnie:

- nie wyegzekwowano trzech z pięciu (tj. 60%) rozliczeń dotacji udzielonych w I półroczu 2013 r., do złożenia których zobowiązywał niepubliczne placówki oświatowe § 10 uchwały Rady Miasta nr 536/2009 z dnia 29 października 2009 r. w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji, a których termin złożenia upłynął z dniem 15 lipca 2013 r.;
- nie wyegzekwowano rozliczeń dotacji udzielonych trzem z pięciu szkół niepublicznych dla dorosłych w I półroczu 2014 r., do złożenia których zobowiązywał § 5 uchwały Rady Miasta nr 507/2014 z dnia 26 czerwca 2014 r. w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji, a których termin składania minął 15 lipca 2014 r.;
- działania Wydziału Edukacji zmierzające do wyegzekwowania rozliczenia dotacji udzielonych z budżetu Miasta za 2015 r. w stosunku do dwóch z pięciu objętych badaniem niepublicznych szkół dla dorosłych były nieskuteczne, pomimo iż termin złożenia rozliczeń, zgodnie z § 1 pkt 2 uchwały Rady Miasta nr 27/2015 z dnia 26 lutego 2015 r., mijał 15 stycznia 2016 r., a Wydział Edukacji wysłał ponaglenia 26 stycznia 2016 r. – ww. szkoły dopuściły się przekroczenia wymaganego terminu o 82 dni i rozliczenia złożyły dopiero 7 kwietnia 2016 r.

W Urzędzie Miasta Siemianowice Śląskie nie dochowano również należytej rzetelności przy przekazywaniu środków dotacji na rzecz Prywatnej Szkoły Policealnej dla Dorosłych „Twoja Szkoła” w Siemianowicach Śląskich. Środki w łącznej kwocie 803,74 zł (z czego w 2015 r. – 318,34 zł i w 2016 r. do 31 maja – 485,40 zł) przekazano, pomimo że organ prowadzący tę szkołę nie składał od października 2015 r. miesięcznych informacji o liczbie uczniów, na których przysługuje „naliczenie” dotacji, wymaganych art. 90 ust. 3 ustawy o systemie oświaty. Wydział Edukacji o brakujące informacje zwrócił się do szkoły dopiero w czerwcu 2016 r., przy czym Wydział ten był w posiadaniu informacji, iż dotowany podmiot w roku szkolnym 2015/2016 nie prowadził naboru na żadnym z kierunków.

Tylko w jednej z pięciu z objętych kontrolą jednostek (Starostwo Powiatowe w Brzegu) w kontrolowanym okresie stosowano system informatyczny wspomagający udzielanie i rozliczanie dotacji dla szkół.

- W okresie od 1 stycznia do 25 września 2015 r. w Starostwie Powiatowym w Brzegu korzystano z systemu informatycznego – aplikacji wspomagającej udzielanie i rozliczanie dotacji dla szkół o nazwie *Dotacje*, zainstalowanego na serwerze udostępnionym przez zewnętrzną firmę. Jak wyjaśniła zastępca naczelnika Wydziału Oświaty, Kultury i Kultury Fizycznej Starostwa Powiatowego w Brzegu, aplikacja ta umożliwiała identyfikację słuchaczy na podstawie numeru PESEL. Praktyka stosowania ww. systemu ujawniła jednak, w ocenie ww. osoby, jego wady, co spowodowało odstąpienie od korzystania z systemu. *System ten uniemożliwiał prawidłowe rozliczenie dotacji, ponieważ do udzielonej dotacji dodawał dotację, która nie podlegała rozliczeniu (kursy kwalifikacyjne); w niektórych przypadkach system nie odczytywał prawidłowych numerów PESEL. Ponadto, zaniechanie stosowania tego systemu było spowodowane także kosztami jego użytkowania oraz wynikało z faktu, że jeden z organów prowadzących szkoły niepubliczne nie godził się na stosowanie tej aplikacji, pomimo że z tego powodu nie ponosił żadnych kosztów, co zaburzało całość funkcjonowania platformy Dotacje.*

W trzech z pięciu skontrolowanych jednostek stwierdzono przekazywanie dotacji na rachunki bankowe organu prowadzącego szkoły, wspólnego dla kilku szkół, co było niezgodne z art. 90 ust. 3c ustawy o systemie oświaty, stanowiącym, że dotacje są przekazywane na rachunek bankowy szkoły, przedszkola, innej formy wychowania przedszkolnego, placówki lub zespołu szkół lub placówek (...).

W okresie objętym kontrolą sformułowanie prawidłowej oceny dotyczącej dopuszczalności sfinansowania niektórych wydatków z dotacji było utrudnione z uwagi na zmieniające się przepisy prawa oraz ich interpretację. W orzecznictwie sądów administracyjnych, dotyczącym dysponowania przez beneficjenta środkami pozyskanymi z dotacji oświatowej dominował pogląd, że nie mogą być one przeznaczane na dofinansowanie wydatków związanych z realizacją zadań nałożonych na podmiot prowadzący szkołę przepisami art. 5 ust. 7 ustawy o systemie oświaty, a więc m.in. zapewnieniem obsługi administracyjnej, finansowej i organizacyjnej szkoły. Zakaz wydatkowania dotacji na sfinansowanie obsługi ekonomiczno-finansowej wprost wyrażono w wyrokach Naczelnego Sądu



Administracyjnego z 3 września 2014 r. (II GSK 916/13) oraz wojewódzkich sądów administracyjnych we Wrocławiu (z 30 stycznia 2015 r., III SA/Wr 717/14) i w Białymstoku (z 13 lutego 2013 r., I SA/Bk 6/13), a orzeczeń ograniczających wykorzystanie dotacji wyłącznie na sfinansowanie wydatków szkoły na cele bezpośrednio związane z celami kształcenia, opieki i wychowania było znacznie więcej<sup>50</sup>. Odmienne stanowisko zajął jednak m.in. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Białymstoku w wyroku z 2 kwietnia 2014 r. (I SA/Bk 634/13), który stwierdził, że „z dotacji mogą być finansowane wszystkie potrzeby związane z jej [szkoły] funkcjonowaniem, w tym dotyczące obsługi administracyjnej, finansowej i organizacyjnej”<sup>51</sup>.

Ustawą z dnia 13 czerwca 2013 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw<sup>52</sup>, która weszła w życie 1 stycznia 2014 r. znowelizowano przepis art. 90 ust. 3d ustawy o systemie oświaty. Pozostawiając niezmienny jego fragment wstępny określający cele, na które dotacja może być wykorzystana („dofinansowanie realizacji zadań szkoły, przedszkola, innej formy wychowania przedszkolnego lub placówki w zakresie kształcenia, wychowania i opieki, w tym profilaktyki społecznej”) ustalono szczegółowe przeznaczenie dotacji, pozwalając *na ich wykorzystywanie* wyłącznie na pokrycie wydatków bieżących, obejmujących każdy wydatek poniesiony na cele działalności szkoły, przedszkola, innej formy wychowania przedszkolnego lub placówki oraz na zakupy określone w art. 90 ust. 3d pkt 2. Spowodowało to wątpliwości, czy nowelizacja rozszerzyła katalog wydatków, które mogą być finansowane z dotacji oświatowej, czy też jedynie go doprecyzowała, starając się wyeliminować istniejące wcześniej spory interpretacyjne. Zdaniem Mateusza Pilicha<sup>53</sup> liczne wątpliwości dotyczące zakresu swobody beneficjenta w gospodarowaniu dotacją skłoniły ustawodawcę do uszczegółowienia brzmienia art. 90 ust. 3d ustawy o systemie oświaty w sposób umożliwiający pokrywanie z dotacji każdego wydatku poniesionego na cele dofinansowania bieżącej działalności jednostki, z wyraźnym wykluczeniem jedynie finansowania wydatków majątkowych. Zdaniem autora nowelizację należało traktować jako udzielenie „wykładni autentycznej” art. 90 ust. 3d przed zmianą, a taka wykładnia mogła być przyjęta już na gruncie poprzedniego brzmienia przepisu. Stanowisko to nie znalazło jednak uznania w orzecznictwie – znaczna część przywołanych wyżej wyroków sądów administracyjnych została wydana już po wejściu w życie ustawy z 13 czerwca 2013 r.

Kolejnej nowelizacji przepisu art. 90 ust. 3d ustawy o systemie oświaty dokonano 31 marca 2015 r. ustawą z dnia 20 lutego 2015 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty<sup>54</sup>. Także w tym przypadku ustawodawca nie zmienił generalnego przeznaczenia dotacji („dofinansowanie realizacji zadań szkoły, przedszkola, innej formy wychowania przedszkolnego lub placówki w zakresie kształcenia, wychowania i opieki, w tym profilaktyki społecznej”), rozbudował natomiast przepisy normujące jej szczegółowe wykorzystanie stwierdzając, że wśród zadań, które mogą być finansowane ze środków dotacji oświatowej znajdują się także zadania organu prowadzącego wymienione w art. 5 ust. 7 ustawy o systemie oświaty (z wyjątkiem wydatków na inwestycje i zakupy inwestycyjne, zakup i objęcie akcji i udziałów lub wniesienie wkładów do spółek prawa handlowego). Znaczenie tej zmiany powinno być oceniane tak samo jak nowelizacji z 13 czerwca 2013 r. a uznanie, że obie ustawy zmieniające nie wprowadziły zmiany zasad wykorzystywania dotacji, lecz jedynie je doprecyzowały, prowadzi do konkluzji, iż finansowanie wydatków na obsługę administracyjno-księgową szkół mogło być dokonywane ze środków pozyskanych z dotacji oświatowej także przed 31 marca 2015 r. i 1 stycznia 2014 r.

---

<sup>50</sup> Por. np. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z 26 sierpnia 2014 r. (II GSK 1002/13), wojewódzkich sądów administracyjnych w Gdańsku (z 5 marca 2014 r., I SA/Gd 1381/13) i w Krakowie (z 12 grudnia 2012 r., I SA/Kr 1304/12).

<sup>51</sup> Podobny pogląd wyrazili T. Olszewski w głosie do przywołanego wyżej wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z 12 grudnia 2012 r., którego zdaniem z dotacji mogą być finansowane koszty związane z obsługą administracyjno-finansową szkoły i to niezależnie od przyjętej formy realizacji tej obsługi oraz M. Pilich uznający, że w ramach dofinansowania realizacji zadań szkoły w zakresie kształcenia, wychowania i opieki mieści się praktycznie cała podstawowa działalność szkoły i ze środków dotacji mogą być finansowane wszystkie potrzeby związane z jej funkcjonowaniem w sferze zadań dydaktycznych, wychowawczych i opiekuńczych (Mateusz Pilich „Ustawa o systemie oświaty. Komentarz”, Warszawa 2013, t. 12 do art. 80.).

<sup>52</sup> Dz. U. z 2013 r., poz. 827.

<sup>53</sup> Mateusz Pilich *op. cit.*, t. 16 do art. 90.

<sup>54</sup> Dz. U. z 2015 r. poz. 357.



W okresie objętym kontrolą możliwe było sfinansowanie z dotacji wynagrodzenia osoby fizycznej prowadzącej szkołę, pełniącej funkcję dyrektora szkoły, przy czym wynagrodzenie to (którego wysokość osoba prowadząca szkołę określała samodzielnie) nie było opodatkowane. Z art. 21 ust. 1 pkt 129 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych w brzmieniu obowiązującym do końca 2016 r. wynikało, że zwolnione z podatku dochodowego od osób fizycznych są dotacje w rozumieniu przepisów o finansach publicznych, otrzymane z budżetu państwa lub budżetów jednostek samorządu terytorialnego. Organy podatkowe potwierdzały w wydawanych interpretacjach indywidualnych, że na podstawie tego przepisu ze zwolnienia z PIT korzystają środki pochodzące z dotacji w części przeznaczonej na sfinansowanie wynagrodzenia osoby fizycznej prowadzącej działalność gospodarczą, która taką dotację otrzymała. Z dniem 1 stycznia 2017 r. w ustawie o podatku dochodowym od osób fizycznych wprowadzono art. 21 ust. 36, zgodnie z którym zwolnienie z podatku – obejmujące dotacje otrzymane z budżetów jednostek samorządu terytorialnego – nie ma zastosowania do tej części dotacji otrzymanej na prowadzenie pozarolniczej działalności gospodarczej, która została przeznaczona, na podstawie odrębnych przepisów, na wynagrodzenie osoby fizycznej prowadzącej tę działalność. Tym samym obecnie kwota przeznaczona na wynagrodzenie dla dyrektora szkoły (w przypadku, gdy dyrektorem jest osoba prowadząca działalność w zakresie prowadzenia szkoły i otrzymująca tę dotację) jest dla tej osoby przychodem z działalności gospodarczej podlegającym opodatkowaniu podatkiem dochodowym.

### **3.3.3. Informacje otrzymane z wybranych jednostek samorządu terytorialnego na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 1 ustawy o NIK**

O przedstawienie informacji dotyczących finansowania szkół dla dorosłych, NIK zwróciła się do prezydentów wszystkich miast wojewódzkich oraz prezydentów Gorzowa Wielkopolskiego i Torunia. Zakres informacji obejmował kontrole prowadzone w szkołach dla dorosłych, weryfikację wniosków o dopłaty, skargi i sygnały o nieprawidłowościach oraz problemy związane z organizowaniem i finansowaniem kształcenia dorosłych i niezbędnymi zmianami w tym zakresie.

Z informacji tych wynika, że organy dotujące szkoły dla dorosłych przeprowadziły w latach 2014-2016 kontrole w 321 szkołach dla dorosłych, w tym 302 szkołach niepublicznych.

Wybrane informacje o kontrolach przeprowadzonych przez poszczególne jednostki samorządu terytorialnego przedstawiono w poniższym zestawieniu:

Tabela 4. Kontrole w szkołach dla dorosłych w latach 2015-2016

Miasto	Liczba skontrolowanych szkół dla dorosłych		Czy sprawdzano obecność słuchaczy w trakcie zajęć?	Czystwierdzano nieprawidłowości		Czy występowały skargi lub sygnały o nieprawidłowościach	
	w szkołach publicznych	w szkołach niepublicznych		w szkołach publicznych	w szkołach niepublicznych	w szkołach publicznych	w szkołach niepublicznych
Warszawa	3	51	nie	nie	tak	nie	tak
Gorzów Wielkopolski	0	4	nie	nd	tak	nie	tak
Kraków	0	3	nie	nd	tak	nie	tak
Szczecin	0	15	nie	nd	tak	nie	tak
Zielona Góra	0	2	nie	nd	bd	nie	nie
Lublin	35		tak	tak	tak	nie	tak
Olsztyn	2	3	nie	nd	tak	nie	nie
Gdańsk	bd	27	bd	nd	tak	nie	tak
Rzeszów	bd	14	nie	nd	tak	nie	tak
Poznań	0	7	nie	nd	tak	nie	tak
Białystok	0	2	nie	nd	bd	nie	tak
Katowice	4	16	nie	tak	tak	nie	tak
Bydgoszcz	0	64	tak	nd	tak	nie	tak
Wrocław	6	14	nie	tak	tak	nie	tak
Opole	0	4	nie	nd	tak	nie	tak
Łódź	3	39	tak	nie	tak	nie	tak
Toruń	1	0	nd	nie	nd	nie	nie
Kielce	0	2	nie	nd	tak	nie	nie

Źródło: informacje pozyskane w trakcie kontroli od 18 prezydentów miast.

Kontrole w publicznych szkołach dla dorosłych przeprowadzane były najczęściej w związku z dokonywaną oceną pracy dyrektora szkoły. Sprawdzano wówczas przestrzeganie przepisów bezpieczeństwa i higieny pracy, ogólną sprawność obiektów szkolnych, analizowano prawidłowość prowadzenia dokumentacji szkolnej. W trakcie tych kontroli zazwyczaj nie stwierdzano nieprawidłowości ani poważnych uchybień.

Kontrole prowadzone w niepublicznych szkołach dla dorosłych dotyczyły przede wszystkim sprawdzenia zgodności ze stanem faktycznym liczby słuchaczy wykazywanych przez szkoły do dotacji. Kontrole te nie były zazwyczaj przeprowadzane na zajęciach, samorządy wskazywały, iż przyczyną jest prowadzenie zajęć popołudniami i w czasie weekendów (w dni wolne od pracy). Kontroli w szkołach niepublicznych poddawano wykazywaną frekwencję uczniów, a także sposób wykorzystania dotacji. Występowały przypadki, kiedy przeprowadzenie kontroli uniemożliwiał np. pożar.

Nieprawidłowości stwierdzane w trakcie tych kontroli dotyczyły m.in. wykazywania do dotacji:

- osób, które nie osiągnęły wymaganej 50% frekwencji;
- osób skreślonych z księgi uczniów;
- osób, które wcześniej ukończyły szkołę albo nigdy nie były słuchaczami kontrolowanej placówki;
- osób zmarłych;
- cudzoziemców, którzy nie mieli uprawnień do bezpłatnej nauki w szkołach polskich, a ponadto:
- braku list obecności, braku protokołów przeprowadzanych egzaminów, innych braków w dokumentacji;
- rozliczenia z dotacji wydatków, które nie realizowały celów określonych w art. 90 ust. 3 ustawy o systemie oświaty (np. zapłata odsetek za nieterminowe regulowanie zobowiązań, zakup noclegów i posiłków dla egzaminatorów, koszty delegacji służbowych) albo faktur, wystawianych na inny niż dotowany podmiot;

- posługiwania się hasłem rekrutacji do Akademii Trzeciego Wieku w celu zwiększenia naboru w czasie rekrutacji do szkoły policealnej.

Podczas weryfikacji składanych przez niepubliczne szkoły dla dorosłych wniosków o dotacje lub rozliczeń dotacji nie stwierdzono nieprawidłowości lub stwierdzano drobne uchybienia polegające m.in. na brakach formalnych, oczywistych pomyłkach liczbowych.

W latach 2014-2016 do urzędów nie wpływały skargi lub sygnały o nieprawidłowościach w funkcjonowaniu publicznych szkół dla dorosłych. W przypadku szkół niepublicznych zdarzały się skargi lub inne sygnały (w tym anonimowe informacje telefoniczne) dotyczące różnych aspektów funkcjonowania tych szkół, w tym m.in.:

- wykazywania 50% frekwencji dla uczniów, którzy faktycznie nie byli obecni na zajęciach (nakłanianie uczniów do podpisywania wstecz lub „z góry” list obecności na zajęciach);
- wykazywania do dotacji uczniów niebędących obywatelami polskimi i nieposiadających uprawnień do bezpłatnej nauki w szkołach polskich lub też nieposiadających dokumentów szkoły niższego rzędu uprawniających do podjęcia nauki w dalszej szkole<sup>55</sup>;
- niewypłacania wynagrodzenia nauczycielom szkół niepublicznych;
- braku dostępu uczniów do ich dokumentacji po ukończeniu szkoły;
- prowadzenia zajęć poza miejscem prowadzenia działalności wskazanym we wpisie do ewidencji;
- zbyt późnego podawania słuchaczom harmonogramu zajęć dydaktycznych;
- braku informacji oraz konsultacji ze słuchaczami w sprawie połączenia zajęć dydaktycznych z języka obcego grup językowych o różnych poziomach zaawansowania;
- brak kontaktu z osobami zarządzającymi szkołą i utrudnionego kontaktu z sekretariatem szkoły.

Jak wskazywano, najważniejsze problemy i trudności związane z funkcjonowaniem publicznych szkół dla dorosłych dotyczą niskiego naboru do tych szkół. Jako najważniejsze problemy związane z funkcjonowaniem niepublicznych szkół dla dorosłych podawano:

- niską frekwencję i niską efektywność kształcenia;
- zapisywanie się uczniów do kilku szkół dla dorosłych jednocześnie, przy czym często są to szkoły tego samego organu prowadzącego, działające na terenie całej Polski, co uniemożliwia skuteczną weryfikację faktycznego uczęszczania do tych szkół;
- dużą rotację uczniów w szkołach, utrudniającą planowanie środków na wypłatę dotacji;
- brak przepisów prawnych określających ostateczny termin przyjęcia słuchacza na dany semestr, skutkiem czego z miesiąca na miesiąc liczba słuchaczy wzrasta w sposób trudny do oszacowania;
- brak możliwości dokładnej weryfikacji obecności uczniów podczas kontroli dokumentacji przebiegu nauczania, dzienniki często nie potwierdzają rzeczywistego udziału w zajęciach, podpisy uczniów potwierdzające udział w zajęciach są nieczytelne, wzbudzają wątpliwości co do ich autentyczności, problemem jest także brak możliwości weryfikacji obecności uczniów w szkołach kształcących na odległość, z wykorzystaniem Internetu;
- brak jasnych przepisów regulujących sposób postępowania z dokumentacją uczniów szkół niepublicznych, po likwidacji szkoły niepublicznej dokumentacja przebiegu nauczania często nie jest przekazywana przez organ prowadzący do kuratorium oświaty, niedopełnienie tego obowiązku nie skutkuje żadnymi sankcjami;

<sup>55</sup> W skrajnym przypadku poinformowano o przyjmowaniu do szkoły cudzoziemców pozostających za granicą, których paszporty przywozi do Polski „pełnomocnik”, podpisujący jednocześnie w ich imieniu umowy ze szkołą; zapisane w ten sposób osoby często w szkole się nie pojawiają.

- brak przepisów prawa regulujących zakres odpowiedzialności dotychczasowego organu prowadzącego przy zmianie organu prowadzącego, zmiany organów utrudniają m.in. prowadzenie postępowań o zwrocie dotacji;
- brak przekazywania przez organy prowadzące szkoły niepubliczne dokumentacji przebiegu nauczania w przypadku likwidacji szkoły;
- trudności z wyliczeniem podstawowej kwoty dotacji dla innych powiatów w przypadku szkół działających w zespole;
- pozyskanie podstawowej kwoty dotacji z innych gmin lub powiatów w związku z małą liczbą publicznych szkół dla dorosłych;
- utrudnianie przez organy prowadzące niepubliczne szkoły dla dorosłych sprawdzania frekwencji podczas zajęć lekcyjnych i kwestionowania prawa kontrolujących do dokonywania takich czynności.

Poniżej przedstawiono przykładowe informacje otrzymane od prezydentów miast.

#### **Prezydent Bydgoszczy**

*Obecny stan prawny daje szerokie pole do różnego rodzaju nadużyć, nie zapewniając jednocześnie jednostkom samorządu terytorialnego skutecznych narzędzi kontroli w postaci przepisów rangi ustawowej, umożliwiających eliminowanie nieuczciwości organów prowadzących ww. szkoły. (...) Podczas prowadzonych kontroli niejednokrotnie stwierdzano brak prowadzenia na bieżąco zapisów dotyczących frekwencji w dziennikach, a przedkładana kontrolującym dokumentacja szkoły niestety nie stanowiła gwarancji autentyczności danych w nich zawartych. Nierzadko też pojawiały się sygnały o późniejszym uzupełnianiu list obecności, jednakże udowodnienie powyższego proceduru okazywało się niemożliwe bez wyraźnego prawa kontrolujących do weryfikacji list obecności bezpośrednio w trakcie zajęć lekcyjnych oraz przeprowadzenia wywiadu z uczniami. Podejmowane przez samorządy działania, dotyczące kwestionowania zasadności pobierania dotacji, są przez szkoły niepubliczne podważane i zaskarżane do sądów. Przyczyną takiego stanu rzeczy jest brak wyraźnej delegacji ustawowej, zapewniającej jednostkom samorządu terytorialnego możliwość prowadzenia kompleksowej kontroli. W zaistniałej sytuacji, w celu odzyskania bezprawnie pobranej dotacji, samorządy niejednokrotnie zawiadamiają prokuraturę, sygnalizując możliwość popełnienia przestępstwa przez niepubliczne szkoły dla dorosłych. Niemniej jednak sprawy te często bywają zawieszane lub umarzane.*

**Prezydent Krakowa** wskazał następujące problemy funkcjonowania szkół dla dorosłych: *Na dofinansowanie kształcenia dla dorosłych, w szczególności w niepublicznych szkołach dla dorosłych, przeznaczane są znaczne kwoty z budżetu państwa (subwencja) oraz budżetów jednostek samorządu terytorialnego (dotacje). Niewielka część słuchaczy tych szkół, spośród zapisanych i wykazywanych przez szkoły do naliczenia i przekazania dotacji w trakcie trwania nauki, kończy szkoły. Jeszcze mniejsza część tych słuchaczy przystępuje natomiast do egzaminów zawodowych z pozytywnym skutkiem. (...)*

*Co więcej, niejednokrotnie te same osoby uczęszczają do więcej niż jednej szkoły albo kształcą się na więcej niż jednym kierunku – przynajmniej teoretycznie, wg przedstawianych przez szkoły informacji.*

*Stawia to pod wielkim znakiem zapytania sens dofinansowania tej formy nauczania, w takim kształcie. Jej cel bowiem - skuteczne, efektywne przygotowanie słuchaczy do podjęcia zatrudnienia z odpowiednio potwierdzonymi kwalifikacjami, do sprostania wymaganiom rynku pracy - rzadko zostaje osiągnięty. Pojawia się pytanie, czy dofinansowanie, w szczególności niepublicznego kształcenia dorosłych w tych szkołach, w dotychczasowej formie, nie służy raczej przede wszystkim osiągnięciu zysku przez podmioty prowadzące te szkoły.*

*Z jakichś powodów bowiem, mamy do czynienia z wciąż żywym zainteresowaniem prowadzeniem działalności oświatowej w tej formie, mimo – wydawałoby się – nasycenia rynku niepublicznymi szkołami dla dorosłych. Zgodnie z przepisami wyżej wskazanej ustawy, założenie takiej szkoły nie wymaga spełnienia jakichś szczególnych przesłanek – w przeciwieństwie do szkół publicznych prowadzonych przez osoby fizyczne lub osoby prawne inne niż jednostka samorządu terytorialnego, gdzie wymagane jest, aby założenie szkoły korzystnie uzupełniało sieć szkół – poza przedłożeniem kompletu wymaganej dokumentacji. W stosunkowo prosty sposób i dość szybko w praktyce można zatem założyć niepubliczną szkołę dla dorosłych i kształcić słuchaczy, a przynajmniej wykazywać ich jako uczęszczających na zajęcia i w konsekwencji otrzymywać na nich dofinansowanie w formie dotacji – do czego niewątpliwie zachęca wysokość i forma tego dofinansowania - bez względu na*

to, czy to kształcenie przynosi miarodajny, pozytywny efekt w postaci ukończenia szkoły, przystąpienia do egzaminów zawodowych, nie wspominając już o ich zaliczeniu.

Kolejnym problemem jest kwestia niemożności skontrolowania, w szczególności w dużych miastach – wobec tak dużej liczby niepublicznych szkół dla dorosłych, które nie są przecież jedynymi podmiotami otrzymującymi dotację – prawidłowości pobrania i wydatkowania udzielonej dotacji. Zasadne i niezwykle pożądane byłoby takie przeformułowanie zasad udzielania dotacji tym szkołom, aby można było zapobiegać w szczególności nieprawidłowemu pobieraniu środków publicznych, zamiast liczyć na ewentualne ich odzyskanie po przeprowadzonej kontroli. Uwzględniając bowiem czas trwania postępowania kontrolnego, a następnie (nierzadko) również postępowania administracyjnego i egzekucyjnego w sprawach dotyczących zwrotów dotacji oraz realne możliwości kontroli, okazuje się to mało efektywne.

#### **Prezydent Szczecina**

W zakresie problemów i trudności związanych z funkcjonowaniem niepublicznych szkół dla dorosłych należy wskazać w pierwszej kolejności niski wskaźnik frekwencji słuchaczy na zajęciach edukacyjnych, co powoduje permanentną rotację słuchaczy zwłaszcza w niepublicznych szkołach dla dorosłych. Kandydaci zapisują się do szkół dla dorosłych z reguły po to, aby otrzymać zaświadczenie o nauce oraz szkolną legitymację. Przedmiotowe dokumenty gwarantują słuchaczom szkół dla dorosłych zwolnienie ze składek ZUS, ulgi na komunikację i możliwość wystąpienia o zasiłki socjalne. Z tego punktu widzenia, szkoły dla dorosłych zatracają swój podstawowy cel statutowy, tj. uzyskiwanie i uzupełnianie wiedzy oraz umiejętności ogólnych lub zawodowych przez osoby powyżej 18 roku życia, które z różnych przyczyn nie uzyskały odpowiedniego wykształcenia w powszechnym trybie kształcenia dzieci i młodzieży.

#### **Prezydent Katowic**

Istnieje duża dysproporcja pomiędzy liczbą słuchaczy w szkołach publicznych dla dorosłych oraz w szkołach niepublicznych tego samego typu i rodzaju. Szkoły publiczne mają problemy z dokonaniem naboru do klasy pierwszej, ponieważ słuchacze wybierają szkoły niepubliczne (...), przy czym zdawalność egzaminu maturalnego oraz zawodowego w szkołach niepublicznych jest mniejsza, często dość znacznie, niż w szkołach publicznych.

Prezydenci miast wskazywali m.in. na następujące propozycje zmian w systemie organizowania i finansowania kształcenia dorosłych:

- W przypadku szkół niepublicznych dla dorosłych uzasadnione wydaje się uzależnienie wypłaty dotacji od efektu kształcenia, czyli np. ukończenia semestru. Powtarzające się przypadki zapisywania się do kilku szkół jednocześnie, niskie efekty kształcenia uczniów pozwalają na stwierdzenie, że dotacja dla tych szkół nie jest wykorzystywana w sposób efektywny. Realizacja obowiązku szkolnego lub obowiązku nauki możliwa jest tylko w jednej szkole, tymczasem osoba dorosła może zapisać się jednocześnie do kilku szkół, nie kończąc żadnej z nich. (Prezydent Warszawy)
- Obowiązujący obecnie sposób wypłaty dotacji dla niepublicznych szkół dla dorosłych utrudnia planowanie budżetowe. Trudno jest bowiem oszacować ostateczną liczbę uczniów szkół, w tym uczniów z frekwencją oraz wysokość stawki dotacji za dany rok, gdyż podlega ona w trakcie roku aktualizacjom. (Prezydent Warszawy, Prezydent Lublina, Prezydent Torunia)
- Brzmienie obowiązujących przepisów prawa określa zbyt skomplikowaną procedurę ustalania stawki dotacji oświatowej dla każdego z rodzajów i typów niepublicznych szkół dla dorosłych. Należy także rozważyć, aby dotacja oświatowa nie była jedynym źródłem finansowania niepublicznych szkół dla dorosłych. (Prezydent Szczecina)
- Wysokość dotacji powinna być uzależniona od kwoty przewidzianej na słuchacza odpowiedniego typu i rodzaju szkoły w części oświatowej subwencji ogólnej otrzymywanej przez jst – aktualnie jednym z większych problemów związanych z dotowaniem szkół dla dorosłych jest w przypadku braku na terenie gminy/powiatu szkoły odpowiedniego typu i rodzaju, której wydatki mogłyby posłużyć do ustalenia podstawowej kwoty dotacji, konieczność „poszukiwania” najbliższej gminy/powiatu, która prowadzi odpowiedniego typu i rodzaju

szkołę i na podstawie jej wydatków ustalenie kwoty dotacji dla szkoły niepublicznej. Dodatkowo uzależnienie wysokości dotacji od wydatków ponoszonych w odpowiedniego typu i rodzaju szkole prowadzi często do udzielenia dotacji w wysokości nieadekwatnej do wysokości kosztów prowadzenia niepublicznej szkoły dla dorosłych. W sytuacji prowadzenia przez powiat małej ilości oddziałów tego rodzaju szkół dochodzi do sytuacji, w której z powodu rezygnacji z kształcenia większej ilości słuchaczy wysokość planu wydatków wzrasta dwu-, trzykrotnie, a czasem zrównuje się z kosztami prowadzenia szkół dla młodzieży. (Prezydent Olsztyna, podobnie Prezydent Gdańska, Prezydent Rzeszowa, Prezydent Bydgoszczy, Prezydent Torunia)

- Z uwagi na pojawiające się sygnały odnośnie problemów uczniów i absolwentów szkół niepublicznych z dotarciem do ich dokumentacji przebiegu nauczania, uzasadnione wydaje się uzależnienie wykreślenia likwidującej się szkoły z ewidencji od przedłożenia organowi ewidencyjnemu dokumentu (wydanego przez kuratorium oświaty) potwierdzającego, że dokumentacja przebiegu nauczania została prawidłowo zarchiwizowana. (Prezydent Warszawy)
- Wdrożenie systemu informatycznego ogólnokrajowego umożliwiającego wymianę danych weryfikacyjnych organów prowadzących oraz dającego możliwość weryfikacji danych osobowych uczniów, którzy mogą być wykazywani w różnych miastach w różnych szkołach prowadzonych np. przez sieć szkół. (Prezydent Gdańska)
- W zakresie dotowania szkół dla dorosłych należałoby zmienić sposób ich finansowania. Pomimo doprecyzowania przepisów dotyczących ustalania najbliższej gminy lub powiatu problem stanowi ustalenie podstawowej kwoty dotacji. Mało jest szkół publicznych, na podstawie których można byłoby ustalić podstawową kwotę dotacji. Dotyczy to przede wszystkim szkół dla dorosłych kształcących w zawodach medycznych. (Prezydent Gorzowa Wielkopolskiego)

#### **Prezydent Krakowa**

Korzystnym rozwiązaniem problemów, istniejących na gruncie funkcjonowania, a w szczególności finansowania niepublicznych szkół dla dorosłych, mogłaby być zmiana formy dotowania tych szkół na taką, jaka obowiązuje wobec szkół prowadzących kwalifikacyjne kursy zawodowe, tj. dotowanie w momencie potwierdzenia przez niezależny, obiektywny podmiot (Okręgowe Komisje Egzaminacyjne) efektów kształcenia słuchaczy niepublicznych szkół dla dorosłych, czyli co najmniej ukończenia szkoły. Konieczny musiałby być jednak udział w tym procesie wspomnianego niezależnego, obiektywnego podmiotu, bowiem wprowadzenie jedynie wymogu ukończenia szkoły przez słuchacza dla otrzymania dotacji, bez zagwarantowania skutecznej weryfikacji tego procesu, mogłoby stanowić kolejne pole do nadużyć.

Pewnym rozwiązaniem – choć mniej korzystnym od powyższego, przynajmniej jako jedyne rozwiązanie – byłoby wyraźne obniżenie poziomu dofinansowania (stawki dotacji), co najmniej o 20-30% (obecnie jest to 50% podstawowej kwoty dotacji dla szkół danego typu i rodzaju). Można by również pozostawić jednostkom samorządu terytorialnego decyzję o dotowaniu niepublicznych szkół dla dorosłych (podobnie jak jest to w przypadku niepublicznych szkół bez uprawnień szkół publicznych oraz niektórych placówek).

Najbardziej skrajnym rozwiązaniem byłaby całkowita rezygnacja z finansowania tego typu szkół w formie dotacji.

Można by rozważyć także likwidację samych szkół policealnych w łączności z poszerzeniem oferty kształcenia w ramach studiów I stopnia (na których przecież kształcić się mogą absolwenci liceów i techników, uzyskując tytuł licencjata) tak, by uwzględniła zawody, w których kształcą się obecnie w tych szkołach.

Pierwsze z zaproponowanych rozwiązań wydaje się być optymalnym, bowiem umożliwia skuteczną weryfikację prawidłowości pobrania dotacji, nie pozbawiając dofinansowania.

#### **Prezydent Białegostoku**

Szkoły policealne powinny być dotowane na zasadzie podobnej, jak kwalifikacyjne kursy zawodowe, tj. po otrzymaniu świadectwa potwierdzającego zdanie egzaminu. Obecnie zdarza się, że jeden uczeń wykazywany jest w wielu szkołach, zatem dotacja przekazywana jest na tego samego ucznia nawet 3-krotnie. Wątpliwe jest, że taki uczeń ukończy z wynikiem pozy-

tywnym wszystkie szkoły. Wielu uczniów zapisuje się do szkół po to, aby nie stracić alimentów czy renty otrzymywanej z powodu śmierci jednego z rodziców. Udzielanie dotacji na ucznia, który osiągnął co najmniej 50% frekwencję na zajęciach w danym miesiącu już uszczelniło wyciek dotacji udzielanej szkołom dla dorosłych, niemniej jednak z nieoficjalnych informacji dowiadujemy się, że uczniowie przychodząc na zajęcia podpisują listy obecności na zajęciach, które opuścili wcześniej. (...) Zauważyć należy, iż powstają nowe typy szkół w zależności od wysokości dotacji dla danego typu (zwiększa się liczba szkół dotowanych wyżej). Zdecydowana większość szkół zrezygnowała z pobierania czesnego od uczniów, co mija się z zapisem art. 90 ust. 3d ustawy o systemie oświaty, iż dotacja jest przekazywana na „dofinansowanie zadań szkoły”. W większości szkół jest to sfinansowanie tych zadań.

#### **Prezydent Lublina**

*W systemie organizacji i finansowania szkół dla dorosłych należałoby wprowadzić poniższe zmiany:*

1) *W wariantcie „radykałnym” – rezygnacja z kształcenia osób dorosłych w szkołach funkcjonujących w ramach systemu oświaty, na rzecz kształcenia w systemie szkolnictwa wyższego, a na niższych poziomach w systemie kursów pozwalających na uzyskanie określonych kwalifikacji, ich zmianę lub uzupełnienie.*

2) *W wariantcie „zreformowanym” – należałoby dokonać korekty zasad finansowania szkół dla dorosłych poprzez analogię do finansowania kwalifikacyjnych kursów zawodowych. Dotacje dla organizatorów kursów są przekazywane wyłącznie na tych słuchaczy, którzy zdali egzaminy przed okręgowymi komisjami egzaminacyjnymi potwierdzające uzyskanie kwalifikacji w zawodzie (kurs jest zgłaszany do dotacji oczywiście przed jego rozpoczęciem, podawana jest planowana liczba słuchaczy kursów, a dotacja przekazywana jest wyłącznie na osoby, które zdały egzamin). Taki system wpłynąłby znacząco na podniesienie poziomu kształcenia zawodowego osób dorosłych, na rynku utrzymałyby się wyłącznie solidne firmy, gwarantujące odpowiednią jakość. W obecnym systemie paradoksalnie bardziej opłaca się kształcić słuchacza – (nawet jeśli powtarzałby semestr lub rok) i wykazywać go do dotacji - niż go skutecznie wykształcić. Taka reforma systemu oznaczałaby zdecydowaną poprawę efektywności wykorzystania środków publicznych przekazywanych na dotacje.*

3) *W wariantcie „zachowawczym” – należałoby przejść na finansowanie szkół dla dorosłych "z dołu", na podstawie liczby słuchaczy, którzy spełnili ustawowy wymóg 50% uczestnictwa w obowiązkowych zajęciach edukacyjnych. Zapobiegłoby to nadmiernemu wypływowi środków publicznych z budżetu jst. Elementem koniecznym tego wariantu wydaje się również wprowadzenie obowiązujących powszechnie wzorów dokumentów (dzienników) i zasad ich wypełniania uniemożliwiających nieuczciwe ewidencjonowanie frekwencji słuchaczy, stanowiącej podstawę do uzyskania dotacji (przykładowo: potwierdzenie obecności znakiem „V”, zaś nieobecności znakiem bez możliwości pozostawienia pustych kretek).*

Ponadto prezydenci miast postulowali:

- niefinansowanie z budżetów jednostek samorządu terytorialnego szkół dla dorosłych (Prezydent Wrocławia);
- wprowadzenie możliwości wstrzymania wypłaty dotacji bez konieczności jej późniejszej spłaty w przypadku utrudniania lub udaremniania czynności kontrolnych (szkoły często utrudniają kontrolę, aby mieć czas na przygotowanie dokumentacji wstecz za kontrolowane okresy) (Prezydent Bydgoszczy).
- zmiana osoby prowadzącej szkołę/placówkę powinna być równoznaczna z wykreśleniem szkoły z ewidencji i wpisaniem nowej szkoły prowadzonej przez inną osobę z zachowaniem pełnej procedury (w tym składania wszystkich dokumentów). Coraz częściej osoby prowadzące szkoły zaciągają różne zobowiązania na szkoły, które prowadzą, w przypadku niewypłacalności przekazują prowadzenie (dotowanych) szkół innej osobie – często zmieniają celowo formę prawną, wówczas unikają spłaty zobowiązań np. wobec nauczycieli czy innych pracowników. Wprowadzenie ww. obostrzenia w ustawie o systemie oświaty ograniczyłoby ten proceder. (Prezydent Wrocławia)
- sankcje karne dla osoby prowadzącej za niewywiązanie się z 14-dniowego terminu, w którym powinna poinformować organ ewidencyjny o zmianach danych widniejących w zaświadczeniu o wpisie do ewidencji szkół i placówek. (Prezydent Wrocławia)

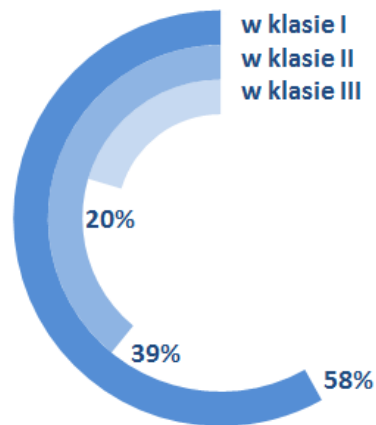
- uzależnienie udzielenia dotacji od oferty szkół niepublicznych spójnej z zapotrzebowaniem rynku pracy (struktura zawodów, w których kształci się w niepublicznych szkołach dla dorosłych nie jest dostosowana do rynku pracy). (Prezydent Bydgoszczy)
- wprowadzenie upoważnienia ustawowego dla jednostek samorządu terytorialnego do przetwarzania danych osobowych organów prowadzących oraz kadry pedagogicznej w związku z obowiązkiem prowadzenia ewidencji szkół i placówek, jak również danych osobowych pracowników i osób zatrudnionych na umowy cywilnoprawne w związku z kontrolą pobrania i wykorzystania dotacji. (Prezydent Wrocławia)

### 3.4. Efekty pracy dydaktycznej szkół dla dorosłych

#### 3.4.1. Skuteczność i efektywność kształcenia na podstawie wyników kontroli NIK oraz odpowiedzi na zapytanie NIK

Charakterystyczną cechą kształcenia w szkołach dla dorosłych, wpływającą bezpośrednio na skuteczność kształcenia, jest wysoki udział słuchaczy rezygnujących z nauki. Największy odsetek słuchaczy rezygnuje w pierwszym semestrze/roku kształcenia.

Rysunek 6. Odsetek rezygnacji z nauki w liceach ogólnokształcących dla dorosłych

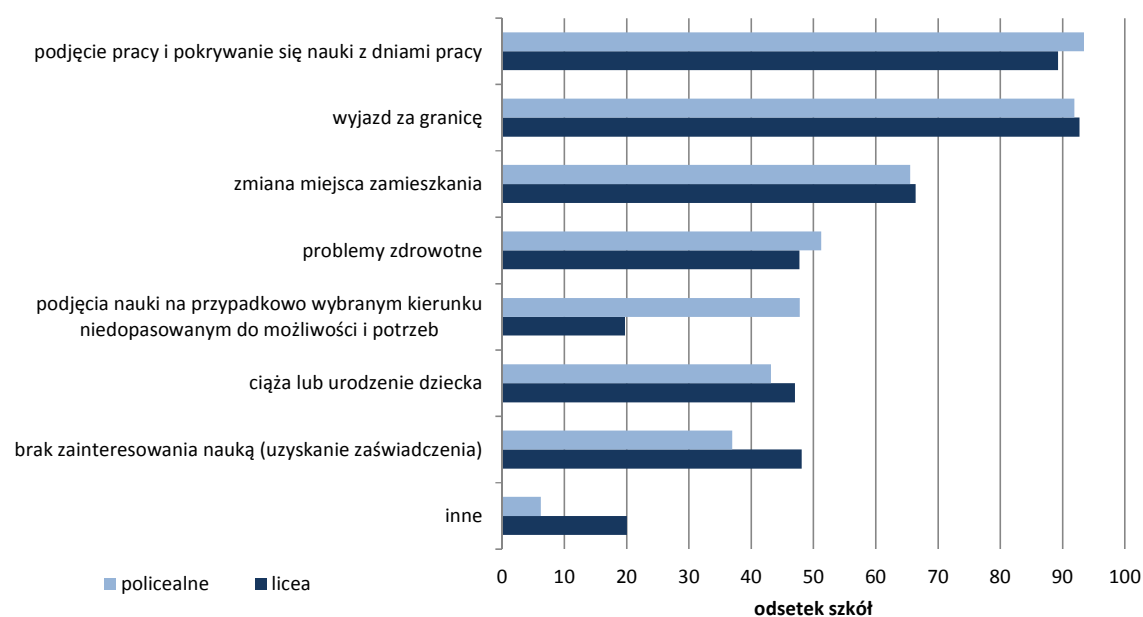


Źródło: wyniki odpowiedzi na zapytanie NIK

Przyczyny rezygnacji słuchaczy z nauki, wskazane przez dyrektorów szkół, do których skierowano zapytanie NIK, przedstawiono na poniższym wykresie.



Rysunek 7. Najczęstsze przyczyny rezygnacji słuchaczy z nauki wg dyrektorów szkół dla dorosłych



Uwaga: każdy z dyrektorów mógł wskazać do pięciu głównych przyczyn.

Źródło: odpowiedzi na zapytanie NIK.

W kategorii „inne” najczęściej wymieniane były przyczyny osobiste, problemy rodzinne, problemy finansowe, niechęć (utrudnienia) ze strony pracodawców, podjęcie kształcenia w szkole wyższej i sytuacje losowe. Wskazywano także na nieradzenie sobie z nauką, złe wyobrażenia na temat wymagań stawianych przed słuchaczem szkoły dla dorosłych, brak ambicji, nieumiejętność pokonywania trudności związanych z nauką, niską motywację, szybkie poddawanie się, brak umiejętności samodzielnego uczenia się, brak wiary we własne możliwości, obawę przed kompromitacją i zbyt długą przerwę w nauce.

Poniżej przedstawiono przykładowe wypowiedzi dyrektorów szkół dla dorosłych.

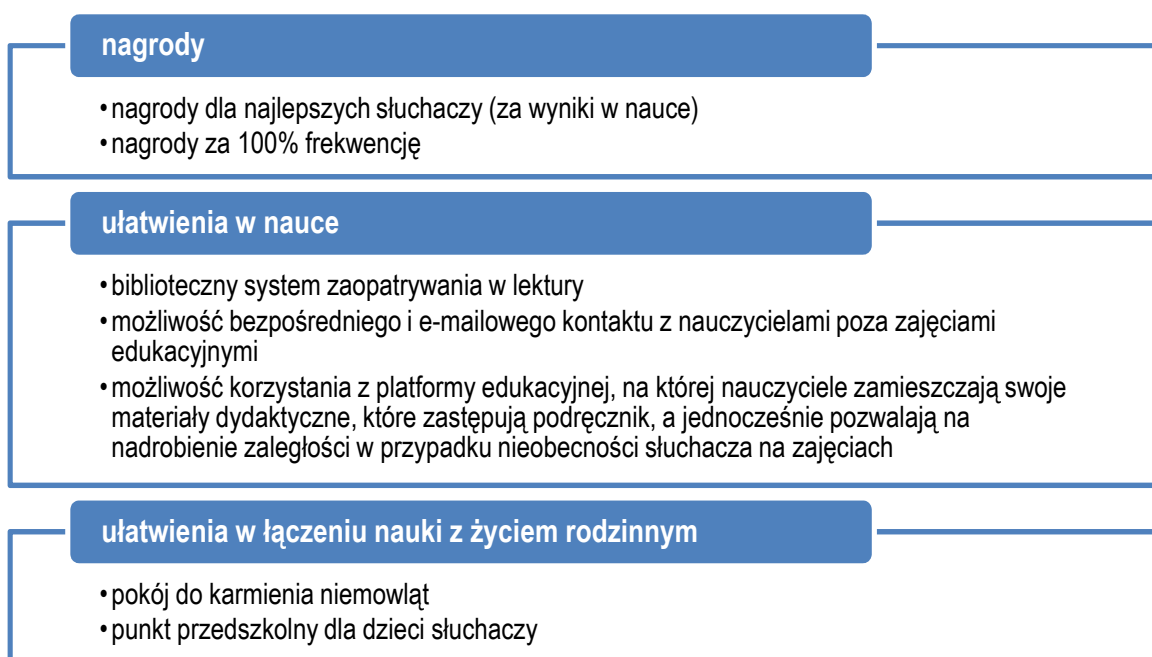
*Kiedyś problemem były osoby, które zapisywały się dla zaświadczeń. W naszej szkole nie ma z tym problemu, o czym świadczy znikoma liczba wydanych dokumentów tego typu. Staramy się wyróżnić jakością (...). Zdarza się, że osoby rezygnują, gdy się przekonają, że mamy wyższe wymagania niż w innych szkołach i faktycznie chcemy dać im więcej niż podstawa programowa, ale w zamian też więcej oczekujemy.*

*Słuchaczowi się wydaje, że jak to szkoła zaoczna to nie trzeba przychodzić regularnie na zajęcia, a i tak zaliczy semestr. Przy braku minimum 50% obecności słuchacz jest skreślony z listy.*

*Słuchacze rezygnują ze szkoły ponieważ podejmują naukę w tego samego typu szkołach prywatnych twierdząc, że są tam mniejsze wymagania formalne np. frekwencja i egzaminacyjne.*

Dyrektorzy szkół podejmowali działania w celu zwiększenia frekwencji, np. wysyłając informacje sms-owe z przypomnieniami o zajęciach. Na podstawie wyników odpowiedzi na zapytanie NIK zidentyfikowano dobre praktyki, które mogą umożliwić uczestnictwo w zajęciach w takich sytuacjach, kiedy przyczyną przerywania kształcenia jest ograniczony czas na naukę i trudność w pogodzeniu jej z pracą zawodową i życiem rodzinnym. Stosowane w niektórych szkołach ułatwienia i zachęty przedstawiono na poniższym rysunku.

Rysunek 8. Dobre praktyki dotyczące wysokiej frekwencji słuchaczy



Źródło: odpowiedzi na zapytanie NIK

Poniżej zamieszczono przykładowe wypowiedzi dyrektorów szkół:

*Szkoła oferuje atrakcyjną formę korzystania z materiałów edukacyjnych na platformie moodle (opracowywanych przez nauczycieli placówki), uwypukla się również możliwość komunikacji z nauczycielami, opiekunem semestru oraz sekretariatem szkoły za pośrednictwem platformy. Te atuty są szczególnie istotne dla osób pracujących, mających problemy z systematycznym uczęszczaniem na zajęcia. Funkcjonowanie platformy zostało uznane przez organ nadzoru pedagogicznego za przykład dobrych praktyk. Od bieżącego roku szkolnego wybrani słuchacze objęci są wsparciem w postaci tutoringu, jego celem jest wzmocnienie poczucia własnej wartości u słuchaczy, przełamanie barier komunikacyjnych, znalezienie motywacji w poszukiwaniu nowych dróg życiowych (także zawodowej).*

*By zachęcić słuchaczy do nauki organizujemy dla nich możliwość uczestnictwa w dodatkowym bezpłatnym kursie. Jest to jednak organizowane tylko dla tych osób, którzy zaliczą pierwszy semestr nauki. Do wyboru są cztery kursy, z czego trzy nastawione typowo na ułatwienie znalezienia pracy, jak: komunikacja interpersonalna i sztuka autoprezentacji, kadry i płace, MS Excel.*

Jak wynika z wypowiedzi dyrektorów, bardzo istotne znaczenie ma także układanie planu zajęć z odpowiednim wyprzedzeniem. Korzystna jest sytuacja, kiedy plan zajęć układany jest raz na semestr i nie ulega ciągłym modyfikacjom.

Zbiorcze dane w zakresie skuteczności oraz efektywności skontrolowanych szkół<sup>56</sup>, w okresie objętym kontrolą, przedstawiono w poniższej tabeli.

<sup>56</sup> W zestawieniu pominięto szkoły, w których w badanym okresie nie zakończył się cykl kształcenia, tj. Liceum Ogólnokształcące dla Dorosłych w Grzymałkowie oraz Zespół Szkół Ogólnokształcących i Zawodowych w Siemianowicach Śląskich.

Tabela 5. Skuteczność i efektywność szkół objętych kontrolą NIK w latach 2013/2014 - 2015/2016

Typ szkoły	Koszt kształcenia (wysokość dotacji lub kwota środków publicznych z subwencji)	Liczba słuchaczy				Stosunek absolwentów do rozpoczynających (w %)	Stosunek uzyskujących świadectwo dojrzałości lub dyplom zawodowy w stosunku do przystępujących do egzaminów (w %)	Stosunek uzyskujących świadectwo dojrzałości lub dyplom zawodowy w stosunku do rozpoczynających naukę (w %)	Efektywność (koszt przypadający na jedno świadectwo dojrzałości lub dyplom zawodowy)
		rozpoczynających naukę	absolwentów	przystępujących do egzaminów zewnętrznych	zdających egzaminy zewnętrzne i uzyskujących świadectwo dojrzałości lub dyplom potwierdzający kwalifikacje zawodowe				
licea ogólnokształcące publiczne	2 187 000 zł	268	119	57	14	44%	25%	5%	156 214 zł
licea ogólnokształcące niepubliczne	1 601 066 zł	1354	567	55	17	42%	31%	1%	94 180 zł
licea ogólnokształcące ogółem	3 788 066 zł	1622	686	112	31	42%	28%	2%	122 196 zł
szkoły policealne publiczne	1 115 431 zł	253	146	66	35	58%	53%	14%	31 869 zł
szkoły policealne niepubliczne	25 082 089 zł	18540	3458	3743	1532	19%	41%	8%	16 372 zł
szkoły policealne ogółem	26 197 520 zł	18793	3604	3809	1567	19%	41%	8%	16 718 zł

Źródło: ustalenia kontroli NIK.

Dane dotyczące skuteczności kształcenia w liceach ogólnokształcących należy analizować z uwzględnieniem faktu, że często motywacja słuchaczy ograniczała się do uzyskania wykształcenia średniego, czyli ukończenia szkoły, niekoniecznie zaś obejmowała zdanie egzaminu maturalnego. Inna jest charakterystyka szkół policealnych, gdzie całość działań edukacyjnych nastawiona jest na kształcenie w obszarze kompetencji zawodowych.

Przykładową analizę skuteczności i efektywności kształcenia w szkole policealnej przedstawił, odnosząc się do problemów związanych z funkcjonowaniem szkół dla dorosłych, Prezydent Krakowa.

*Dla przykładu, w jednej z niepublicznych szkół policealnych w Krakowie w sprawozdaniu SIO wg stanu na 31 marca 2014 r. wykazano 548 słuchaczy semestrów I i II. Rok później, w sprawozdaniu SIO wg stanu na 31 marca 2015 r. wykazano 524 słuchaczy semestrów I i II oraz tylko 154 słuchaczy semestrów III i IV. W kolejnym roku, w sprawozdaniu SIO wg stanu na 31 marca 2016 r. wykazano 535 słuchaczy semestrów I i II oraz tylko 107 słuchaczy semestrów III i IV. 74 słuchaczy tej szkoły przystąpiło do egzaminu zawodowego pod koniec pierwszego półrocza 2015 r., z czego 38 otrzymało świadectwo kwalifikacyjne. Z kolei 69 słuchaczy tej szkoły przystąpiło do egzaminu zawodowego pod koniec pierwszego półrocza 2016 r., z czego 51 otrzymało świadectwo kwalifikacyjne. Oznacza to, że w kolejnych latach liczba słuchaczy tej szkoły, kontynuujących naukę w semestrach III i IV, była generalnie 4-5 razy niższa od liczby słuchaczy semestrów I i II. Znikomość liczby słuchaczy składających egzaminy zawodowe z pozytywnym skutkiem, na tle podobnej liczby wszystkich słuchaczy szkoły w kolejnych latach, jest również ewidentna. Natomiast z budżetu Gminy Miejskiej Kraków przekazano tej szkole w formie dotacji tylko od września 2015 r. do sierpnia 2016 r. 1 983 903,78 zł, przy czym średnia liczba słuchaczy szkoły we wskazanym okresie wynosiła ok. 538,42 słuchaczy na miesiąc. Oznacza to, że koszt kształcenia jednego słuchacza (uwzględniając jedynie środki pochodzące z dotacji) wyniósł ok. 3684,68 zł rocznie. Przy założeniu nawet bardzo korzystnej proporcji słuchaczy zdających egzaminy zawodowe do słuchaczy rozpoczynających naukę (na poziomie 1:6), koszt uzyskania miarodajnego efektu kształcenia w postaci świadectwa kwalifikacji zawodowych w tej szkole, wyniósłby ok. 22 000 zł rocznie za jedno świadectwo.*

W trakcie kontroli pozyskano także z wybranych, nieobjętych kontrolą starostw powiatowych i urzędów miast na prawach powiatu<sup>57</sup> dane o liczbie uczniów/słuchaczy, wynikach kształcenia oraz kosztach kształcenia w publicznych i niepublicznych liceach ogólnokształcących<sup>58</sup> dla młodzieży i dorosłych w celu przeprowadzenia analizy

<sup>57</sup> O przedstawienie danych wystąpiono do pięciu jednostek samorządu terytorialnego – po jednej w każdym województwie objętym kontrolą NIK. Wybrano jednostki nieobjęte kontrolą, dotujące szkoły, w których prowadzono kontrolę NIK.

<sup>58</sup> Przeprowadzenie analogicznej analizy dla szkół policealnych wymagałoby – dla zapewnienia porównywalności danych – określenia wybranych do analizy zawodów (kwalifikacji w zawodzie).

porównawczej skuteczności i efektywności kształcenia w tych szkołach. Zestawienie uzyskanych danych<sup>59</sup> przedstawiono poniżej.

Użyte w zestawieniu określenia oznaczają:

- **Rozpoczęli** – liczba uczniów/słuchaczy, którzy rozpoczęli naukę w szkole cyklu kształcenia, kończącym się w danym roku szkolnym.
- **Absolwenci** – liczba uczniów/słuchaczy, którzy ukończyli szkołę w danym roku szkolnym.
- **Do matury** – liczba uczniów/słuchaczy, którzy przystąpili do egzaminu dojrzałości w danym roku szkolnym.
- **Zdali** – liczba uczniów/słuchaczy, zdali egzamin dojrzałości w danym roku szkolnym.
- **Koszty kształcenia** – wysokość środków publicznych przeznaczonych na kształcenie w danym cyklu, kończącym się w określonym roku szkolnym.
- **Skuteczność I** – udział absolwentów w liczbie uczniów/słuchaczy, którzy rozpoczęli kształcenie w danym cyklu kształcenia (kończącym się w określonym roku szkolnym).
- **Skuteczność II** – udział uczniów/słuchaczy, którzy zdali egzamin dojrzałości, w liczbie uczniów/słuchaczy, którzy rozpoczęli kształcenie w danym cyklu kształcenia (kończącym się w określonym roku szkolnym).
- **Efektywność I** – koszty kształcenia (ze środków publicznych) przypadające na jednego absolwenta, który ukończył kształcenie w określonym roku szkolnym.
- **Efektywność II** – koszty kształcenia (ze środków publicznych) przypadające na jednego absolwenta szkoły, który zdał maturę w określonym roku szkolnym.
- **Zdawalność** – udział uczniów/słuchaczy, którzy zdali egzamin dojrzałości, w liczbie uczniów/słuchaczy, którzy do niego przystąpili w danym roku szkolnym.

---

<sup>59</sup> Jak wynika z pism organów, do których wystąpiono o informacje, pozyskanie niektórych danych nie było możliwe (brak szkół danego rodzaju w powiecie) lub z uwagi na nieudostępnienie wymaganych danych przez szkoły (dot. szkół niepublicznych).

**Tabela 6. Skuteczność i efektywność kształcenia w publicznych i niepublicznych liceach ogólnokształcących dla młodzieży i dorosłych w wybranych powiatach**

<b>STAROSTWO POWIATOWE W WOŁOMINIE</b>											
<b>LO PUBLICZNE DLA MŁODZIEŻY</b>											
	rozpoczęli	absolwenci	do matury	zdali	koszty kształcenia	skuteczność I	<b>skuteczność II</b>	efektywność I	<b>efektywność II</b>	zdawalność	
2015/2016	164	117	100	88	4 457 413 zł	71,3%	<b>53,7%</b>	38 098 zł	<b>50 652 zł</b>	88%	
2014/2015	158	96	82	71	4 467 888 zł	60,8%	<b>44,9%</b>	46 541 zł	<b>62 928 zł</b>	87%	
2013/2014	152	118	104	85	4 810 515 zł	77,6%	<b>55,9%</b>	40 767 zł	<b>56 594 zł</b>	82%	
<b>LO PUBLICZNE DLA DOROSŁYCH</b>											
2015/2016	225	71	42	10	669 778 zł	31,6%	<b>4,4%</b>	9 433 zł	<b>66 978 zł</b>	24%	
2014/2015	178	121	53	8	685 673 zł	68,0%	<b>4,5%</b>	5 667 zł	<b>85 709 zł</b>	15%	
2013/2014	309	140	49	15	671 353 zł	45,3%	<b>4,9%</b>	4 795 zł	<b>44 757 zł</b>	31%	
<b>LO NIEPUBLICZNE DLA DOROSŁYCH</b>											
2015/2016	467	381	84	45	1 641 710 zł	81,6%	<b>9,6%</b>	4 309 zł	<b>36 482 zł</b>	54%	
2014/2015	309	189	82	36	926 711 zł	61,2%	<b>11,7%</b>	4 903 zł	<b>25 742 zł</b>	44%	
2013/2014	338	160	82	19	828 539 zł	47,3%	<b>5,6%</b>	5 178 zł	<b>43 607 zł</b>	23%	

<b>URZĄD MIASTA KIELCE</b>											
<b>LO PUBLICZNE DLA MŁODZIEŻY</b>											
	rozpoczęli	absolwenci	do matury	zdali	koszty kształcenia	skuteczność I	<b>skuteczność II</b>	efektywność I	<b>efektywność II</b>	zdawalność	
2015/2016	2175	2029	1966	1904	40 500 739 zł	93,3%	<b>87,5%</b>	19 961 zł	<b>21 271 zł</b>	97%	
2014/2015	2156	1991	1954	1856	40 243 085 zł	92,3%	<b>86,1%</b>	20 212 zł	<b>21 683 zł</b>	95%	
2013/2014	2210	2052	2023	1916	41 334 130 zł	92,9%	<b>86,7%</b>	20 143 zł	<b>21 573 zł</b>	95%	
<b>LO NIEPUBLICZNE DLA MŁODZIEŻY</b>											
	rozpoczęli	absolwenci	do matury	zdali	koszty kształcenia						
2015/2016	68	60	37	28	33 618 zł	88,2%	<b>41,2%</b>	560 zł	<b>1 201 zł</b>	76%	
2014/2015	88	77	65	58	42 545 zł	87,5%	<b>65,9%</b>	553 zł	<b>734 zł</b>	89%	
2013/2014	49	43	30	18	23 457 zł	87,8%	<b>36,7%</b>	546 zł	<b>1 303 zł</b>	60%	
<b>LO NIEPUBLICZNE DLA DOROSŁYCH</b>											
	rozpoczęli	absolwenci	do matury	zdali	koszty kształcenia						
2015/2016	664	338	90	45	64 056 zł	50,9%	<b>6,8%</b>	190 zł	<b>1 423 zł</b>	50%	
2014/2015	808	383	97	36	89 583 zł	47,4%	<b>4,5%</b>	234 zł	<b>2 488 zł</b>	37%	
2013/2014	710	258	22	19	84 085 zł	36,3%	<b>2,7%</b>	326 zł	<b>4 426 zł</b>	86%	

<b>STAROSTWO POWIATOWE W NYŚIE</b>											
<b>LO PUBLICZNE DLA MŁODZIEŻY</b>											
	rozpoczęli	absolwenci	do matury	zdali	koszty kształcenia	skuteczność I	<b>skuteczność II</b>	efektywność I	<b>efektywność II</b>	zdawalność	
2015/2016	400	383	373	339	8 877 134 zł	95,8%	<b>84,8%</b>	23 178 zł	<b>26 186 zł</b>	91%	
2014/2015	416	400	385	360	9 375 199 zł	96,2%	<b>86,5%</b>	23 438 zł	<b>26 042 zł</b>	94%	
2013/2014	465	445	426	389	9 708 364 zł	95,7%	<b>83,7%</b>	21 817 zł	<b>24 957 zł</b>	91%	
<b>LO PUBLICZNE DLA DOROSŁYCH</b>											
2015/2016	114	60	10	3	691 189 zł	52,6%	<b>2,6%</b>	11 520 zł	<b>230 396 zł</b>	30%	
2014/2015	66	35	9	2	334 306 zł	53,0%	<b>3,0%</b>	9 552 zł	<b>167 153 zł</b>	22%	
2013/2014	118	77	28	8	721 689 zł	65,3%	<b>6,8%</b>	9 373 zł	<b>90 211 zł</b>	29%	

Źródło: informacje pozyskane w trakcie kontroli na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK.

Z powyższego zestawienia wynika, że skuteczność kształcenia w liceach ogólnokształcących (publicznych i niepublicznych) dla dorosłych jest znacznie niższa, niż w szkołach dla młodzieży – maturę zdało średnio 5% słuchaczy szkół dla dorosłych, a 84% uczniów analizowanych szkół dla młodzieży. Średnia zdawalność egzaminu dojrzałości w szkołach dla młodzieży wyniosła 94%, a w szkołach dla dorosłych – 38%. Średnia efektywność kształcenia, rozumiana jako koszt jednej zdanej matury, była wyższa w szkołach dla młodzieży – średnie wydatki na jeden zdany egzamin dojrzałości były w nich niższe o 36% niż w szkołach dla dorosłych.

We wszystkich objętych kontrolą szkołach prowadzone były analizy wyników egzaminów zewnętrznych, przy czym nie skutkowały one poprawą jakości procesów i skuteczności oddziaływań edukacyjnych. Koncentrowały się one na wskazywaniu obszarów wiedzy i umiejętności niedostatecznie opanowanych przez uczniów, a mniej na wskazywaniu wniosków metodycznych (jakimi metodami pracować ze słuchaczami).

W trakcie kontroli w objętych badaniem szkołach przeprowadzono ankietę wśród słuchaczy i absolwentów. Spośród ponad 900 ankietowanych słuchaczy/absolwentów na pytanie: *Czy jest Pan(i) zatrudniony(a)?* odpowiedzi udzieliło 389 osób, z tego 68% udzieliło odpowiedzi twierdzącej. Na pytanie, czy zdobyte w szkole kwalifikacje były pomocne w znalezieniu pracy, 61,5% ankietowanych stwierdziło, że tak.

### **3.4.2. Ministerstwo Edukacji Narodowej**

Odnosząc się do najważniejszych problemów i trudności związanych z funkcjonowaniem szkół dla dorosłych oraz jakością i efektywnością kształcenia w tych szkołach, Minister Edukacji Narodowej podkreśliła, że *liceum ogólnokształcące dla dorosłych stanowi kluczowe ogniwo w systemie kształcenia ustawicznego osób dorosłych, zapewniające drożność i elastyczność kształcenia na poziomie ponadgimnazjalnym. Podobnie jak w przypadku absolwentów liceum ogólnokształcącego dla młodzieży, absolwenci tego typu szkoły nie mają obowiązku przystępowania do egzaminu maturalnego, który w systemie edukacji stanowi rolę „przepustki” dla osób zamierzających kontynuować kształcenie na poziomie wyższym. W liceum ogólnokształcącym dla dorosłych kształcą się najczęściej osoby, których wcześniejsza edukacja w liceum ogólnokształcącym dla młodzieży lub technikum zakończyła się niepowodzeniem, albo absolwenci zasadniczych szkół zawodowych. Motywacją zdecydowanej większości osób podejmujących naukę w liceum ogólnokształcącym dla dorosłych jest uzyskanie wykształcenia średniego i zwiększenie swoich szans na rynku pracy, a nie uzyskanie świadectwa dojrzałości i kontynuowanie nauki w szkole wyższej – zatem zjawisko nieprzystępowania do egzaminu maturalnego występuje w liceum ogólnokształcącym dla dorosłych dosyć powszechnie.*

*W systemie edukacji osób dorosłych stosunkowo często ma miejsce rezygnacja z nauki przed ukończeniem szkoły, zarówno w szkołach realizujących kształcenie ogólne, jak również w szkołach prowadzących kształcenie zawodowe, tj. w szkołach policealnych, mimo iż rozwiązania systemowe w zakresie organizacji kształcenia w szkołach dla dorosłych umożliwiają prowadzenie kształcenia w formie zaocznej, w formie dwudniowych zjazdów organizowanych co dwa tygodnie.*

*Z danych Systemu Informacji Oświatowej wynika, że w roku szkolnym 2015/2016 liceum ogólnokształcące dla dorosłych ukończyło 45939 słuchaczy, co stanowi 70% w odniesieniu do liczby osób, które rozpoczęły naukę w roku szkolnym 2013/2014.*

W kwestii planowanych zmian w systemie organizacji i finansowania kształcenia dorosłych Minister Edukacji Narodowej podała, że w związku z zaplanowaną rezygnacją z rozporządzenia w sprawie ramowych statutów oraz przeniesieniem części jego najważniejszych zapisów na poziom ustawy wynika potrzeba zaprojektowania nowej delegacji dla ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania do określenia organizacji publicznych szkół i przedszkoli. W projektowanym rozporządzeniu, zgodnie z treścią ww. delegacji, proponuje się określenie zasad organizacji kształcenia w szkole dla dorosłych z wyszczególnieniem formy stacjonarnej i zaocznej, z uwzględnieniem częstotliwości i form organizacji zajęć edukacyjnych dla dorosłych. Proponuje się również, aby zajęcia edukacyjne ze słuchaczami w szkole dla dorosłych kształcącej w formie stacjonarnej odbywały się przez trzy lub cztery dni w tygodniu. Natomiast w szkole dla dorosłych kształcącej w formie zaocznej konsultacje zbiorowe dla słuchaczy odbywałyby się we wszystkich semestrach co dwa tygodnie przez dwa dni, a w uzasadnionych przypadkach co tydzień przez dwa dni. Uwzględniając potrzeby osób dorosłych przewidziano możliwość organizowania konsultacji indywidualnych w wymiarze 20% ogólnej liczby godzin w semestrze.

Odnosząc się do kwestii, czy MEN dysponuje danymi dotyczącymi skuteczności kształcenia dorosłych (rozumianej jako udział absolwentów w ogólnej liczbie słuchaczy tych szkół lub udział osób zdających egzaminy zewnętrzne w ogólnej liczbie słuchaczy), czy dane te są analizowane, w szczególności czy prowadzona jest analiza

w porównaniu do skuteczności kształcenia w szkołach dla młodzieży, Minister podała: *Ministerstwo Edukacji Narodowej analizując skuteczność kształcenia w ogólnodostępnych szkołach dla dorosłych i w ogólnodostępnych szkołach dla dzieci i młodzieży bada stosunek liczby absolwentów w szkołach danego typu do liczby uczniów rozpoczynających naukę w klasie pierwszej odpowiednią liczbę lat wcześniej (w zależności od długości cyklu kształcenia). Analiza ta pokazuje, że odsetek osób kończących dany typ szkoły jest wyższy w szkołach dla dzieci i młodzieży niż w szkołach dla dorosłych. Na przestrzeni ostatnich kilku lat sytuacja przedstawia się następująco:*

- *W liceach ogólnokształcących dla dzieci i młodzieży odsetek kończących liceum w stosunku do rozpoczynających naukę wynosi ok. 93%, zaś w liceach ogólnokształcących dla dorosłych waha się w ostatnich latach od 50 do 79%<sup>60</sup>,*
- *W technikum dla dzieci i młodzieży odsetek kończących naukę wynosił ok. 76%, zaś w technikum dla dorosłych wynosił najczęściej nieco ponad 30%.*

*Jednakże należy zwrócić uwagę na fakt, że dane te nie są do końca miarodajne, ponieważ są to dane zbiorcze i nie pokazują ścieżki konkretnego słuchacza w szkole. W przypadku, gdy w kolejnych latach liczba słuchaczy wzrasta lub maleje (słuchacze przenoszą się do innych szkół, rozpoczynają, wznawiają lub kończą edukację) następuje zaburzenie danych zbiorczych. Do prawidłowej analizy należałoby wziąć pod uwagę jedynie zbiór słuchaczy, którzy rozpoczęli w danym roku szkolnym dany typ szkoły i porównać, którzy z tych słuchaczy zostali absolwentami. Ponadto dokonując szacunku statystycznego polegającego na porównaniu liczby absolwentów szkół dla dorosłych do liczby słuchaczy tych szkół kończących dany cykl kształcenia w szkołach dla dorosłych należy wziąć pod uwagę, że szacunek ten nie uwzględnia płynności słuchaczy w podziale na poszczególne semestry. Wykonanie takiej operacji na danych zbiorczych nie jest możliwe.*

*Analizując skuteczność kształcenia dorosłych należy wziąć pod uwagę również elastyczność ofert w edukacji dorosłych w ramach kwalifikacyjnych kursów zawodowych. Wszystkie osoby dorosłe zainteresowane nabyciem kwalifikacji zawodowych mogą korzystać z oferty tzw. kwalifikacyjnych kursów zawodowych, wprowadzonych do systemu kształcenia zawodowego od września 2012 r. Kwalifikacyjny kurs zawodowy to pozaszkolna forma kształcenia, w której kształcenie realizowane jest w oparciu o podstawę programową kształcenia w danym zawodzie, a jego ukończenie umożliwia przystąpienie do państwowego egzaminu potwierdzającego określoną kwalifikację w tym zawodzie. Kwalifikacyjne kursy zawodowe mogą być organizowane przez szkoły kształcące w zawodach, placówki kształcenia praktycznego, placówki kształcenia ustawicznego, ośrodki dokształcania i doskonalenia zawodowego, instytucje rynku pracy oraz inne podmioty prowadzące działalność oświatową w ramach działalności gospodarczej. W roku szkolnym 2014/2015 liczba kursów osiągnęła 1270, a liczba uczestników wyniosła ponad 33,5 tysiąca, natomiast już w następnym roku liczba tych kursów wzrosła do 2024, a liczba ich uczestników do 48 877.*

*W kwestii dysponowania przez MEN danymi dotyczącymi efektywności kształcenia dorosłych Minister Edukacji Narodowej wskazała: Porównując średnią kwotę na ucznia w samodzielnych<sup>61</sup> ogólnodostępnych szkołach dla młodzieży i w samodzielnych ogólnodostępnych szkołach dla dorosłych na przykładzie roku szkolnego 2014/2015 widać, że średnia kwota na ucznia jest niższa w szkołach dla dorosłych. W liceum ogólnokształcącym dla dorosłych wynosi ona 2 102 zł, zaś w liceum ogólnokształcącym dla dzieci i młodzieży 7 796 zł. Różnice te wynikają na pewno z faktu, że w szkołach dla dorosłych nauka odbywa się często w trybie zaocznym.*

*Analizując kwestie związane z kosztami w szkołach warto zastanowić się, czy istnieje związek przyczynowo-skutkowy między wyższymi nakładami na oświatę a wyższymi efektami nauczania. Problematyka ta jest tematem licznych badań w naukowej literaturze światowej, a tym także polskiej. Zasadniczo nie jest widoczny związek*

---

<sup>60</sup> Tak duży wzrost procentowy w ostatnich trzech latach jest skutkiem zmian w systemie oświaty polegających na likwidacji szkół ponadgimnazjalnych dla dorosłych niebędących liceami ogólnokształcącymi i niewątpliwie utrudnia analizę w tym zakresie.

<sup>61</sup> Do analizy zostały uwzględnione szkoły samodzielne, gdyż w przypadku zespołów szkół, w skład których wchodzi technikum, koszty wykazywane mogą być łącznie dla wszystkich szkół zawodowych w danym zespole.



statystyczny, a tym bardziej nie widać związku przyczynowo-skutkowego między nakładami a wynikami. Wynika to po części z kluczowych ustaleń tych badań, że na wyniki uczniów w pierwszym rzędzie mają wpływ warunki domowe (status społeczno-ekonomiczny rodziców, ich wykształcenie, zamożność, liczba książek w domu, patrz badania PISA). W drugim rzędzie istotne są wpływy rówieśników (peer effect), zaś dopiero na trzecim miejscu znajdują się wpływy szkoły. Efekt poziomu finansowania na wyniki uczniów jest większy w krajach ubogich, gdzie jest słaba infrastruktura szkolna i niedostateczny dostęp do nauki, gdyż tam nawet niewielki wzrost finansowania od razu przekłada się na znacznie lepsze warunki w szkołach. W Polsce, tak jak w krajach zamożnych, dodatkowe nakłady finansowe nie skutkują wzrostem wyników.

### **3.4.3. CKE, okręgowe komisje egzaminacyjne**

W publikacjach Centralnej Komisji Egzaminacyjnej, dostępnych na stronie internetowej <https://www.cke.edu.pl/>, dotyczących wyników sprawdzianu i egzaminów, nie były wyodrębniane osiągnięcia słuchaczy szkół dla dorosłych.

Na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 1 ustawy o NIK, Najwyższa Izba Kontroli zwróciła się do dyrektora Centralnej Komisji Egzaminacyjnej o przekazanie informacji o wynikach sprawdzianów, egzaminów gimnazjalnych, egzaminów maturalnych oraz egzaminów potwierdzających kwalifikacje w zawodzie, przeprowadzonych w latach 2014-2016 w szkołach dla dorosłych na terenie kraju, a także o przesłanie wyników analiz dotyczących tych sprawdzianów i egzaminów, a także sprawozdań – dotyczących szkół dla dorosłych – składanych na podstawie art. 9a ust. 2 pkt 5 ustawy o systemie oświaty ministrowi właściwemu do spraw oświaty i wychowania, w wyżej wskazanym okresie. W piśmie poproszono także o wyjaśnienie (na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK), dlaczego analiz w tym ujęciu nie prowadzono, skoro edukacja dorosłych zdecydowanie różni się od procesu kształcenia dzieci czy młodzieży.

W odpowiedzi CKE przekazała wyniki dla sprawdzianu i egzaminu gimnazjalnego z sesji styczniowych w latach 2014, 2015 i 2016 – są to sesje, do których przystępują jedynie osoby dorosłe (nie przystępują uczniowie szkół dla młodzieży). W przypadku pozostałych sesji nie są zbierane dane umożliwiające identyfikację zdających ze szkół dla dorosłych. Sprawdzian oraz egzaminy gimnazjalny i maturalny przeprowadzane są na podstawie podstawy programowej kształcenia ogólnego (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. z 2012 r. poz. 977), natomiast egzamin zawodowy - na podstawie podstawy programowej kształcenia w zawodach (rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 7 lutego 2012 r. w sprawie podstawy programowej kształcenia w zawodach, Dz.U. z 2012 poz. 184 ze zm.). Dokumenty te są jednakowe dla wszystkich zdających - niezależnie od typu szkoły do jakiej uczęszczają. Dodatkowo wszyscy otrzymują takie samo zaświadczenie/świadectwo/dyplom z wynikami, bez różnicowania ze względu na typ szkoły (młodzieżowa czy dla dorosłych).

Biorąc pod uwagę niewielką liczbę zdających nie jest możliwe prowadzenie rzetelnych analiz, bowiem próba nie jest wystarczająco liczna, a sprawdzian i egzaminy dla dorosłych są tożsame z tymi dla młodzieży. Dlatego też dane te nie są wyodrębniane w sprawozdaniach składanych na podstawie art. 9a ust. 2 pkt. 5 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty.

W związku z powyższym, NIK zwróciła się do wszystkich okręgowych komisji egzaminacyjnych w kraju o dane dotyczące wyników egzaminu maturalnego oraz egzaminów potwierdzających kwalifikacje w zawodzie w szkołach dla dorosłych. Dane te, poddane analizie przez NIK, przedstawiono w załączniku 5.6. do Informacji.

Analiza zdawalności egzaminów zewnętrznych w szkołach policealnych dla dorosłych wskazuje m.in. na znaczne zróżnicowanie tych wyników pomiędzy okręgowymi komisjami egzaminacyjnymi – od 49,4% w OKE w Krakowie do 77,6% dla OKE we Wrocławiu, przy średniej dla całej Polski na poziomie 64,0%.



## 4. INFORMACJE DODATKOWE

### 4.1. Przygotowanie kontroli

Kontrolę planową *Kształcenie w szkołach dla dorosłych* poprzedziły kontrole rozpoznawcze przeprowadzone w okresie od 22 marca do 22 lipca 2016 r. Kontrolą objęto dwie szkoły dla dorosłych: niepubliczną (Policealną Szkołę Centrum Nauki i Biznesu „Żak” w Ostrowcu Świętokrzyskim), publiczną (Centrum Kształcenia Zawodowego i Ustawicznego w Ostrowcu Świętokrzyskim) oraz właściwą terytorialnie jednostkę samorządu terytorialnego – Starostwo Powiatowe w Ostrowcu Świętokrzyskim. W wyniku kontroli ustalono m.in., że w obydwu kontrolowanych szkołach organizacja i realizacja procesu dydaktycznego w okresie objętym kontrolą była na ogół zgodna z przepisami prawa. Plany nauczania, kwalifikacje nauczycieli spełniały wymagania określone przez Ministerstwo Edukacji Narodowej w stosownych uregulowaniach prawnych dotyczących kształcenia dorosłych. W żadnej ze szkół prawidłowa organizacja i realizacja procesu dydaktycznego nie przełożyła się jednak na wysoki odsetek słuchaczy kończących edukację i zdających egzaminy zewnętrzne (zawodowy i maturalny). Blisko dwie trzecie słuchaczy rozpoczynających kształcenie w Centrum Kształcenia Zawodowego i Ustawicznego w Ostrowcu Świętokrzyskim nie ukończyło edukacji i nie uzyskało dyplomu potwierdzającego nabycie kwalifikacji zawodowych. Ponad dwie trzecie słuchaczy rozpoczynających kształcenie w Policealnej Szkole Centrum Nauki i Biznesu „Żak” w Ostrowcu Świętokrzyskim nie ukończyło edukacji, a jedynie 13% osób rozpoczynających edukację uzyskało dyplom potwierdzający nabycie kwalifikacji zawodowych.

Na podstawie przeprowadzonych kontroli doraźnych i analiz przedkontrolnych ustalono katalog nieprawidłowości mających istotne znaczenie dla oceny kontrolowanej działalności. Umożliwiło to ukierunkowanie badań kontrolnych i zapewniło porównywalność ocen stosowanych w wystąpieniach pokontrolnych kierowanych do dyrektorów kontrolowanych szkół oraz jednostek samorządu terytorialnego. Do możliwych nieprawidłowości o istotnym znaczeniu zaliczono m.in.:

- w szkołach dla dorosłych:
  - niski odsetek słuchaczy kończących naukę w szkołach dla dorosłych w stosunku do rozpoczynających,
  - brak potwierdzania przez słuchaczy obecności na poszczególnych godzinach zajęć edukacyjnych własnoręcznym podpisem,
  - prowadzenie dokumentacji przebiegu nauczania w sposób niezgodny z wymogami stosownych aktów prawnych (np.: niezamieszczanie semestralnego planu zajęć w dziennikach oddziałów prowadzących kształcenie w trybie zaocznym),
  - wyposażenie szkoły w urządzenia, sprzęt, materiały w sposób niezgodny z warunkami realizacji kształcenia w zawodach określonymi w rozporządzeniu w sprawie podstawy programowej,
  - zawyżanie frekwencji na zajęciach,
  - fałszowanie dokumentacji szkolnej (dzienników zajęć, list obecności) w celu uzyskania dotacji na słuchaczy, którzy nie uczęszczali na zajęcia (nie notowali odpowiedniej frekwencji, powyżej 50%),
- w jednostkach samorządu terytorialnego:
  - nieprzeprowadzanie kontroli w szkołach dla dorosłych,
  - nierzetelne przeprowadzanie kontroli, w tym brak monitorowania zaleceń pokontrolnych.

Dobierając szkoły dla dorosłych do kontroli koncentrowano się na najczęściej występujących typach szkół, tj. liceach ogólnokształcących i szkołach policealnych. Skontrolowano po 10 liceów ogólnokształcących i szkół policealnych. W kontroli Zespołu Szkół Ogólnokształcących i Zawodowych w Siemianowicach Śląskich uwzględniono zarówno działalność liceum ogólnokształcącego dla dorosłych, jak i gimnazjum dla dorosłych. Kryterium doboru szkół do kontroli była m.in. liczba słuchaczy (na podstawie SIO wybrano szkoły o liczbie słuchaczy prze-

kraczącej 50, wg stanu na 21 marca 2016 r.). Dobierając szkoły niepubliczne uwzględniono ogólnopolskie szkoły sieciowe (ŻAK, PASCAL, COSINUS, TEB Edukacja).

W ocenach kontrolowanej działalności, zawartych w wystąpieniach pokontrolnych, przyjęto standardowo stosowaną przez NIK trzystopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

## **4.2. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli**

### **Postępowanie kontrolne**

Kontrolę przeprowadzono w terminie od 27 września 2016 r. do 31 stycznia 2017 r. Badaniom kontrolnym w szkołach dla dorosłych poddano proces rekrutacji do szkół dla dorosłych, organizację sposobu kształcenia oraz skuteczność i efektywność kształcenia. W jednostkach samorządu terytorialnego analizowano udzielanie i rozliczanie dotacji dla niepublicznych szkół dla dorosłych oraz sposób sprawowania kontroli i nadzoru nad działalnością szkół dla dorosłych.

Jedną ze szkół niepublicznych wybranych do kontroli była Policealna Szkoła PERSPEKTIVO w Skoczowie, przy czym kontrola ta nie została wszczęta z uwagi na zakończenie działalności szkoły krótko przed rozpoczęciem kontroli (31 sierpnia 2016 r.). Z informacji udzielonych przez starostę cieszyńskiego (organ dotujący) wynika, że w latach 2014-2016 szkole tej przekazano z tytułu udzielonych dotacji niemal 697 tys. zł. Prowadzone przez Starostwo Powiatowe w Cieszynie działania kontrolne wykazały nieprawidłowości, polegające na wydatkowaniu środków dotacji na cele niezgodne z art. 90 ust. 3d ustawy o systemie oświaty (na promocję i reklamę) oraz rozbieżnościach między liczbą słuchaczy wykazywanych w miesięcznych sprawozdaniach o liczbie słuchaczy a liczbą słuchaczy wynikającą z księgi słuchaczy. Prowadzone były także kontrole dotyczące weryfikacji frekwencji słuchaczy na obowiązkowych zajęciach edukacyjnych (kontrole w trakcie tych zajęć), w trakcie których stwierdzono m.in.:

- brak w szkole dzienników lekcyjnych i księgi słuchaczy, co uniemożliwiało dokonanie oceny prawidłowości wykazywanych danych,
- podpisy w dziennikach lekcyjnych potwierdzające obecność słuchaczy na zajęciach, które jeszcze się nie odbyły,
- istnienie dla jednego z oddziałów innego dziennika lekcyjnego, niż uprzednio okazany kontrolującym.

Kolejne kontrole, w trakcie których czynności kontrolne zmierzające do weryfikacji uczestnictwa słuchaczy w obowiązkowych zajęciach edukacyjnych utrwalano za pomocą aparatu fotograficznego, a także prowadzona z dyrektorem szkoły korespondencja skutkowałą korektami informacji o liczbie słuchaczy uczestniczących w obowiązkowych zajęciach edukacyjnych. Na podstawie anonimowej skargi oraz prowadzonej korespondencji starosta cieszyński skierował do Prokuratury Rejonowej w Cieszynie zawiadomienie o podejrzeniu popełnienia przestępstwa. Prokuratura Okręgowa w Bielsku-Białej wszczęła w listopadzie 2015 r. śledztwo w sprawie podrobienia w celu użycia za autentyczny i posłużenia się podrobionymi dokumentami dla uzyskania zmiany we wpisie szkół i placówek celem osiągnięcia korzyści majątkowej, uzyskania nienależnej dotacji dla szkół niepublicznych poprzez wprowadzenie w błąd pracowników Starostwa Powiatowego w Cieszynie za pomocą stwierdzających nieprawdziwe okoliczności dokumentów. W związku z prowadzonymi kontrolami w zakresie udziału słuchaczy szkoły w obowiązkowych zajęciach edukacyjnych w kwietniu 2016 r. do Prokuratury Okręgowej w Bielsku-Białej skierowano pismo, w którym opisano m.in. wnioski z analizy dokumentów przedstawianych przez szkołę, dotyczące dużego prawdopodobieństwa uzupełnienia wpisów w dziennikach lekcyjnych po przeprowadzonej wcześniej kontroli. O kolejnych nieprawidłowościach, polegających na występowaniu tych samych słuchaczy w więcej niż jednym typie szkoły poinformowano Prokuraturę w czerwcu 2016 r., wg stanu na styczeń 2017 r. sprawa była w trakcie wyjaśniania.

## **Działania podjęte po zakończeniu kontroli**

W 25 wystąpieniach pokontrolnych skierowanych do kierowników kontrolowanych jednostek sformułowano dwie oceny pozytywne kontrolowanej działalności (8%), osiemnaście ocen pozytywnych, mimo stwierdzonych nieprawidłowości (72%), cztery oceny negatywne (16%) oraz jedną ocenę opisową. Wykaz skontrolowanych jednostek oraz osób kierujących tymi jednostkami stanowi załącznik nr 5.3. do niniejszej Informacji.

Zastrzeżenia do wystąpienia pokontrolnego złożyli dyrektorzy Policealnej Szkoły Centrum Nauki i Biznesu ŻAK w Wołominie (10 zastrzeżeń), Liceum Ogólnokształcącego dla Dorosłych AWANS w Kielcach (2 zastrzeżenia) oraz Policealnej Szkoły Zawodowej nr 1 w Siemianowicach Śląskich (9 zastrzeżeń). Zespół Orzekający Komisji Rozstrzygającej Najwyższej Izby Kontroli uwzględnił 3 zastrzeżenia w całości, 7 w części, a 11 zastrzeżeń nie uwzględniono.

Ustalenia kontroli stanowiły podstawę do sformułowania 59 wniosków pokontrolnych, dotyczących przede wszystkim:

- prawidłowego potwierdzania obecności słuchaczy na zajęciach;
- przekazywania do starostwa powiatowego wiarygodnych danych w zakresie liczby uczniów i ich frekwencji;
- prowadzenia dokumentacji przebiegu nauczania, zgodnie z przepisami określonymi przez Ministra Edukacji Narodowej;
- dostosowania organizacji zajęć dla słuchaczy do wielkości sal dydaktycznych i liczby stanowisk do zajęć praktycznych;
- zapewnienia właściwych warunków sanitarno-higienicznych.

Kierownicy wszystkich skontrolowanych jednostek poinformowali NIK o przyjęciu wniosków do realizacji. Z odpowiedzi na wystąpienia pokontrolne skierowane do kierowników kontrolowanych jednostek wynika, że do dnia 26 lipca 2017 r. zrealizowano lub podjęto realizację 53 (90%) wniosków zamieszczonych w wystąpieniach pokontrolnych, a nie podjęto realizacji 6 wniosków.

W związku ze stwierdzeniem nieprawidłowości polegających na wypłacie wynagrodzenia nauczycielom i dyrektorom na podstawie umów o dzieło w sytuacji, kiedy charakter wykonywanych przez nich zadań odpowiadał świadczeniu usług, Delegatura NIK w Kielcach zleciła właściwym urzędom skarbowym przeprowadzenie kontroli w zakresie prawidłowości ustalenia podstawy opodatkowania i rozliczenia podatku dochodowego od osób fizycznych w Liceum Ogólnokształcącym dla Dorosłych w Grzymałkowie oraz w Szkole Policealnej dla Dorosłych NOVUM w Końskich.

Wobec stwierdzenia nieprawidłowości wskazujących na możliwość popełnienia przestępstw, polegających na wyłudzeniu dotacji oraz przestępstw przeciwko wiarygodności dokumentów, NIK dotychczas skierowała dwa zawiadomienia do właściwych prokuratur, a kolejne są przygotowywane.

## **Finansowe rezultaty kontroli**

W wyniku kontroli pozyskano korzyści finansowe na kwotę 64.275 zł, co stanowi kwotę zwróconych do budżetów jednostek samorządu terytorialnego dotacji pobranych w nadmiernej wysokości przez trzy niepubliczne szkoły dla dorosłych. Ogólna kwota finansowych rezultatów kontroli wyniosła 101.638 zł.

## 5. ZAŁĄCZNIKI

### 5.1. Analiza stanu prawnego

Zgodnie z art. 3 pkt 15 ustawy o systemie oświaty, szkołą dla dorosłych jest szkoła, w której stosuje się odrębną organizację kształcenia i do której przyjmowane są osoby mające 18 lat, a także kończące 18 lat w roku kalendarzowym, w którym przyjmowane są do szkoły.

Szczególne przypadki przyjmowania do szkół dla dorosłych osób poniżej 18 roku życia zawarto w rozporządzeniu Ministra Edukacji Narodowej z dnia 16 lipca 2012 r. w sprawie przypadków, w jakich do publicznej lub niepublicznej szkoły dla dorosłych można przyjąć osobę, która ukończyła 16 albo 15 lat, oraz przypadków, w jakich osoba, która ukończyła gimnazjum, może spełniać obowiązek nauki przez uczęszczanie na kwalifikacyjny kurs zawodowy<sup>62</sup>. Zgodnie z przepisami ww. rozporządzenia:

- do publicznej lub niepublicznej szkoły podstawowej lub gimnazjum dla dorosłych można przyjąć osobę, która najpóźniej w dniu rozpoczęcia zajęć dydaktyczno-wychowawczych ukończyła 16 lat, jeżeli osoba ta ma opóźnienie w cyklu kształcenia i nie rokuje ukończenia szkoły podstawowej lub gimnazjum dla dzieci i młodzieży (§ 1 ust. 1),
- do publicznej lub niepublicznej szkoły ponadgimnazjalnej dla dorosłych można przyjąć osobę, która najpóźniej w dniu rozpoczęcia zajęć dydaktyczno-wychowawczych ukończyła 16 lat, jeżeli osoba ta ma opóźnienie w cyklu kształcenia związane z sytuacją życiową lub zdrowotną uniemożliwiającą lub znacznie utrudniającą podjęcie lub kontynuowanie nauki w szkole ponadgimnazjalnej dla młodzieży (§ 1 ust. 2),
- do publicznej lub niepublicznej szkoły podstawowej, gimnazjum lub szkoły ponadgimnazjalnej dla dorosłych można przyjąć osobę, która ukończyła 15 lat, jeżeli osoba ta przebywa w zakładzie karnym lub areszcie śledczym (§ 2).

Zgodnie z definicją szkoły dla dorosłych, zawartą w art. 3 pkt 15 ustawy o systemie oświaty, szkoły te mogą funkcjonować jako następujące typy szkół<sup>63</sup>:

- sześciolletnia szkoła podstawowa (art. 9 ust. 1 pkt 1),
- trzyletnie gimnazjum, dające możliwość dalszego kształcenia w szkołach, o których mowa w art. 9 ust. 1 pkt 3 lit. a-c i e (trzyletnia zasadnicza szkoła zawodowa, trzyletnie liceum ogólnokształcące, czteroletnie technikum, trzyletnia szkoła specjalna) (art. 9 ust. 1 pkt 2),
- trzyletnie liceum ogólnokształcące, którego ukończenie umożliwia uzyskanie świadectwa dojrzałości po zdaniu egzaminu maturalnego (art. 9 ust. 1 pkt 3 lit. b),
- szkoła policealna dla osób posiadających wykształcenie średnie, o okresie nauczania nie dłuższym niż 2,5 roku, umożliwiającą uzyskanie dyplomu potwierdzającego kwalifikacje zawodowe po zdaniu egzaminów potwierdzających kwalifikacje w danym zawodzie (art. 9 ust. 1 pkt 3 lit. d).

W szkołach dla dorosłych kształcenie odbywa się w cyklu semestralnym, a osoby kształcące się w szkole dla dorosłych posiadają status słuchacza. Kształcenie w szkołach dla dorosłych (kształcenie ustawiczne) może być prowadzone jako stacjonarne lub zaoczne, a także z wykorzystaniem metod i technik kształcenia na odległość (art. 68a ust. 3 ustawy o systemie oświaty).

<sup>62</sup> Dz. U. poz. 857.

<sup>63</sup> Przedstawiono typy szkół funkcjonujące w okresie objętym kontrolą. Od 1 września 2017 r. obowiązywać będzie nowa struktura organizacyjna szkoły podstawowej dla dorosłych obejmująca klasę VII i VIII. Powstanie w ustroju szkolnym ośmioletniej szkoły podstawowej oraz czteroletniego liceum ogólnokształcącego skutkuje „wygaszaniem” gimnazjum. Trzyletnie liceum ogólnokształcące dla dorosłych zostanie przekształcone w czteroletnie liceum ogólnokształcące dla dorosłych. W systemie oświaty nadal będą funkcjonowały szkoły policealne.

## **Dokumentacja przebiegu nauczania**

Zgodnie z § 6 ust. 4 rozporządzenia z 2014 r. w sprawie prowadzenia dokumentacji, szkoła dla dorosłych prowadzi księgę słuchaczy. Przepisy ust. 2 i 3 tego paragrafu stosuje się odpowiednio. Do księgi słuchaczy prowadzonej przez szkołę dla dorosłych nie wpisuje się danych rodziców pełnoletnich słuchaczy (§ 6 ust. 5 rozporządzenia).

Zgodnie z § 10 ust. 1 tego rozporządzenia szkoła prowadzi dla każdego oddziału dziennik lekcyjny, w którym dokumentuje się przebieg nauczania w danym roku szkolnym. Do dziennika lekcyjnego prowadzonego przez szkołę dla dorosłych wpisuje się w porządku alfabetycznym lub innym ustalonym przez dyrektora szkoły nazwiska i imiona uczniów albo słuchaczy, daty i miejsca urodzenia oraz adresy ich zamieszkania, imiona i nazwiska nauczycieli prowadzących zajęcia edukacyjne oraz tygodniowy plan zajęć edukacyjnych, a w szkołach dla dorosłych prowadzących kształcenie w formie zaocznej – semestralny plan zajęć edukacyjnych (§ 10 ust. 2). W dzienniku lekcyjnym prowadzonym przez szkołę dla dorosłych wpisuje się tematy przeprowadzonych zajęć edukacyjnych, oceny uzyskane w ramach wewnątrzszkolnego systemu oceniania oraz oceny z ustnych i pisemnych egzaminów semestralnych i egzaminów poprawkowych. Przeprowadzenie zajęć nauczyciel potwierdza podpisem, z zastrzeżeniem § 22 ust. 5 rozporządzenia. Integralną częścią dziennika lekcyjnego są listy obecności, na których obecność na poszczególnych godzinach zajęć edukacyjnych słuchacze potwierdzają własnoręcznym podpisem (§ 10 ust. 5).

Dokumentację przebiegu nauczania w szkołach dla dorosłych stanowią także protokoły egzaminów semestralnych słuchaczy szkół dla dorosłych do czasu ukończenia lub opuszczenia przez nich szkoły oraz zaświadczenie o przebiegu nauczania ucznia albo słuchacza (§ 18 pkt 3 i 4 rozporządzenia z 2014 r. w sprawie prowadzenia dokumentacji).

Odpowiedzialność za właściwe prowadzenie i przechowywanie dokumentacji przebiegu nauczania, oraz za wydawanie dokumentów zgodnych z posiadaną dokumentacją ponosi dyrektor szkoły (§ 27 rozporządzenia).

Powyższe zagadnienia były uregulowane w § 4, § 7 ust. 1-3, § 16 i § 23 rozporządzenia z 2002 r. w sprawie prowadzenia dokumentacji.

## **Przechowywanie dokumentacji**

W art. 20ze ust. 1 ustawy o systemie oświaty<sup>64</sup> określono, że dokumentacja postępowania rekrutacyjnego przechowywana jest nie dłużej niż do końca okresu, w którym uczeń uczęszcza do danej publicznej szkoły.

Jak stanowi § 18 pkt 3 rozporządzenia z 2014 r. w sprawie prowadzenia dokumentacji, protokoły egzaminów semestralnych słuchaczy szkół dla dorosłych stanowią dokumentację przebiegu nauczania, którą przechowuje się do czasu ukończenia lub opuszczenia przez nich szkoły. Ponadto z § 29 ust. 2 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 10 czerwca 2015 r. w sprawie szczegółowych warunków i sposobu oceniania, klasyfikowania i promowania uczniów i słuchaczy w szkołach publicznych wynika, że z egzaminu semestralnego, egzaminu semestralnego w terminie dodatkowym oraz egzaminu poprawkowego sporządza się protokół, do którego dołącza się prace egzaminacyjne słuchaczy – w przypadku egzaminu w formie pisemnej, wylosowane przez poszczególnych słuchaczy zestawy zadań wraz ze zwięzłą informacją o odpowiedziach słuchaczy – w przypadku egzaminu w formie ustnej lub wylosowane przez poszczególnych słuchaczy zadania wraz ze zwięzłą informacją o wykonaniu zadań praktycznych – w przypadku egzaminu w formie zadania praktycznego.

---

<sup>64</sup> Rozdział 2a ustawy o systemie oświaty zawierający art. 20a – 20zh, uchylony został z dniem 26 stycznia 2017 r. przez ustawę z dnia 14 grudnia 2016 r. Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo oświatowe (Dz. U. z 2017 r. poz. 60).

### **Bezpieczeństwo i higiena pracy w szkole**

Rozporządzenie w sprawie BHP nakłada na dyrektora szkoły (§ 3 ust. 1 i 2) obowiązek dokonania, co najmniej raz w roku, kontroli zapewniania bezpiecznych i higienicznych warunków korzystania z obiektów należących do szkoły lub placówki, w tym bezpiecznych i higienicznych warunków nauki, oraz określenia kierunków ich poprawy. Z ustaleń kontroli sporządza się protokół, który podpisują osoby biorące w niej udział. Kopię protokołu dyrektor przekazuje organowi prowadzącemu.

Ponadto rozporządzenie w sprawie BHP (rozdział I) nakłada obowiązek ogrodzenia i właściwego oświetlenia terenu szkoły, zapewnienia równej nawierzchni dróg, przejść i boisk, oznaczania otworów i miejsc stwarzających zagrożenie, zobowiązuje do zapewnienia w pomieszczeniach szkoły właściwego oświetlenia, wentylacji i ogrzewania oraz dostosowania sprzętu i wyposażenia do wymogów atestów i certyfikatów (§ 7 i 9 ww. rozporządzenia).

W rozdziale II wspomnianego rozporządzenia uregulowane są zasady bezpieczeństwa i higieny w warsztatach szkolnych, laboratoriach i na stanowiskach praktycznej nauki zawodu.

### **Kwalifikacje nauczycieli**

Zgodnie z § 2 ust. 1 i 2 rozporządzenia w sprawie kwalifikacji nauczycieli, kwalifikacje do zajmowania stanowiska nauczyciela w zakładach kształcenia nauczycieli, placówkach doskonalenia nauczycieli, poradniach psychologiczno-pedagogicznych, w tym poradniach specjalistycznych, bibliotekach pedagogicznych, kolegiach pracowników służb społecznych, liceach ogólnokształcących, liceach profilowanych, technikach, uzupełniających liceach ogólnokształcących, technikach uzupełniających i szkołach policealnych, z zastrzeżeniem § 11 ust. 1 i 2, § 12-14, 16-22 i 24, posiada osoba, która ukończyła:

- 1) studia magisterskie na kierunku (specjalności) zgodnym z nauczaniem przedmiotem lub prowadzonymi zajęciami oraz posiada przygotowanie pedagogiczne lub
- 2) studia magisterskie na kierunku, którego zakres określony w standardzie kształcenia dla tego kierunku studiów w grupie treści podstawowych i kierunkowych obejmuje treści nauczanego przedmiotu lub prowadzonych zajęć, oraz posiada przygotowanie pedagogiczne, lub
- 3) studia magisterskie na kierunku (specjalności) innym niż wymieniony w pkt 1 i 2 i studia podyplomowe w zakresie nauczanego przedmiotu lub prowadzonych zajęć oraz posiada przygotowanie pedagogiczne.

Kwalifikacje do zajmowania stanowiska nauczyciela teoretycznych przedmiotów zawodowych w szkołach, o których mowa w ust. 1, posiada również osoba, która ukończyła:

- 1) studia pierwszego stopnia na kierunku (specjalności) zgodnym z nauczaniem przedmiotem oraz posiada przygotowanie pedagogiczne lub
- 2) studia pierwszego stopnia na kierunku, którego zakres określony w standardzie kształcenia dla tego kierunku studiów w grupie treści podstawowych i kierunkowych obejmuje treści nauczanego przedmiotu, oraz posiada przygotowanie pedagogiczne.

### **Rekrutacja<sup>65</sup>**

Wniosek o przyjęcie do publicznej szkoły należało złożyć odpowiednio do dyrektora wybranej publicznej szkoły (art. 20s pkt 1 ustawy o systemie oświaty). Zgodnie z art. 20t ust. 1, wniosek powinien zawierać:

- 1) imię, nazwisko, datę urodzenia oraz numer PESEL kandydata, a w przypadku braku numeru PESEL – serię i numer paszportu lub innego dokumentu potwierdzającego tożsamość;
- 2) imiona i nazwiska rodziców kandydata, w przypadku kandydata pełnoletniego – imiona rodziców;
- 3) adres miejsca zamieszkania rodziców kandydata, a w przypadku kandydata pełnoletniego – adres miejsca zamieszkania kandydata;

---

<sup>65</sup> Przedstawione zasady rekrutacji obowiązywały do 25 stycznia 2017 r. Obecnie zasady te określone zostały w rozdziale 6 ustawy Prawo oświatowe.

- 4) adres poczty elektronicznej i numery telefonów rodziców kandydata, a w przypadku kandydata pełnoletniego – adres poczty elektronicznej i numer telefonu kandydata, o ile je posiadają;
- 5) wskazanie kolejności wybranych publicznych szkół w porządku od najbardziej do najmniej preferowanych.

Zgodnie z art. 20k ust. 1 ustawy o systemie oświaty, do publicznej szkoły podstawowej dla dorosłych, do klasy pierwszej publicznego gimnazjum dla dorosłych i publicznej szkoły ponadgimnazjalnej dla dorosłych przyjmowano kandydatów, którzy:

- 1) ukończyli klasę piątą szkoły podstawowej – w przypadku ubiegania się o przyjęcie do szkoły podstawowej dla dorosłych;
- 2) ukończyli sześcioletnią szkołę podstawową albo klasę szóstą lub siódmą ośmioletniej szkoły podstawowej – w przypadku ubiegania się o przyjęcie do gimnazjum dla dorosłych;
- 3) ukończyli gimnazjum albo ośmioletnią szkołę podstawową – w przypadku ubiegania się o przyjęcie do liceum ogólnokształcącego dla dorosłych;
- 4) posiadają wykształcenie średnie oraz zaświadczenie lekarskie, o którym mowa w art. 20f ust. 1 pkt 2 – w przypadku ubiegania się o przyjęcie do szkoły policealnej dla dorosłych;
- 5) posiadają wykształcenie średnie i zaświadczenie lekarskie, o którym mowa w art. 20f ust. 1 pkt 2, oraz uzyskały pozytywny wynik sprawdzianu, o którym mowa w ust. 1a – w przypadku ubiegania się o przyjęcie do szkoły policealnej dla dorosłych realizującej program nauczania wymagający szczególnych indywidualnych uzdolnień lub predyspozycji przydatnych w danym zawodzie.

Na podstawie art. 20k ust. 6 ustawy o systemie oświaty kandydatów, którzy posiadają świadectwo ukończenia zasadniczej szkoły zawodowej, można było przyjąć do klasy drugiej publicznego liceum ogólnokształcącego dla dorosłych. Przepisy ust. 2-4 tego artykułu miały zastosowanie.

W przypadku szkół niepublicznych dla dorosłych zasady przyjmowania uczniów do szkoły lub placówki powinien określać statut z uwzględnieniem warunków, o których mowa w art. 20k ust. 1, 5 i 6 ustawy o systemie oświaty – w przypadku szkół dla dorosłych (art. 84 ust. 2 pkt 7 lit. c ustawy).

### **Typy szkół dla dorosłych**

Zgodnie z art. 5 ust. 1 i 2 ustawy o systemie oświaty, szkoła dla dorosłych (podobnie jak każda szkoła i placówka) może być szkołą i placówką publiczną albo niepubliczną. Może być zakładana i prowadzona przez jednostkę samorządu terytorialnego, inną osobę prawną lub osobę fizyczną.

Podstawowe zasady funkcjonowania szkół publicznych w systemie oświaty określają przepisy rozdziału 7 ustawy. Art. 79 ust. 1 ustawy stanowi, że szkoły i placówki publiczne zakładane i prowadzone przez ministrów i jednostki samorządu terytorialnego są jednostkami budżetowymi.

Podstawowe zasady funkcjonowania szkół niepublicznych w systemie oświaty określają postanowienia rozdziału 8 ustawy o systemie oświaty. Artykuł 82 ust. 1 tej ustawy stanowi, iż osoby prawne i fizyczne mogą zakładać szkoły i placówki niepubliczne po uzyskaniu wpisu do ewidencji prowadzonej przez jednostkę samorządu terytorialnego obowiązującą do prowadzenia odpowiedniego typu publicznych szkół i placówek. W art. 82 ust. 2 określono obligatoryjne dokumenty, które są wymagane przy zgłoszeniu do ewidencji. W przypadku szkoły ponadgimnazjalnej dla dorosłych (art. 82 ust. 2a) ubiegającej się o nadanie uprawnień szkoły publicznej z dniem rozpoczęcia działalności, wpis do ewidencji może nastąpić, jeżeli osoba prowadząca przedstawi pozytywną opinię kuratora oświaty. Opinia kuratora oświaty, o której mowa w art. 82 ust. 2a ustawy o systemie oświaty dotyczy możliwości spełniania przez nowo tworzoną szkołę niepubliczną standardów określonych w art. 7 ust. 3.

Artykuł 84 ust. 1 ustawy o systemie oświaty stanowi, że szkoła niepubliczna dla dorosłych działa na podstawie statutu nadanego przez osobę prowadzącą. Zgodnie z art. 84 ust. 2 ustawy statut szkoły powinien określać:

- 1) nazwę, typ szkoły lub cel placówki oraz ich zadania;
- 2) osobę prowadzącą szkołę lub placówkę;
- 3) organy szkoły lub placówki oraz zakres ich zadań;

- 4) organizację szkoły lub placówki;
- 5) prawa i obowiązki pracowników oraz uczniów szkoły lub placówki, w tym przypadki, w których uczeń może zostać skreślony z listy uczniów szkoły lub placówki;
- 6) sposób uzyskiwania środków finansowych na działalność szkoły lub placówki;
- 7) zasady przyjmowania uczniów do szkoły lub placówki.

Ustawa o systemie oświaty nie ogranicza jednostkom oświaty niepublicznej możliwości pozyskiwania środków na działalność z opłat za naukę (czesnego), gdyż standard konstytucyjny nieodpłatności za naukę dotyczy wyłącznie szkół publicznych (art. 70 ust. 2 zdanie pierwsze Konstytucji RP).

Jednostka samorządu terytorialnego dokonuje wpisu do ewidencji w ciągu 30 dni od daty zgłoszenia oraz z urzędu doręcza zgłaszającemu zaświadczenie o wpisie do ewidencji, a kopię zaświadczenia przekazuje właściwemu kuratorowi oświaty oraz organowi podatkowemu (art. 82 ust. 3).

Uzyskanie wpisu do ewidencji jest warunkiem koniecznym założenia szkoły. Prowadzenie ewidencji szkół ponadgimnazjalnych należy do właściwości powiatów, bowiem w art. 5 ust. 5a ustawy o systemie oświaty uregulowano, że prowadzenie i zakładanie szkół ponadgimnazjalnych należy do zadań własnych powiatów.

### **Kształcenie w formach pozaszkolnych**

W dniu 1 września 2012 r. weszła w życie nowelizacja ustawy o systemie oświaty<sup>66</sup>, którą wprowadzono możliwość uzyskiwania kwalifikacji zawodowych na kwalifikacyjnych kursach zawodowych. Kursy te prowadzone są w publicznych i niepublicznych placówkach oświatowych, a także w centrach kształcenia praktycznego i ustawicznego (art. 68a ust. 2 ustawy o systemie oświaty). Rodzaje form pozaszkolnych oraz warunki, organizację i tryb prowadzenia kształcenia ustawicznego w tych formach określa szczegółowo rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 11 stycznia 2012 r. w sprawie kształcenia ustawicznego w formach pozaszkolnych<sup>67</sup>.

### **Udzielenie i rozliczenie dotacji na działalność szkół dla dorosłych przez jednostki samorządu terytorialnego**<sup>68</sup>

Schemat udzielania i rozliczenia dotacji na działalność szkół dla dorosłych odpowiada odpowiedniemu typowi i rodzajowi szkoły, a różnice występują jedynie w przypadku podmiotów publicznych i niepublicznych.

### **Finansowanie publicznych szkół dla dorosłych**

Zgodnie z art. 80 ust. 3 ustawy o systemie oświaty, szkoły, które nie zostały założone i nie są prowadzone przez jednostki samorządu terytorialnego, otrzymują na każdego ucznia dotację z budżetu jednostki samorządu terytorialnego obowiązanej do prowadzenia odpowiedniego typu i rodzaju szkół w wysokości równej wydatkom bieżącym przewidzianym na jednego ucznia w szkołach tego samego typu i rodzaju prowadzonych przez tę jednostkę samorządu terytorialnego, pomniejszonym o kwotę dotacji przewidzianej do wykorzystania, o której mowa w art. 22ae ust. 3 ustawy, na ucznia, nie niższej jednak niż kwota przewidziana na jednego ucznia szkoły publicznej danego typu i rodzaju w części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostki samorządu terytorialnego. W przypadku nieprowadzenia przez jednostkę samorządu terytorialnego szkoły tego samego typu i rodzaju podstawą ustalenia wysokości dotacji jest kwota przewidziana na jednego ucznia szkoły publicznej danego typu i rodzaju w części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostki samorządu terytorialnego.

Dotacje są przekazywane na rachunek bankowy szkoły, placówki lub zespołu szkół lub placówek w 12 częściach w terminie do ostatniego dnia każdego miesiąca, z tym, że część za grudzień jest przekazywana w terminie do dnia 15 grudnia (art. 80 ust. 3c).

<sup>66</sup> Ustawa z dnia 19 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 205, poz. 1206, ze zm.).

<sup>67</sup> Dz. U. z 2014 r. poz. 622.

<sup>68</sup> Przedstawiono stan prawny obowiązujący do 31 grudnia 2016 r., bez uwzględnienia zmian wprowadzonych ustawą z dnia 23 czerwca 2016 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1010, ze zm.)



Dotacje, stosownie do art. 80 ust. 3d, są przeznaczone na dofinansowanie realizacji zadań szkoły, przedszkola, innej formy wychowania przedszkolnego lub placówki w zakresie kształcenia, wychowania i opieki, w tym kształcenia specjalnego i profilaktyki społecznej. Dotacje mogą być wykorzystane wyłącznie na:

- 1) pokrycie wydatków bieżących szkół, przedszkoli, innych form wychowania przedszkolnego i placówek, obejmujących każdy wydatek poniesiony na cele działalności szkoły, przedszkola, innej formy wychowania przedszkolnego lub placówki, w tym na:
  - a) wynagrodzenie osoby fizycznej prowadzącej szkołę, przedszkole, inną formę wychowania przedszkolnego lub placówkę, jeżeli odpowiednio pełni funkcję dyrektora szkoły, przedszkola lub placówki albo prowadzi zajęcia w innej formie wychowania przedszkolnego,
  - b) sfinansowanie wydatków związanych z realizacją zadań organu prowadzącego, o których mowa w art. 5 ust. 7 ustawy
    - z wyjątkiem wydatków na inwestycje i zakupy inwestycyjne, zakup i objęcie akcji i udziałów lub wniesienie wkładów do spółek prawa handlowego;
- 2) zakup środków trwałych oraz wartości niematerialnych i prawnych, obejmujących:
  - a) książki i inne zbiory biblioteczne,
  - b) środki dydaktyczne służące procesowi dydaktyczno-wychowawczemu realizowanemu w szkołach, przedszkolach i placówkach,
  - c) sprzęt rekreacyjny i sportowy,
  - d) meble,
  - e) pozostałe środki trwałe oraz wartości niematerialne i prawne o wartości nieprzekraczającej wielkości ustalonej w przepisach o podatku dochodowym od osób prawnych, dla których odpisy amortyzacyjne są uznawane za koszt uzyskania przychodu w 100% ich wartości, w momencie oddania do używania.

Organy jednostek samorządu terytorialnego, mogą kontrolować prawidłowość pobrania i wykorzystania dotacji przyznanych szkołom, przedszkolom, innym formom wychowania przedszkolnego i placówkom z budżetów tych jednostek (art. 80 ust. 3e).

Osoby upoważnione do przeprowadzenia kontroli przez organy, o których mowa w art. 80 ust. 3e ustawy o systemie oświaty, mają prawo wstępu do szkół, przedszkoli, innych form wychowania przedszkolnego i placówek oraz wglądu do prowadzonej przez nie dokumentacji organizacyjnej, finansowej i dokumentacji przebiegu nauczania (art. 80 ust. 3f).

W przypadku szkół, w których zajęcia dydaktyczno-wychowawcze w klasach (semestrach) programowo najwyższych kończą się w kwietniu lub czerwcu, dotacja, o której mowa w art. 80 ust. 3 ww. ustawy, przysługuje również na każdego absolwenta szkoły w okresie od miesiąca następującego po miesiącu, w którym ukończył szkołę, do końca roku szkolnego, w którym absolwent ukończył szkołę (art. 80 ust. 3i ustawy o systemie oświaty).

Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego ustala tryb udzielania i rozliczania dotacji, o których mowa w ust. 2-3b ustawy o systemie oświaty, oraz tryb i zakres kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystywania, uwzględniając w szczególności podstawy obliczania dotacji, zakres danych, które powinny być zawarte we wniosku o udzielenie dotacji i w rozliczeniu jej wykorzystania, oraz termin i sposób rozliczenia dotacji (art. 80 ust. 4).

### **Finansowanie szkół niepublicznych o uprawnieniach szkół publicznych**

Niepubliczne szkoły podstawowe specjalne i gimnazja specjalne oraz szkoły ponadgimnazjalne o uprawnieniach szkół publicznych, w tym z oddziałami integracyjnymi, otrzymują dotacje z budżetu powiatu (art. 90 ust. 2 ustawy o systemie oświaty).

Dotacje dla szkół niepublicznych o uprawnieniach szkół publicznych, w których realizowany jest obowiązek szkolny lub obowiązek nauki, przysługują na każdego ucznia w wysokości nie niższej niż kwota przewidziana na jednego ucznia danego typu i rodzaju szkoły w części oświatowej subwencji ogólnej otrzymywanej przez jednostkę samorządu terytorialnego, o której mowa w art. 90 ust. 1 i 2 ustawy o systemie oświaty, pod warunkiem, że

osoba prowadząca szkołę poda organowi właściwemu do udzielania dotacji planowaną liczbę uczniów nie później niż do 30 września roku poprzedzającego rok udzielania dotacji (art. 90 ust. 2a).

Dotacje dla szkół niepublicznych o uprawnieniach szkół publicznych, w których nie jest realizowany obowiązek szkolny lub obowiązek nauki przysługują na każdego ucznia uczestniczącego w co najmniej 50% obowiązkowych zajęć edukacyjnych w danym miesiącu w wysokości nie niższej niż 50% ustalonych w budżecie odpowiednio danej gminy lub powiatu wydatków bieżących ponoszonych w szkołach publicznych tego samego typu i rodzaju w przeliczeniu na jednego ucznia, pod warunkiem, że osoba prowadząca szkołę niepubliczną poda organowi właściwemu do udzielania dotacji planowaną liczbę uczniów nie później niż do dnia 30 września roku poprzedzającego rok udzielania dotacji, z zastrzeżeniem art. 90 ust. 3h oraz 3i ustawy o systemie oświaty. Uczestnictwo uczniów w obowiązkowych zajęciach edukacyjnych musi być potwierdzone ich własnoręcznymi podpisami na listach obecności na tych zajęciach. W przypadku braku na terenie gminy lub powiatu szkoły publicznej danego typu i rodzaju, podstawą do ustalenia wysokości dotacji są wydatki bieżące ponoszone przez najbliższą gminę lub powiat na prowadzenie szkoły publicznej danego typu lub rodzaju (art. 90 ust. 3).

Dotacje, zgodnie z art. 90 ust. 3d ustawy o systemie oświaty, są przeznaczone na dofinansowanie realizacji zadań szkoły, przedszkola, innej formy wychowania przedszkolnego lub placówki w zakresie kształcenia, wychowania i opieki, w tym profilaktyki społecznej. Dotacje mogą być wykorzystane wyłącznie na:

1) pokrycie wydatków bieżących szkół, przedszkoli, innych form wychowania przedszkolnego i placówek, obejmujących każdy wydatek poniesiony na cele działalności szkoły, przedszkola, innej formy wychowania przedszkolnego lub placówki, w tym na:

- a) wynagrodzenie osoby fizycznej prowadzącej szkołę, przedszkole, inną formę wychowania przedszkolnego lub placówkę, jeżeli odpowiednio pełni funkcję dyrektora szkoły, przedszkola lub placówki albo prowadzi zajęcia w innej formie wychowania przedszkolnego,
- b) sfinansowanie wydatków związanych z realizacją zadań organu prowadzącego, o których mowa w art. 5 ust. 7
  - z wyjątkiem wydatków na inwestycje i zakupy inwestycyjne, zakup i objęcie akcji i udziałów lub wniesienie wkładów do spółek prawa handlowego;

2) zakup środków trwałych oraz wartości niematerialnych i prawnych, obejmujących:

- a) książki i inne zbiory biblioteczne,
- b) środki dydaktyczne służące procesowi dydaktyczno-wychowawczemu realizowanemu w szkołach, przedszkolach i placówkach,
- c) sprzęt sportowy i rekreacyjny,
- d) meble,
- e) pozostałe środki trwałe oraz wartości niematerialne i prawne o wartości nieprzekraczającej wielkości ustalonej w przepisach o podatku dochodowym od osób prawnych, dla których odpisy amortyzacyjne są uznawane za koszt uzyskania przychodu w 100% ich wartości, w momencie oddania do użytkowania.

Obowiązujące przez większość okresu objętego kontrolą brzmienie art. 90 ust. 3d ustawy o systemie oświaty wprowadzone zostało z dniem 1 stycznia 2014 r. ustawą z dnia 13 czerwca 2013 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw<sup>69</sup>.

Organy jednostek samorządu terytorialnego, mogą kontrolować prawidłowość pobrania i wykorzystania dotacji przyznanych szkołom, przedszkolom, innym formom wychowania przedszkolnego i placówkom z budżetów tych jednostek (art. 90 ust. 3e ustawy o systemie oświaty).

Osoby upoważnione do przeprowadzenia kontroli przez organy, mają prawo wstępu do szkół oraz wglądu do prowadzonej przez nie dokumentacji organizacyjnej, finansowej i dokumentacji przebiegu nauczania, a także

---

<sup>69</sup> Dz. U. poz. 827, ze zm.

dodatkowo wglądu do list obecności, o których mowa w art. 90 ust. 3 ustawy o systemie oświaty, oraz ich weryfikacji (art. 90 ust. 3f).

W przypadku utrudniania lub udaremniania przez szkołę niepubliczną o uprawnieniach szkoły publicznej, w których nie realizowany jest obowiązek szkolny lub obowiązek nauki lub przez organ prowadzący czynności kontrolnych, o których mowa w art. 90 ust. 3f ustawy o systemie oświaty, organ dotujący wzywa dyrektora szkoły lub organ prowadzący szkołę do zaprzestania tych działań w określonym terminie (art. 90 ust. 3fa). Po bezskutecznym upływie terminu, organ dotujący wstrzymuje przekazywanie szkole dotacji do dnia umożliwienia przeprowadzenia w szkole czynności kontrolnych (art. 90 ust. 3fb).

Dotacje przysługują za lipiec i sierpień na każdego ucznia, który w czerwcu spełnił warunek uczestniczenia w zajęciach, o którym mowa w art. 90 ust. 3 (art. 90 ust. 3h). Do szkół, w których zajęcia dydaktyczno-wychowawcze w klasach (semestrach) programowo najwyższych kończą się w kwietniu lub czerwcu, przepis art. 90 ust. 2f stosuje się odpowiednio (art. 90 ust. 3i).

Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego ustala tryb udzielania i rozliczania dotacji, oraz tryb i zakres kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystywania, uwzględniając w szczególności podstawę obliczania dotacji, zakres danych, które powinny być zawarte we wniosku o udzielenie dotacji i w rozliczeniu jej wykorzystania, oraz termin i sposób rozliczenia dotacji (art. 90 ust. 4).

### **Zwrot dotacji**

Problematyka zwrotu do budżetu jednostki samorządu terytorialnego dotacji wykorzystanych niezgodnie z przeznaczeniem, pobranych nienależnie lub w nadmiernej wysokości oraz naliczania odsetek od podlegających zwrotowi dotacji uregulowana została w art. 252 ust. 1 pkt 1 i 2 oraz ust. 6 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych<sup>70</sup>. W świetle tych unormowań, dotacje udzielone z budżetu jednostki samorządu terytorialnego wykorzystane niezgodnie z przeznaczeniem, pobrane nienależnie lub w nadmiernej wysokości podlegają zwrotowi do budżetu wraz z odsetkami w wysokości określonej jak dla zaległości podatkowych, w ciągu 15 dni od dnia stwierdzenia powyższych okoliczności.

### **Finansowanie kwalifikacyjnych kursów zawodowych**

#### **W publicznych szkołach dla dorosłych**

Na podstawie art. 80 ust. 8 ustawy o systemie oświaty dotacje przysługują również na słuchaczy kursów zawodowych: prowadzone przez osobę prawną niebędącą jednostką samorządu terytorialnego lub osobę fizyczną szkoły publiczne prowadzące kwalifikacyjne kursy zawodowe otrzymują na każdego słuchacza kursu, który zdał egzamin potwierdzający kwalifikacje w zawodzie w zakresie danej kwalifikacji, dotację z budżetu powiatu w wysokości nie niższej niż kwota przewidziana na jednego słuchacza kwalifikacyjnego kursu zawodowego w części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostki samorządu terytorialnego, jeżeli osoba prowadząca szkołę:

- 1) poda organowi właściwemu do udzielania dotacji planowaną liczbę słuchaczy kursu nie później niż do dnia 30 września roku poprzedzającego rok udzielania dotacji;
- 2) udokumentuje zdanie egzaminu potwierdzającego kwalifikacje w zawodzie w zakresie danej kwalifikacji przez słuchaczy kursu, w terminie 30 dni od daty ogłoszenia wyników tego egzaminu przez okręgową komisję egzaminacyjną.

Wysokość dotacji określa organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego (art. 80 ust. 8a ustawy). Dotacje są wypłacane jednorazowo, w terminie 30 dni od dnia złożenia staroście właściwego powiatu przez osobę prowadzącą szkołę zaświadczenia o zdaniu egzaminu potwierdzającego kwalifikacje w zawodzie w zakresie danej kwalifikacji przez słuchaczy, którzy ukończyli kwalifikacyjny kurs zawodowy w tej szkole, wydanego przez okręgową komisję egzaminacyjną na wniosek osoby prowadzącej szkołę (art. 80 ust. 9).

---

<sup>70</sup> Dz. U. z 2016 r. poz. 1870, ze zm.

### **W szkołach niepublicznych o uprawnieniach szkół publicznych**

Podobnie jak w przypadku szkół publicznych, na podstawie art. 90 ust. 8 ustawy o systemie oświaty, niepubliczne szkoły ponadgimnazjalne prowadzące kwalifikacyjne kursy zawodowe otrzymują na każdego słuchacza kursu, który zdał egzamin potwierdzający kwalifikacje w zawodzie w zakresie danej kwalifikacji, dotację z budżetu jednostki samorządu terytorialnego w wysokości nie niższej niż kwota przewidziana na jednego słuchacza kwalifikacyjnego kursu zawodowego w części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostki samorządu terytorialnego, jeżeli osoba prowadząca szkołę:

- 1) poda organowi właściwemu do udzielenia dotacji planowaną liczbę słuchaczy kursu nie później niż do dnia 30 września roku poprzedzającego rok udzielania dotacji;
- 2) udokumentuje zdanie egzaminu potwierdzającego kwalifikacje w zawodzie w zakresie danej kwalifikacji przez słuchaczy kursu, w terminie 30 dni od daty ogłoszenia wyników tego egzaminu przez okręgową komisję egzaminacyjną.

Wysokość dotacji określa organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego (art. 90 ust. 8a). Dotacja jest wypłacana jednorazowo w terminie 30 dni od złożenia przez osobę prowadzącą szkołę zaświadczenia odpowiednio o wydaniu dyplomów potwierdzających kwalifikacje zawodowe lub o zdaniu egzaminu potwierdzającego kwalifikacje w zawodzie w zakresie danej kwalifikacji przez słuchaczy, którzy ukończyli kwalifikacyjny kurs zawodowy w tej szkole, wydanych przez okręgową komisję egzaminacyjną na wniosek osoby prowadzącej szkołę (art. 90 ust. 9).

## 5.2. Wykaz najważniejszych aktów normatywnych dotyczących kontrolowanej działalności

1. Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2016 r. poz. 1943, ze zm.).
2. Ustawa z dnia 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe (Dz. U. z 2017 r. poz. 59, ze zm.).
3. Ustawa z dnia 15 kwietnia 2011 r. o systemie informacji oświatowej (Dz. U. z 2016 r. poz. 1927, ze zm.).
4. Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 16 lipca 2012 r. w sprawie przypadków, w jakich do publicznej lub niepublicznej szkoły dla dorosłych można przyjąć osobę, która ukończyła 16 albo 15 lat, oraz przypadków, w jakich osoba, która ukończyła gimnazjum, może spełniać obowiązek nauki przez uczęszczanie na kwalifikacyjny kurs zawodowy (Dz. U. poz. 857).
5. Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 7 lutego 2012 r. w sprawie ramowych planów nauczania w szkołach publicznych (Dz. U. poz. 204, ze zm.).
6. Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 29 sierpnia 2014 r. w sprawie sposobu prowadzenia przez publiczne przedszkola, szkoły i placówki dokumentacji przebiegu nauczania, działalności wychowawczej i opiekuńczej oraz rodzajów tej dokumentacji (Dz. U. poz. 1170, ze zm.).
7. Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 19 lutego 2002 r. w sprawie sposobu prowadzenia przez publiczne przedszkola, szkoły i placówki dokumentacji przebiegu nauczania, działalności wychowawczej i opiekuńczej oraz rodzajów tej dokumentacji (Dz. U. Nr 23, poz. 225, ze zm.); obowiązywało do 2 września 2014 r.
8. Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 31 grudnia 2002 r. w sprawie bezpieczeństwa i higieny w publicznych i niepublicznych szkołach i placówkach (Dz. U. z 2003 r. Nr 6, poz. 69, ze zm.).
9. Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 12 marca 2009 r. w sprawie szczegółowych kwalifikacji wymaganych od nauczycieli oraz określenia szkół i wypadków, w których można zatrudnić nauczycieli niemających wyższego wykształcenia lub ukończonego zakładu kształcenia nauczycieli (Dz. U. z 2015 r. poz. 1264).
10. Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 7 lutego 2012 r. w sprawie podstawy programowej kształcenia w zawodach (Dz. U. poz. 184, ze zm.).
11. Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 11 stycznia 2012 r. w sprawie kształcenia ustawicznego w formach pozaszkolnych (Dz. U. z 2014 r. poz. 622).
12. Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 10 czerwca 2015 r. w sprawie szczegółowych warunków i sposobu oceniania, klasyfikowania i promowania uczniów i słuchaczy w szkołach publicznych (Dz. U. poz. 843, ze zm.).
13. Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 30 kwietnia 2007 r. w sprawie warunków i sposobu oceniania, klasyfikowania i promowania uczniów i słuchaczy oraz przeprowadzania sprawdzianów i egzaminów w szkołach publicznych (Dz. U. Nr 83, poz. 562, ze zm.); obowiązywało do 30 marca 2015 r.

**5.3. Wykaz skontrolowanych jednostek, osób kierujących tymi jednostkami oraz ocen ogólnych kontrolowanej działalności<sup>71</sup>.**

Lp.	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej	Ocena ogólna
1.	Delegatura NIK w Białymstoku	Starostwo Powiatowe w Bielsku Podlaskim	Sławomir Jerzy Snarski, Starosta Bielski	pozytywna
2.		Zespół Szkół nr 1 w Bielsku Podlaskim (I Liceum Ogólnokształcące dla Dorosłych Zaoczne)	Romuald Margański, Dyrektor	pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości
3.		Szkoła Policealna w Bielsku Podlaskim Zakładu Doskonalenia Zawodowego w Białymstoku	Marta Michalczuk, Dyrektor	pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości
4.		Policealna Szkoła COSINUS w Białymstoku	Agnieszka Łajewska, Dyrektor	pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości
5.		Liceum Ogólnokształcące dla Dorosłych Żak w Łomży	Henryk Rakoczy, Dyrektor	pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości
6.	Delegatura NIK w Katowicach	Urząd Miasta w Siemianowicach Śląskich	Rafał Piech, Prezydent Miasta Siemianowice Śląskie Uprzednio: Jacek Guzy	negatywna
7.		Zespół Szkół Ogólnokształcących i Zawodowych w Siemianowicach Śląskich	Sylvia Dylus, Dyrektor Uprzednio: Jan Pres	pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości
8.		Policealna Szkoła Zawodowa nr 1 w Siemianowicach Śląskich	Lesław Truskowski, Dyrektor	negatywna
9.		Policealna Szkoła TEB Edukacja dla Dorosłych	Katarzyna Kohut, Dyrektor Uprzednio: Stanisława Biernat	pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości
10.		Niepubliczne Liceum Ogólnokształcące dla Dorosłych AWANS w Katowicach	Jerzy Kurowski, Dyrektor Uprzednio także Katarzyna Deluga i Marta Zięcina	negatywna
11.	Delegatura NIK w Kielcach	Starostwo Powiatowe w Kielcach	Michał Godowski, Starosta Kielecki Uprzednio: Zdzisław Wrzałka	pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości
12.		Liceum Ogólnokształcące dla Dorosłych w Grzymałkowie	Monika Gworek, Dyrektor	pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości
13.		Liceum Ogólnokształcące AWANS w Kielcach	Aldona Miszczyk, Dyrektor Uprzednio: Andrzej Miszczyk	pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości
14.		Zespół Szkół Ponadgimnazjalnych nr 5 w Łopusznie	Teresa Pasowska, Dyrektor Uprzednio: Irena Marcisz	pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości
15.		Szkoła Policealna dla Dorosłych	Wanda Stanisławska, Dyrektor	negatywna

<sup>71</sup> Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie.

		NOVUM w Końskich		
16.	Delegatura NIK w Opolu	Starostwo Powiatowe w Brzegu	Maciej Stefański, Starosta Brzeski	pozytywna
17.		Liceum Ogólnokształcące dla Dorosłych w Grodkowie	Jolanta Pietruk, Dyrektor Uprzednio: Ewa Ząbkowska	pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości
18.		Szkoła Policealna nr 1 dla Dorosłych w Brzegu	Łukasz Denys, Dyrektor Uprzednio: Bożena Mudry, Mariusz Bochenek	pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości
19.		Liceum Ogólnokształcące dla Dorosłych Pascal w Nysie	Teresa Czarnołęska, Dyrektor	pozytywna
20.		Szkoła Policealna dla Dorosłych w Głubczycach	Witold Pietruk, Dyrektor Uprzednio: Jolanta Pietruk, Ewa Ząbkowska	pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości
21.	Delegatura NIK w Warszawie	Starostwo Powiatowe w Piasecznie	Wojciech Ołdakowski, Starosta Piaseczyński Uprzednio: Jan Dąbek	opisowa
22.		Policealna Szkoła Centrum Nauki i Biznesu Żak w Piasecznie	Anna Kalina, Dyrektor	pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości
23.		Zespół Szkół Rolnicze Centrum Kształcenia Ustawicznego im. Cecylii Plater-Zyberkówny w Piasecznie	Małgorzata Król, Dyrektor	pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości
24.		Policealna Szkoła COSINUS w Warszawie	Agnieszka Juźwik, Dyrektor	pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości
25.		Policealna Szkoła Centrum Nauki i Biznesu Żak w Wołominie	Agnieszka Kordyżon-Andrzejewska, Dyrektor	negatywna

Wystąpienia pokontrolne skierowane do kierowników skontrolowanych jednostek zamieszczone są na stronie internetowej Biuletynu Informacji Publicznej Najwyższej Izby Kontroli pod adresem: <http://bip.nik.gov.pl/kontrole/wyniki-kontroli-nik/>.

#### **5.4. Wykaz organów, którym przekazano informację o wynikach kontroli**

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
6. Rzecznik Praw Obywatelskich
7. Komisja Administracji i Spraw Wewnętrznych Sejmu RP
8. Komisja Edukacji, Nauki i Młodzieży Sejmu RP
9. Komisja do Spraw Kontroli Państwowej Sejmu RP
10. Senacka Komisja Nauki, Edukacji i Sportu
11. Senacka Komisja Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej
12. Minister Edukacji Narodowej
13. Starostowie
14. Prezydenci miast/burmistrzowie/wójtowie



## 5.5. Wzór ankiety dla słuchaczy/absolwentów szkół dla dorosłych

### 1. Jestem słuchaczem szkoły dla dorosłych:

tak

nie

### 2. Jestem absolwentem szkoły dla dorosłych:

tak

nie

**W przypadku zaznaczenia odpowiedzi „nie” zarówno w pytaniu 1 i 2 prosimy o zakończenie wypełniania ankiety i odesłanie jej w tej formie.**

### 3. Nazwa szkoły

.....

### 4. Typ szkoły dla dorosłych:

Liceum

Szkoła policealna

Technikum

Gimnazjum

Kwalifikacyjny kurs zawodowy

Inne (jakie) .....

### 5. Tryb nauki :

stacjonarny

niestacjonarny

### 6. Płeć

Kobieta

Mężczyzna

### 7. Jak ocenia Pan(i) wiedzę i kompetencje nauczycieli pracujących w szkole?

bardzo dobrze

dobrze

przeciętnie

słabo

źle

### 8. Jak ocenia Pan(i) jakość nauczania w szkole?

bardzo dobrze

dobrze

przeciętnie

słabo

źle

### 9. Czy w trakcie nauki spotkał(a) się Pan(i) z prośbą ze strony pracownika szkoły o potwierdzenie podpisem obecności na zajęciach, na których był(a) Pan(i) nieobecna(y)?

tak

nie

10. Czy potwierdzał(a) Pan(i) podpisem obecności na zajęciach, na których nie był(a) Pan(i) obecna(y)?

tak

nie

11. Czy w trakcie nauki wystąpiły czynniki ją utrudniające?

tak

nie

Jeśli tak, proszę wskazać jakie: .....

12. Czy według Pani(a) coś należałoby zmienić w systemie kształcenia osób dorosłych?

.....  
.....

13. Jak ocenia Pan(i) rozpoznawanie w szkole możliwości psychofizycznych i potrzeb rozwojowych słuchaczy, ich sytuacji społecznej?

bardzo dobrze

dobrze

przeciętnie

słabo

źle

14. Jak ocenia Pan(i) bazę dydaktyczną szkoły (wyposażenie sal, warsztatów)?

bardzo dobrze

dobrze

przeciętnie

słabo

źle

**Pytania dodatkowe dla absolwentów:**

15. Czy jest Pan(i) zatrudniony(a)?

tak

nie

15a. Jeśli tak, czy zdobyte w szkole kwalifikacje były pomocne w znalezieniu pracy?

tak

nie

**SERDECZNIE DZIĘKUJEMY ZA WYPEŁNIENIE ANKIETY!**

## 5.6. Zestawienie analityczne danych z okręgowych komisji egzaminacyjnych

Analizą objęte zostały dane dotyczące 1524 szkół policealnych, 1071 liceów ogólnokształcących i 193 techników, otrzymane z wszystkich okręgowych komisji egzaminacyjnych w odpowiedzi na zapytanie NIK.

Dane dotyczyły:

- egzaminów maturalnych za lata 2014, 2015 (nowa i stara matura) i 2016 r. o szczegółowości:
- dane identyfikacyjne szkoły, rok, formuła egzaminu, liczba przystępujących, średni wynik w % oraz liczba osób, które zdały maturę z j. polskiego, matematyki i j. angielskiego;
- egzaminów zawodowych za lata 2014-2016 o szczegółowości: dane identyfikacyjne szkoły, rok, liczba osób przystępujących do obu części egzaminu, liczba osób, które zdały egzamin;
- egzaminów zawodowych (dane identyfikacyjne szkoły, liczba osób przystępujących do egzaminu, liczba osób, które zdały egzamin) w roku 2016 w zakresie wskazanych zawodów (technik usług kosmetycznych, BHP, rachunkowości, administracji, informatyk, opiekun medyczny) i dotyczących ich kwalifikacji zawodowych.

Z uwagi na różne formaty i sposób prezentacji danych oraz braki danych identyfikacyjnych, przed połączeniem, zbiory podlegały przekształceniom i weryfikacji z bazą systemu SIO. Również w powiązaniu z tą bazą uzupełniono informację dotyczącą publiczności szkół.

### 1. Szkoły policealne dla dorosłych

Tabela 7. Liczba szkół, których dotyczyły dane z OKE

rodzaj szkoły	ogółem	szkoły, w których odbyły się egzaminy w roku:					wybrane zawody
		2014 r.	2015 r.	2016 r.	3 lata		
publiczne	349	268	269	283	347	176	
	22,9%	22,6%	21,9%	22,1%	23,1%	20,3%	
niepubliczne	1175	917	960	996	1158	692	
	77,1%	77,4%	78,1%	77,9%	76,9%	79,7%	
ogółem	1524	1185	1229	1279	1505	868	

Tabela 8. Liczba szkół i zdających z okresu trzech lat, w podziale na OKE

OKE	szkoły			egzaminy		zdawalność w %
	publ.	niepubl.	ogółem	zdających	zdane	
Gdańsk	56	154	210	29760	21801	73,3
Jaworzno	55	251	306	34531	22744	65,9
Kraków	8	72	80	40983	20252	49,4
Łomża	45	99	144	19413	14140	72,8
Łódź	9	54	63	10621	6368	60,0
Poznań	94	240	334	36818	22548	61,2
Warszawa	33	121	154	19693	12174	61,8
Wrocław	47	167	214	20714	16066	77,6
Ogółem	347	1158	1505	212533	136093	64,0

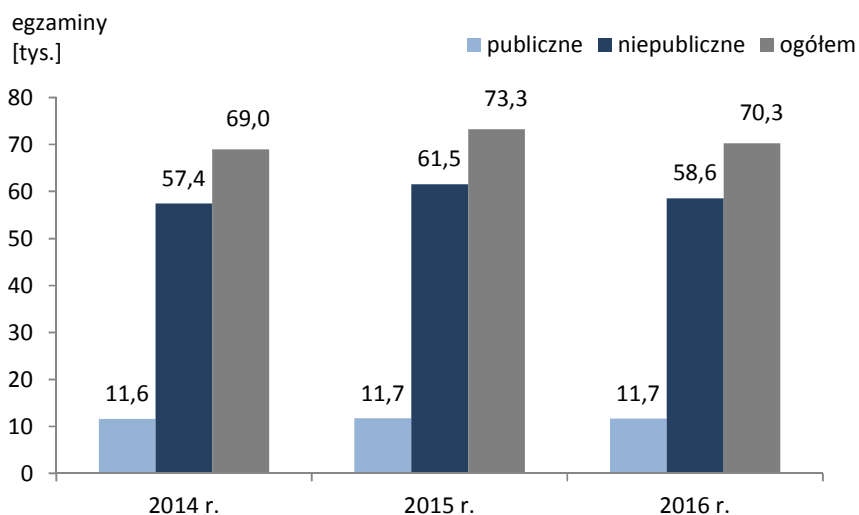
## 1.2. Analiza zbiorcza z lat 2014-2016

Tabela 9. Liczba egzaminów potwierdzających kwalifikacje w zawodzie

	2014 r.		2015 r.		2016 r.		razem 3 lata	
	przystąpiło	zdało	przystąpiło	zdało	przystąpiło	zdało	przystąpiło	zdało
publiczne	11 589	8 119	11 712	9 021	11 683	8 846	34 984	25 986
	16,8%	19,8%	16,0%	18,7%	16,6%	18,9%	16,5%	19,1%
niepubliczne	57 426	32 971	61 545	39 099	58 578	38 037	177 549	110 107
	83,2%	80,2%	84,0%	81,3%	83,4%	81,1%	83,5%	80,9%
ogółem	69 015	41 090	73 257	48 120	70 261	46 883	212 533	136 093

Rys. Liczba zdawanych egzaminów potwierdzających kwalifikacje w zawodzie (w tys.)

Rysunek 9. Liczba zdanych egzaminów potwierdzających kwalifikacje w zawodzie (w tys.)



Rysunek 10. Liczba egzaminów zdanych i niezdanych (w tys.)

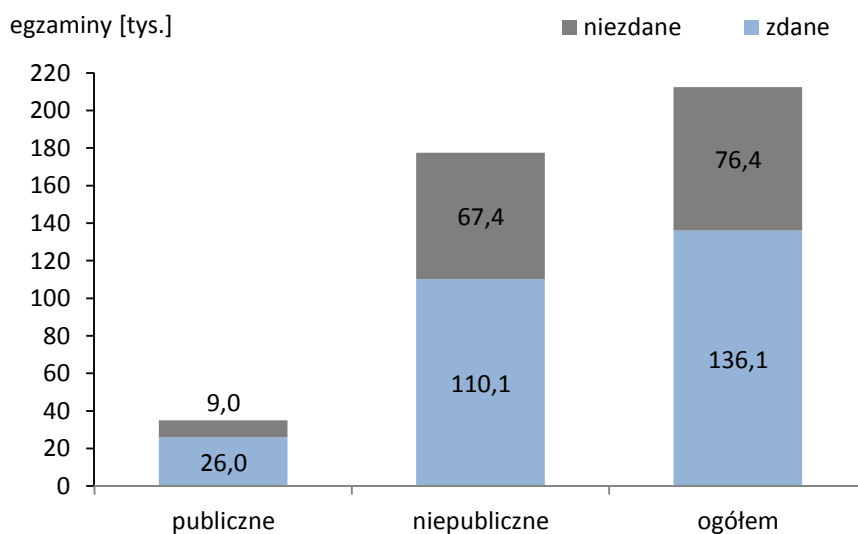


Tabela 10. Odsetek zdanych egzaminów potwierdzających kwalifikacje w zawodzie

rodzaj szkoły	2014 r.	2015 r.	2016 r.	3 lata
publiczne	70,1	77,0	75,7	74,3
niepubliczne	57,4	63,5	64,9	62,0
ogółem	59,5	65,7	66,7	64,0
różnica: pub.-niepub.	12,6	13,5	10,8	12,3

Rysunek 11. Zdawalność egzaminów potwierdzających kwalifikacje w zawodzie (w %)

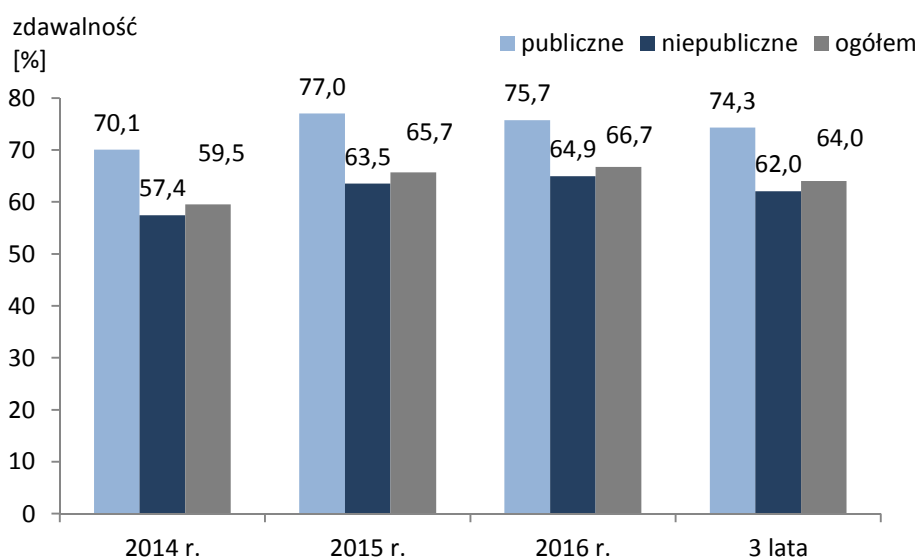
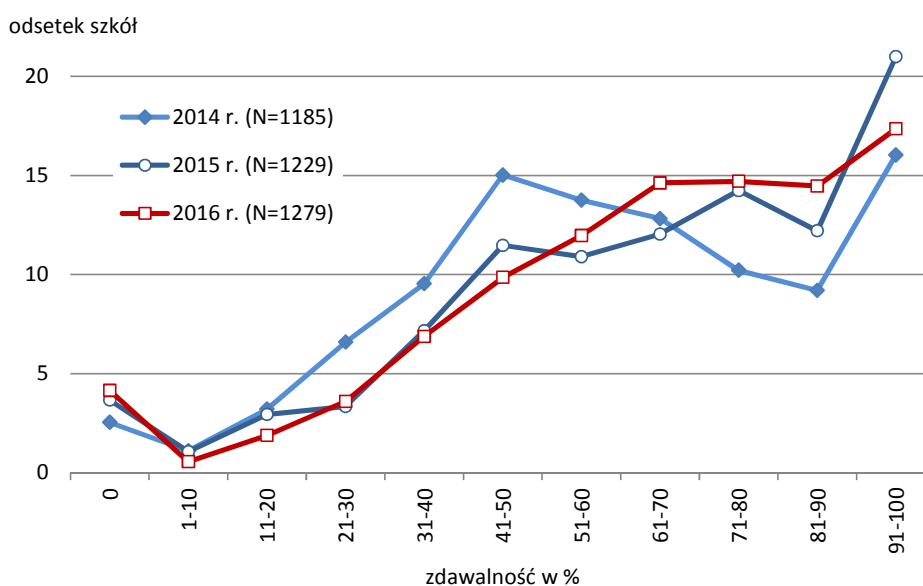


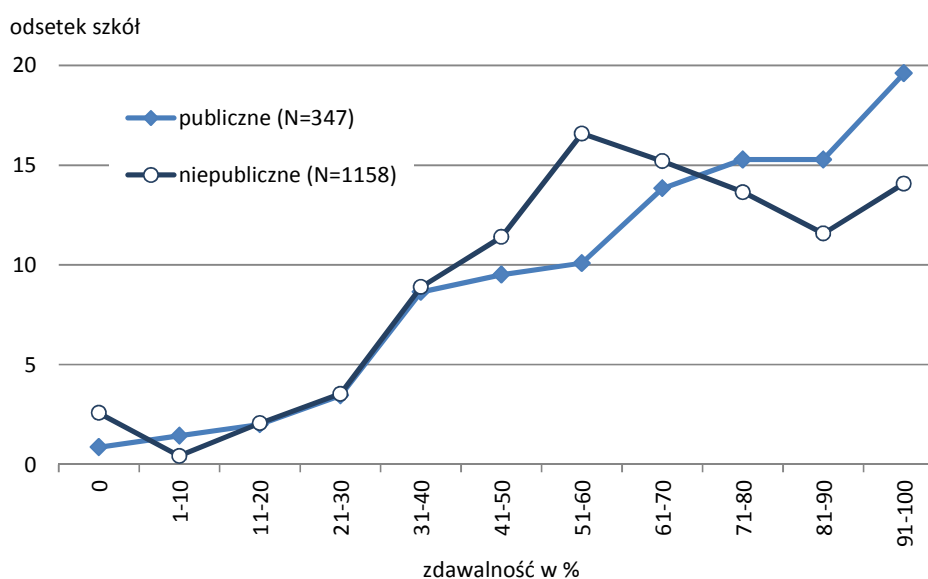
Tabela 11. Rozkład szkół wg poziomu zdawalności egzaminów potwierdzających kwalifikacje w zawodzie

przedziały %	2014 r.		2015 r.		2016 r.	
	liczba	%	liczba	%	liczba	%
0	30	2,53	45	3,66	53	4,14
1-10	13	1,10	13	1,06	7	0,55
11-20	38	3,21	36	2,93	24	1,88
21-30	78	6,58	41	3,34	46	3,60
31-40	113	9,54	88	7,16	88	6,88
41-50	178	15,02	141	11,47	126	9,85
51-60	163	13,76	134	10,90	153	11,96
61-70	152	12,83	148	12,04	187	14,62
71-80	121	10,21	175	14,24	188	14,70
81-90	109	9,20	150	12,21	185	14,46
91-100	190	16,03	258	20,99	222	17,36
ogółem	1185	100,00	1229	100,00	1279	100,00

Rysunek 12. Rozkład szkół wg zdawalności egzaminów potwierdzających kwalifikacje w zawodzie w latach 2014-2016



Rysunek 13. Rozkład szkół wg poziomu zdawalności egzaminów potwierdzających kwalifikacje w zawodzie z okresu 3 lat



### 1.1. Analiza egzaminów z wybranych kwalifikacji w roku 2016

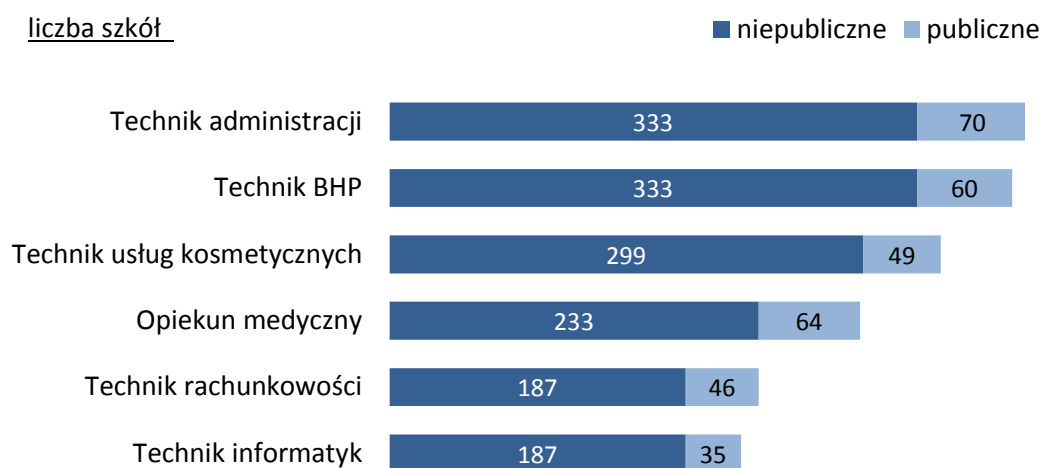
Dane z OKE dotyczyły sześciu najpopularniejszych zawodów, a w ramach nich – 10 kwalifikacji, których dotyczyły egzaminy. Ponieważ nie wszystkie OKE przesłały dane z dokładnością do kwalifikacji w ramach zawodu, dalszą analizę prowadzono na danych skumulowanych do zawodów.

Tabela 12. Zestaw zawodów i kwalifikacji poddanych analizie szczegółowej

zawód	kwalifikacje
Technik usług kosmetycznych	A.61. Wykonywanie zabiegów kosmetycznych twarzy
	A.62. Wykonywanie zabiegów kosmetycznych ciała, dłoni i stóp

Technik bezpieczeństwa i higieny pracy	Z.13. Zarządzanie bezpieczeństwem w środowisku pracy
Technik rachunkowości	A.36. Prowadzenie rachunkowości
	A.65. Rozliczanie wynagrodzeń i danin publicznych
Technik administracji	A.68. Obsługa klienta w jednostkach administracji
Technik informatyk	E.12. Montaż i eksploatacja komputerów osobistych oraz urządzeń peryferyjnych
	E.13. Projektowanie lokalnych sieci komputerowych i administrowanie sieciami
	E.14. Tworzenie aplikacji internetowych i baz danych oraz administrowanie bazami
Opiekun medyczny	Z.4. Świadczenie usług opiekuńczych osobie chorej i niesamodzielnej

Rysunek 14 Liczba szkół, w których przystąpiono do egzaminów w ramach danego zawodu w 2016 r.



Rysunek 15. Liczba przystępujących do egzaminów w ramach danego zawodu w 2016 r.

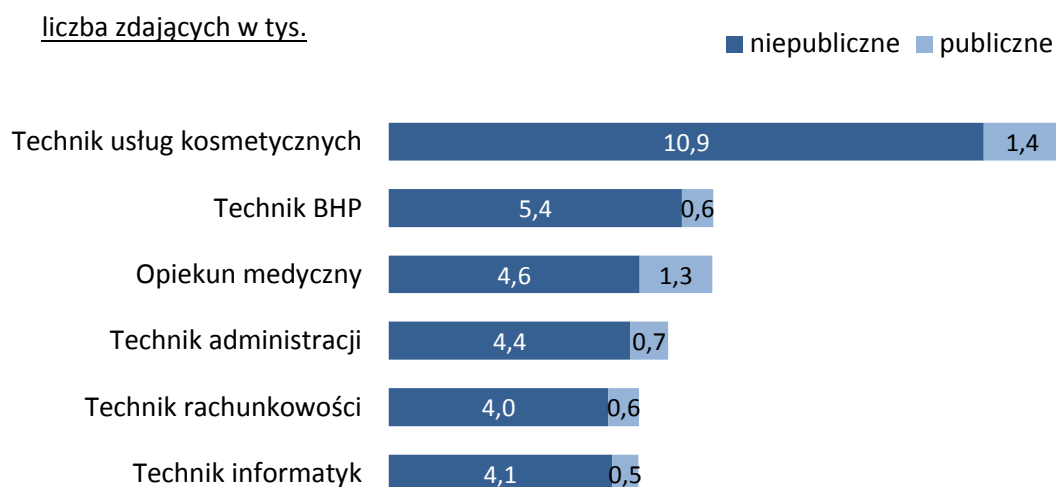


Tabela 13. Zdawalność egzaminów w 2016 r. w %

zawód	publiczne	niepubliczne	ogółem	różnica: pub. – niepub.
opiekun medyczny	96,7	91,6	92,8	5,1
technik usług kosmetycznych	82,8	69,1	70,6	13,8
technik rachunkowości	65,6	53,0	54,6	12,6
technik BHP	60,6	53,2	53,9	7,4
technik informatyk	42,9	49,1	48,5	- 6,2
technik administracji	46,7	42,9	43,4	3,9

Rysunek 16. Zdawalność egzaminów w ramach danego zawodu w 2016 r. w podziale na typy szkół

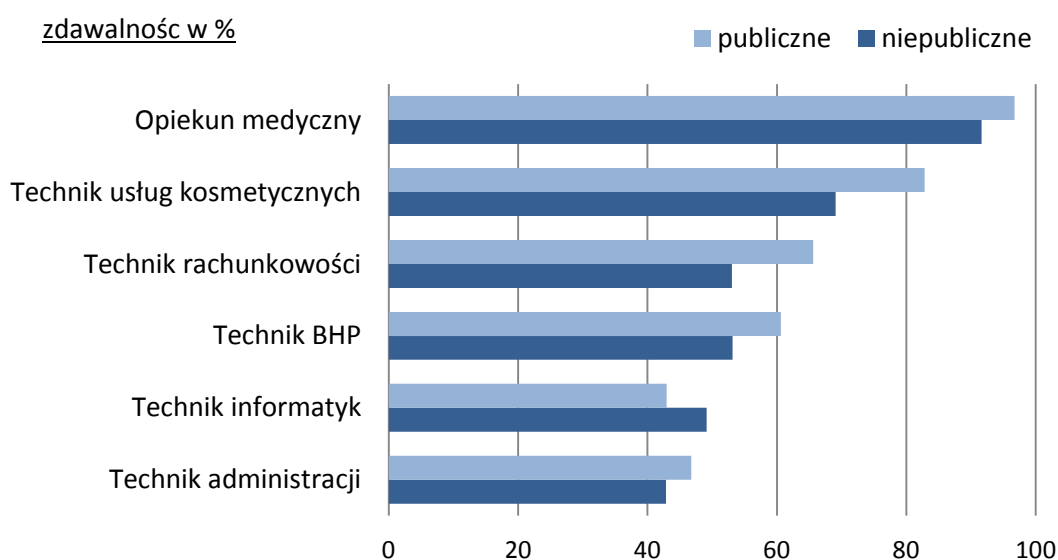


Tabela 14. Liczba osób, które zdały egzamin potwierdzający kwalifikacje w zawodzie

OKE	Administr.	BHP	IT	Op. med.	Rachunk.	Usł. kosmet.
Gdańsk	445	514	292	1198	319	1232
Jaworzno	111	134	101	876	78	505
Kraków	344	591	512	562	658	1800
Łomża	167	426	222	449	167	882
Łódź	130	309	159	198	207	669
Poznań	496	454	360	1012	524	1732
Warszawa	225	381	219	412	301	883
Wrocław	309	405	359	808	257	1035
Ogółem	2227	3214	2224	5515	2511	8738



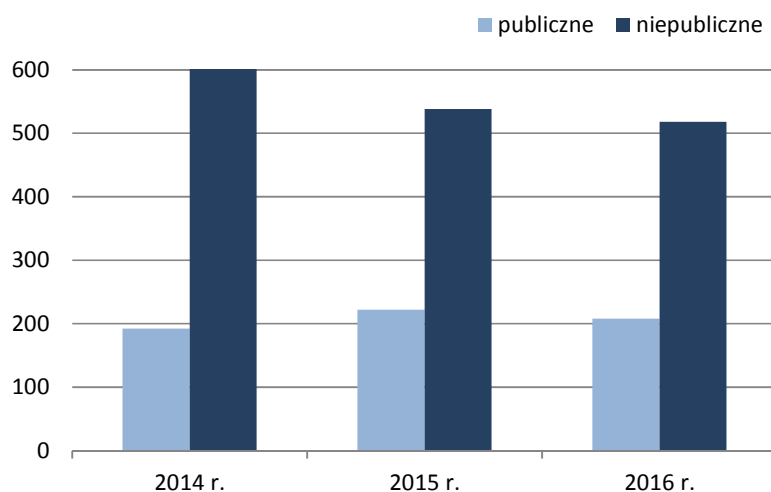
## 2. Licea ogólnokształcące

Otrzymane z OKE zbiory danych dotyczyły łącznie 1071 liceów ogólnokształcących, z czego w 1062 szkołach uczniowie przystąpili w latach 2014-2016 do jakiegokolwiek egzaminu maturalnego z przedmiotów objętych analizą (język polski, matematyka, język angielski).

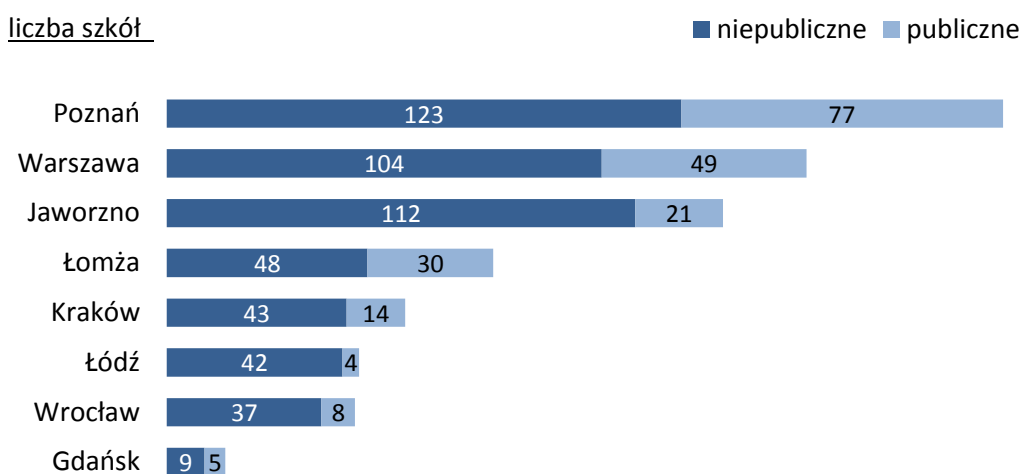
Tabela 15. Liczba szkół, w których odbyły się egzaminy maturalne i średnia liczba uczniów przystępujących do matury

szkoły	2014 r.			2015 r.			2016 r.			
	j.polski	matemat.	j.ang.	j.polski	matemat.	j.ang.	j.polski	matemat.	j.ang.	
publiczne	szkół	192	191	171	221	222	206	208	208	197
	śr. uczniów	13,2	13,3	11,8	12,0	12,0	10,1	10,8	10,9	9,4
niepubliczne	szkół	606	606	587	538	538	524	518	518	508
	śr. uczniów	12,3	12,2	10,3	12,3	12,2	10,7	11,3	11,3	10,2
ogółem	szkół	798	797	758	759	760	730	726	726	705
	śr. uczniów	12,5	12,4	10,7	12,2	12,2	10,6	11,2	11,2	10,0

Rysunek 17. Liczba szkół, w których odbyły się egzaminy maturalne



Rysunek 18. Liczba szkół, których uczniowie przystąpili do matur w 2016 r. w podziale na OKE



Rysunek 19. Liczba uczniów, którzy przystąpili do matur w 2016 r. w podziale na OKE

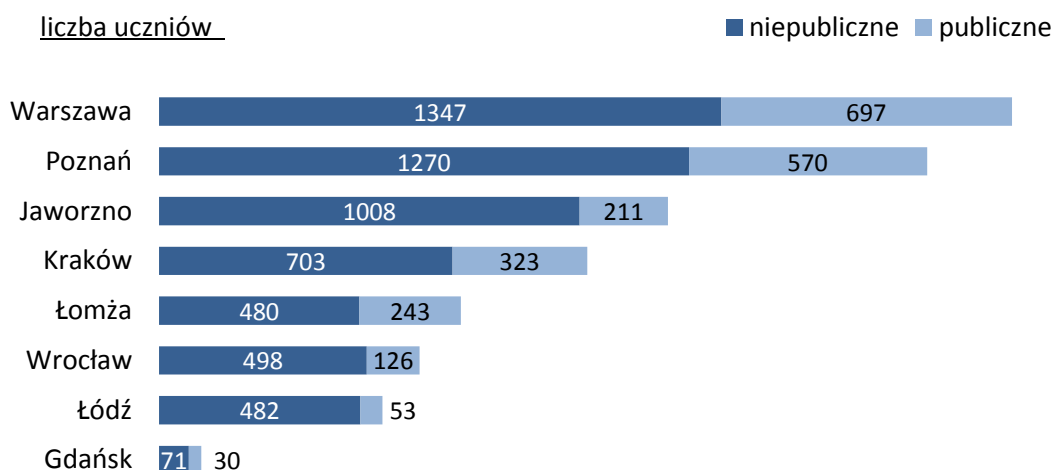


Tabela 16. Uczniowie przystępujący do egzaminów maturalnych w latach 2014-2016

przedmiot	rok	publiczne		niepubliczne		ogółem	
		przystąpiło	zdało	przystąpiło	zdało	przystąpiło	zdało
język polski	2014	2531	1924	7425	5300	9956	7224
	2015	2651	2267	6597	5235	9248	7502
	2016	2253	1885	5859	4783	8112	6668
matematyka	2014	2533	764	7388	1910	9921	2674
	2015	2655	663	6585	1540	9240	2203
	2016	2257	768	5850	1806	8107	2574
język angielski	2014	2022	1453	6052	4000	8074	5453
	2015	2076	1556	5626	3936	7702	5492
	2016	1855	1383	5168	3723	7023	5106

Tabela 17. Wyniki egzaminów maturalnych (średnia liczba punktów, zdawalność w %)

przedmiot	rok	średnia liczba pkt.			zdawalność w %		
		publiczne	niepubliczne	ogółem	publiczne	niepubliczne	ogółem
język polski	2014	38,9	36,3	36,9	76,0	71,4	72,6
	2015	46,7	42,8	43,9	85,5	79,4	81,1
	2016	43,6	41,6	42,2	83,7	81,6	82,2
matematyka	2014	23,6	22,2	22,6	30,2	25,9	27,0
	2015	22,0	20,7	21,0	25,0	23,4	23,8
	2016	26,6	25,3	25,6	34,0	30,9	31,8
język angielski	2014	50,5	47,2	48,0	71,9	66,1	67,5
	2015	50,8	48,3	49,0	75,0	70,0	71,3
	2016	51,4	49,6	50,1	74,6	72,0	72,7

Rysunek 20. Zdawalność poszczególnych przedmiotów na egzaminach maturalnych w latach 2014-2016

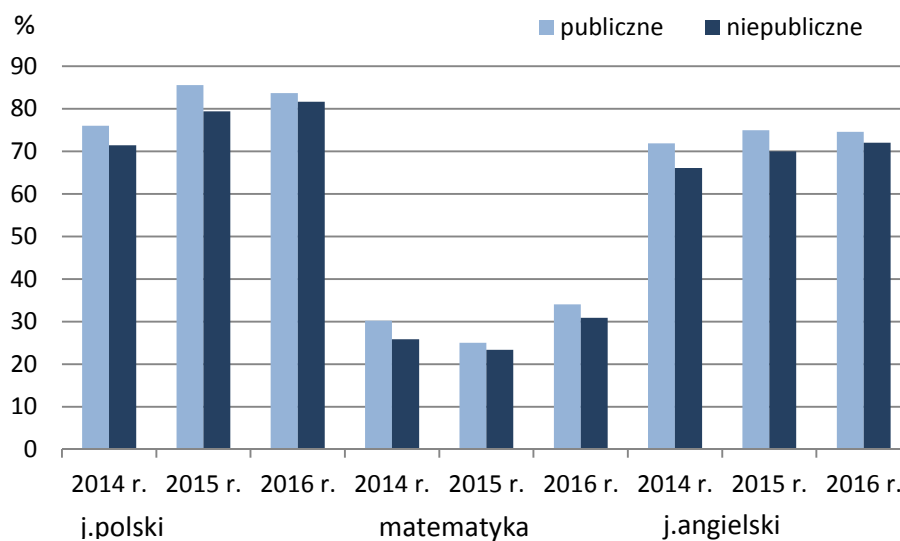
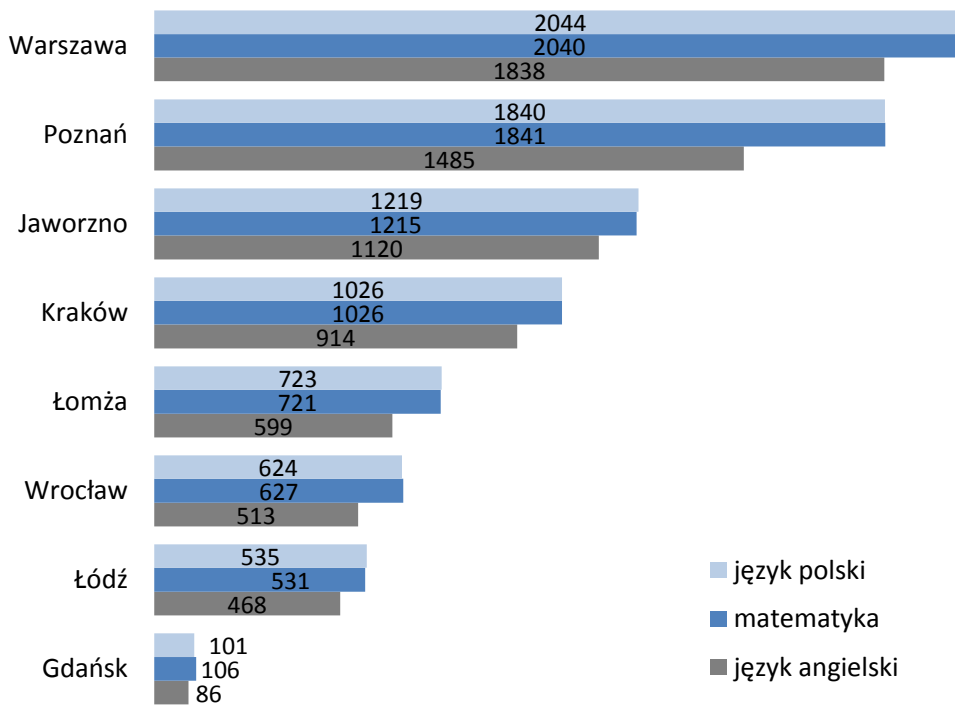


Tabela 18. Statystyka egzaminów maturalnych w 2016 r. w podziale na OKE

OKE	język polski		matematyka		język angielski	
	uczniów	zdaw.%	uczniów	zdaw.%	uczniów	zdaw.%
Gdańsk	101	87,1	106	32,1	86	75,6
Łódź	535	83,4	531	26,9	468	72,4
Wrocław	624	87,3	627	30,6	513	73,3
Łomża	723	74,6	721	27,3	599	71,3
Kraków	1026	82,9	1026	29,9	914	69,5
Jaworzno	1219	82,9	1215	24,1	1120	70,8
Poznań	1840	79,8	1841	29,2	1485	68,6
Warszawa	2044	84,1	2040	42,7	1838	79,1
Ogółem	8112	82,2	8107	31,8	7023	72,7

Rysunek 21. Liczba uczniów przystępujących do egzaminów maturalnych w 2016 r. w podziale na OKE



Rysunek 22. Zdawalność matur w 2016 r. w podziale na OKE (w %)

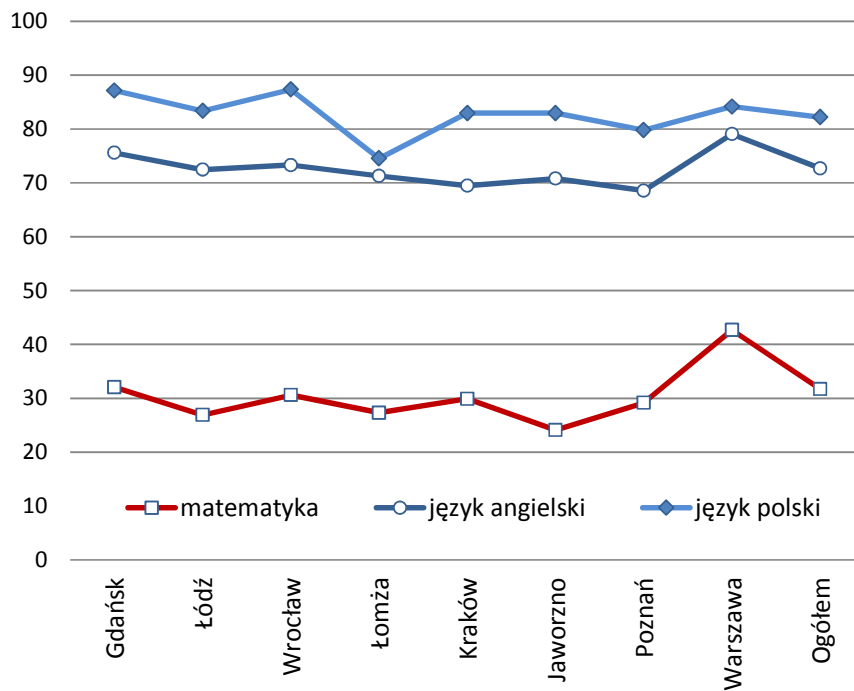
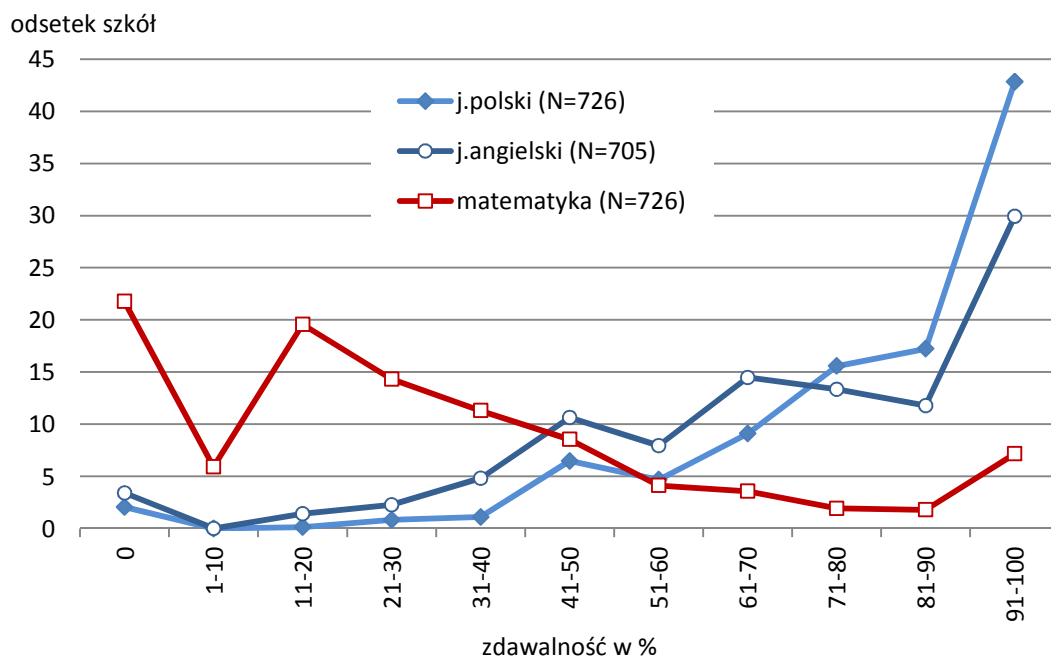


Tabela 19. Rozkład szkół wg stopnia zdawalności matur w 2016 r.

przedział %	j.polski		matematyka		j.angielski	
	liczba	%	liczba	%	liczba	%
0	15	2,1	158	21,8	24	3,4
1-10	0	0,0	43	5,9	0	0,0
11-20	1	0,1	142	19,6	10	1,4
21-30	6	0,8	104	14,3	16	2,3
31-40	8	1,1	82	11,3	34	4,8
41-50	47	6,5	62	8,5	75	10,6
51-60	34	4,7	30	4,1	56	7,9
61-70	66	9,1	26	3,6	102	14,5
71-80	113	15,6	14	1,9	94	13,3
81-90	125	17,2	13	1,8	83	11,8
91-100	311	42,8	52	7,2	211	29,9
łącznie	726	100,0	726	100,0	705	100,0

Rysunek 23. Rozkład szkół wg zdawalności matur w 2016 r.



### 3. Technika

Zbiór danych dotyczących egzaminów maturalnych zawierał informacje o egzaminach w 193 technikach.

Tabela 20. Statystyka dot. egzaminów maturalnych w technikach

	rok	szkół	uczniów		zdaw.%
			przystąpiło	zdało	
język polski	2014	144	892	572	64,1
	2015	156	926	809	87,4
	2016	7	19	16	84,2
matematyka	2014	144	892	133	14,9
	2015	156	931	194	20,8
	2016	8	20	10	50,0
język angielski	2014	129	698	367	52,6
	2015	141	728	430	59,1
	2016	5	18	16	88,9

Rysunek 24. Liczba absolwentów techników, którzy przystąpili i zdali egzaminy maturalne z poszczególnych przedmiotów

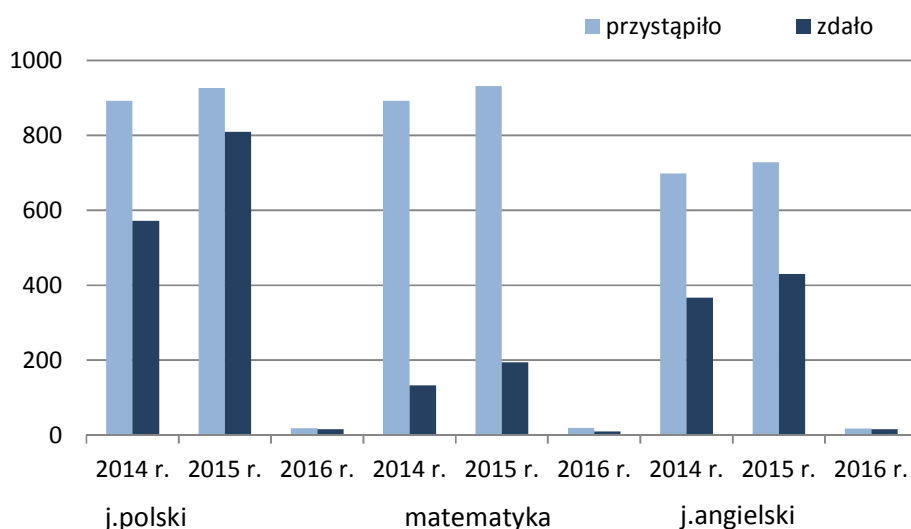


Tabela 21. Technika, których absolwenci przystąpili do egzaminów maturalnych w podziale na OKE

OKE	2014 r.			2015 r.			2016 r.		
	j.polski	matemat.	j.ang.	j.polski	matemat.	j.ang.	j.polski	matemat.	j.ang.
Gdańsk	-	-	-	-	-	-	1	1	1
Jaworzno	41	41	39	45	45	43	-	-	-
Kraków	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Łomża	17	17	16	21	21	20	-	-	-
Łódź	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Poznań	38	38	29	40	40	33	5	6	3
Warszawa	48	48	45	50	50	45	1	1	1
Wrocław	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Ogółem	144	144	129	156	156	141	7	8	5

Tabela 22. Absolwenci techników przystępujący do egzaminów maturalnych w podziale na OKE

OKE	2014 r.			2015 r.			2016 r.		
	j.polski	matemat.	j.ang.	j.polski	matemat.	j.ang.	j.polski	matemat.	j.ang.
Gdańsk	-	-	-	-	-	-	6	6	7
Jaworzno	227	226	188	264	266	198	-	-	-
Kraków	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Łomża	94	94	62	107	109	81	-	-	-
Łódź	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Poznań	241	242	166	277	277	208	5	6	3
Warszawa	330	330	282	278	279	241	8	8	8
Wrocław	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Ogółem	892	892	698	926	931	728	19	20	18

## 5.7. Wyniki odpowiedzi dyrektorów szkół na zapytanie NIK

Analizą objęte zostały dane z kwestionariusza, wysłanego do dyrektorów 958 publicznych i niepublicznych szkół dla dorosłych (szkół policealnych i liceów ogólnokształcących). Odpowiedzi na zapytanie otrzymano od dyrektorów 611 szkół.

Dane dotyczyły:

- liczby osób ubiegających się o przyjęcie do szkoły, liczby słuchaczy, a także sposobów zachęcania potencjalnych słuchaczy do podjęcia nauki (oferowanych dodatkowych korzyści)
- przyczyn przerywania nauki w szkole przez słuchaczy oraz skali tego zjawiska (na podstawie danych dla typowego oddziału w szkole<sup>72</sup>);
- wysokości opłat za kształcenie, pobieranych od słuchaczy (tzw. wpisowego oraz czesnego);
- wykorzystywania środków z Unii Europejskiej na kształcenie dorosłych słuchaczy w latach 2013-2016;
- wysokości dotacji pobieranych od jednostek samorządu terytorialnego oraz zakresu kontroli prowadzonych przez organy dotujące, a także zmian w wysokościach miesięcznych stawek dotacji;
- zmian, które należałoby wprowadzić w systemie organizowania i finansowania kształcenia dorosłych.

Tabela 23. Szkoły objęte badaniem ankietowym

rodzaj szkoły	Licea ogólnokształcące			Szkoły policealne		
	liczba szkół		zwrotność	liczba szkół		zwrotność
wysłano kwestionariusz	udzieliły odpowiedzi	wysłano kwestionariusz		udzieliły odpowiedzi		
szkoły publiczne	91	63	69,2%	58	32	55,2%
szkoły niepubliczne	388	226	58,2%	421	290	68,9%
ogółem	479	289	60,3%	479	322	67,2%

Tabela 24. Liczba słuchaczy w szkołach objętych badaniem

Liczba osób, które w roku szkolnym 2016/2017	złożyły wymagane dokumenty i spełniły wymagania przyjęcia do szkoły	zostały przyjęte do szkoły	udział przyjętych w liczbie kandydatów	
<b>licea ogólnokształcące</b>	ogółem	38 823	38 682	99,6%
	szkoły publiczne	6 953	6 903	99,3%
	szkoły niepubliczne	31 870	31 779	99,7%
<b>szkoły policealne</b>	ogółem	75 211	74 002	98,4%
	szkoły publiczne	4 024	3 950	98,2%
	szkoły niepubliczne	71 187	70 052	98,4%

Tabela 25. Łączna liczba słuchaczy w roku szkolnym 2016/2017 (wg stanu na 30 września 2016 r.)

	ogółem	szkoły publiczne	szkoły niepubliczne	udział szkół publicznych	udział szkół niepublicznych
<b>licea ogólnokształcące</b>	62 361	12 821	49 540	20,6%	79,4%
<b>szkoły policealne</b>	94 344	5 749	88 595	6,1%	93,9%

<sup>72</sup> Szkoły zazwyczaj nie gromadzą danych umożliwiających analizę skuteczności w takim ujęciu, w jakim przyjęto w kontroli NIK, a ich przygotowanie dla całej szkoły byłoby bardzo czasochłonne i pracochłonne, dlatego prośbę o dane do analizy skuteczności kształcenia w badaniu kwestionariuszowym ograniczono do jednego, typowego oddziału w każdej szkole (wyboru tego oddziału dokonywał dyrektor szkoły).



Tabela 26. Najczęstsze przyczyny przerywania nauki w szkole przez słuchaczy liceów ogólnokształcących dla dorosłych

wyszczególnienie	ogółem	szkoły pu- bliczne	szkoły niepu- bliczne	udział szkół publicznych	udział szkół niepublicznych
podjęcie pracy i pokrywanie się dni nauki z dniami pracy	258	60	198	95,2%	87,6%
wyjazd za granicę	268	58	210	92,1%	92,9%
ciąża lub urodzenie dziecka	136	27	109	42,9%	48,2%
problemy zdrowotne	138	27	111	42,9%	49,1%
zmiana miejsca zamieszkania	192	29	163	46,0%	72,1%
podjęcie nauki na przypadkowo wybranym kierunku niedopasowanym do możliwości, umiejętności i potrzeb	57	10	47	15,9%	20,8%
brak zainteresowania nauką - podjęcie jej w celu uzyskania zaświadczenia o nauce (na potrzeby różnych instytucji, np. sąd, ZUS, KRUS, MOPR itp.)	139	53	86	84,1%	38,1%
inne	58	24	34	38,1%	15,0%

Uwaga: dyrektorzy szkół wskazywali do pięciu przyczyn.

Tabela 27. Najczęstsze przyczyny przerywania nauki w szkole przez słuchaczy szkół policealnych dla dorosłych

wyszczególnienie	ogółem	szkoły pu- bliczne	szkoły niepu- bliczne	udział szkół publicznych	udział szkół niepublicznych
podjęcie pracy i pokrywanie się dni nauki z dniami pracy	301	31	270	93,5%	96,9%
wyjazd za granicę	296	26	270	91,9%	81,3%
ciąża lub urodzenie dziecka	139	16	123	43,2%	50,0%
problemy zdrowotne	165	14	151	51,2%	43,8%
zmiana miejsca zamieszkania	211	10	201	65,5%	31,3%
podjęcie nauki na przypadkowo wybranym kierunku niedopasowanym do możliwości, umiejętności i potrzeb	154	16	138	47,8%	50,0%
brak zainteresowania nauką - podjęcie jej w celu uzyskania zaświadczenia o nauce (na potrzeby różnych instytucji, np. sąd, ZUS, KRUS, MOPR itp.)	119	19	100	37,0%	59,4%
inne	20	8	12	6,2%	25,0%

Uwaga: dyrektorzy szkół wskazywali do pięciu przyczyn.

Tabela 28. Wskaźniki dotyczące skuteczności kształcenia w liceach ogólnokształcących (na przykładzie typowego oddziału)

		klasa I rok szkolny 2013/2014		
		ogółem	szkoły publiczne	szkoły niepubliczne
N		229		
liczba słuchaczy	przyjęto <i>(wszystkie osoby zapisane do oddziału w danym roku szkolnym)</i>	16 844	3 331	13 513
	ukończyło	7 066	1 492	5 574
	wskaźnik 1 (ukończyło/przyjęto)	41,9%	44,8%	41,2%
		klasa II rok szkolny 2014/2015		
		ogółem	szkoły publiczne	szkoły niepubliczne
N		256		
liczba słuchaczy	przyjęto <i>(wszystkie osoby zapisane do oddziału w danym roku szkolnym)</i>	16 369	3 094	13 275
	ukończyło	9 964	2 006	7 958
	wskaźnik 1 (ukończyło/przyjęto)	60,9%	64,8%	59,9%
		klasa III rok szkolny 2015/2016		
		ogółem	szkoły publiczne	szkoły niepubliczne
N		265		
liczba słuchaczy	przyjęto <i>(wszystkie osoby zapisane do oddziału w danym roku szkolnym)</i>	13 081	2 440	10 641
	ukończyło	10 419	1 973	8 446
	wskaźnik 1 (ukończyło/przyjęto)	79,6%	80,9%	79,4%
		klasa III rok szkolny 2015/2016		
		ogółem	szkoły publiczne	szkoły niepubliczne
N		265		
liczba absolwentów	przystąpiło do matury	3 381	699	2 682
	zdało maturę	1 031	280	751
	wskaźnik 2 (przystąpiło do matury/ukończyło szkołę)	32,5%	35,4%	31,8%
	wskaźnik 3 (zdało maturę/przystąpiło do matury)	30,5%	40,1%	28,0%
	wskaźnik 4 (zdało maturę/ukończyło szkołę)	9,9%	14,2%	8,9%

Tabela 29. Wskaźniki dotyczące efektywności kształcenia w niepublicznych szkołach dla dorosłych

mediana (dotacje/ukończyło) (N=190)	4 804 zł
mediana (dotacje/zdało maturę)*/ (N=149)	56 095 zł

\* / - Statystyka nie obejmuje 44 szkół niepublicznych, które wykazały łączną kwotę dotacji na słuchaczy w wysokości 5 997 572,41 zł; w których nikt nie zdał matury

Tabela 30. Wskaźniki dotyczące skuteczności kształcenia w szkołach policealnych (na przykładzie typowego oddziału)

		ogółem	szkoły publiczne	szkoły niepubliczne
N		299	32	267
liczba słuchaczy	przyjęto (wszystkie osoby zapisane do oddziału w całym cyklu nauczania)	17 210	1 069	16 141
	ukończyło	5 933	692	5 241
	przystąpiło do wszystkich wymaganych na danym kierunku egzaminów kwalifikacyjnych	4 509	560	3 949
	zdało wszystkie egzaminy kwalifikacyjne	3 578	495	3 083
		ogółem	szkoły publiczne	szkoły niepubliczne
wskaźnik 1 (ukończyło szkołę/przyjęto)		34,5%	64,7%	32,5%
wskaźnik 2 (zdało wszystkie egzaminy kwalifikacyjne/liczby przyjętych)		20,8%	46,3%	19,1%
wskaźnik 3 (zdało wszystkie egzaminy/ukończyło szkołę)		60,3%	71,5%	58,8%

Tabela 31. Wskaźniki dotyczące efektywności kształcenia w niepublicznych szkołach policealnych dla dorosłych

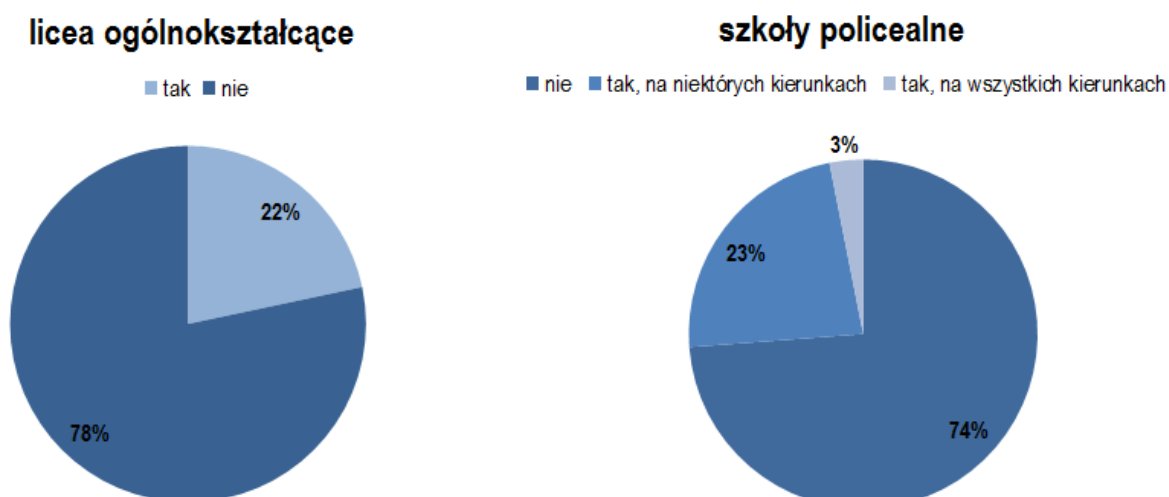
mediana (dotacje/ukończyło) */ (N=241)	3 973 zł
mediana (dotacje/zdało wszystkie egzaminy kwalifikacyjne)**/ (N=230)	6 616 zł

\*/ Statystyka nie obejmuje jednej szkoły niepublicznej w której nikt nie ukończył edukacji. Szkoła ta wykazała łączną kwotę dotacji na słuchaczy w wysokości 646 897,83 zł

\*\*/ Statystyka nie obejmuje 12 szkół niepublicznych, które wykazały łączną kwotę dotacji na słuchaczy w wysokości 2 355 591,85 zł; w których nikt nie zdał wszystkich egzaminów kwalifikacyjnych

Poniżej przedstawiono wyniki odpowiedzi na pytanie, czy za kształcenie w szkole pobierane były w latach 2015-2016 opłaty od słuchaczy (pytanie dotyczyło tylko szkół niepublicznych)

Rysunek 25. Pobieranie opłat od słuchaczy w szkołach niepublicznych



**Tabela 32. Wysokość opłat pobieranych od słuchaczy w liceach ogólnokształcących**

	rok szkolny 2015/2016	rok szkolny 2016/2017
brak opłat związanych z rekrutacją/wpisowym	32	32
liczba szkół, które pobierały wpisowe	17	17
najniższe wpisowe	20 zł	20 zł
najwyższe wpisowe	400 zł	400 zł
średnia	92 zł	92 zł
mediana	70 zł	70 zł
brak opłat związanych z miesięcznym czesnym	8	7
liczba szkół, które pobierały czesne	41	42
najniższe miesięczne czesne	5 zł	5 zł
najwyższe miesięczne czesne	150 zł	150 zł
średnia	80 zł	78 zł
mediana	85 zł	88 zł

**Tabela 33. Wysokość opłat pobieranych od słuchaczy w szkołach policealnych**

	rok szkolny 2015/2016	rok szkolny 2016/2017
brak opłat związanych z rekrutacją/wpisowym	61	61
liczba szkół, które pobierały wpisowe	15	15
najniższe wpisowe	30,0 zł	30,0 zł
najwyższe wpisowe	400,0 zł	400,0 zł
średnia wartość	149 zł	163 zł
mediana	150 zł	150 zł
brak opłat związanych z miesięcznym czesnym	5	10
liczba szkół, które pobierały czesne	62	57
najniższa kwota pobieranego czesnego	16,6 zł	16,6 zł
najwyższa kwota pobieranego czesnego	230,0 zł	350,0 zł
średnia wartość	110 zł	114 zł
mediana	99 zł	99 zł

Tabela 34. Wykorzystywanie przez szkoły dla dorosłych środków z Unii Europejskiej

Czy szkoła korzystała ze środków z UE na kształcenie dorosłych słuchaczy w latach 2013-2016?	licea ogólnokształcące		szkoły policealne	
	liczba odpowiedzi	udział	liczba odpowiedzi	udział %
tak	8	2,8%	6	1,9%
nie	280	96,9%	316	98,1%

Tabela 35. Wysokość przyznanych (według zawartych umów) środków z Unii Europejskiej w latach 2013-2016

łączna kwota przyznanych środków	ogółem	szkoły publiczne	szkoły niepubliczne
licea ogólnokształcące	13 330 759 zł	800 000 zł	12 530 759 zł
szkoły policealne	2 605 606 zł	1 274 499 zł	1 331 107 zł

Tabela 36. Dotacje przyznane niepublicznym szkołom dla dorosłych z budżetów jednostek samorządu terytorialnego (licea ogólnokształcące).

kwota dotacji na jednego słuchacza	N	2015 rok	2016 rok
		206	221
do 50 zł		6	5
od 50 do 100 zł		56	58
od 100 do 150 zł		73	85
od 150 do 200 zł		49	42
powyżej 200 zł		22	31

Tabela 37. Dotacje przyznane w 2016 r. na jednego słuchacza (za jeden miesiąc) w podziale na województwa (licea ogólnokształcące) w zł

województwo	Liczba odpowiedzi	Średnia	Minimum	Maksimum	Mediana
dolnośląskie	16	151	65	241	131
kujawsko-pomorskie	9	103	78	126	113
lubelskie	11	129	58	195	135
lubuskie	7	152	100	306	127
łódzkie	17	116	76	252	107
małopolskie	16	149	69	458	89

mazowieckie	23	142	74	196	141
opolskie	4	135	108	184	124
podkarpackie	5	129	64	154	153
podlaskie	9	154	57	193	175
pomorskie	15	143	65	185	145
śląskie	40	159	38	323	169
świętokrzyskie	11	88	47	140	98
warmińsko-mazurskie	10	149	68	215	166
wielkopolskie	20	91	38	135	105
zachodniopomorskie	8	174	53	256	201
N	221				

Łączna kwota dotacji przyznanej 179 liceom ogólnokształcącym w roku 2015 wyniosła 56 696 579 zł. Łączna kwota dotacji przyznanej w tym roku 257 szkołom policealnym wyniosła 137 863 034 zł, a w 2016 r. dla 280 szkół wypłacono 200 044 830 zł.

**Tabela 38. Dotacje przyznane niepublicznym szkołom dla dorosłych z budżetów jednostek samorządu terytorialnego (szkoły policealne)**

kwota dotacji na jednego słuchacza	N	2015 rok	2016 rok
		260	283
do 100 zł		32	51
od 100 do 200 zł		137	136
od 200 do 300 zł		54	65
od 300 do 400 zł		27	19
powyżej 400 zł		10	12

**Tabela 39. Kontrole organów dotujących w roku szkolnym 2015/2016**

Czy organ dotujący kontrolował szkołę w roku szkolnym 2015/2016?	Licea ogólnokształcące		Szkoły policealne	
	liczba odpowiedzi	udział	liczba odpowiedzi	udział
tak	63	27,9%	67	23,1%
nie	163	72,1%	255	87,9 %

**Tabela 40. Zakres kontroli jst**

Czy w trakcie kontroli sprawdzano:	licea ogólnokształcące				szkoły policealne			
	tak	udział	nie	udział	tak	udział	nie	udział
listy obecności	59	93,7%	4	6,3%	63	94,0%	4	6,0%
obecność w czasie zajęć	38	60,3%	25	39,7%	32	47,8%	35	52,2%
dokumenty księgowe dokumentujące wydatkowanie środków z dotacji	41	65,1%	22	34,9%	36	53,7%	31	46,3%

## 5.8. Spis ilustracji zamieszczonych w Informacji

Rysunek 1. Liczba szkół dla dorosłych w Polsce w latach 2013-2015 .....	17
Rysunek 2. Wiedza i kompetencje nauczycieli w opinii słuchaczy/absolwentów (N=930).....	21
Rysunek 3. Baza dydaktyczna szkoły w opinii słuchaczy/absolwentów (N=926) .....	24
Rysunek 4. Rozkład procentowy szkół w zależności od miesięcznej stawki dotacji na słuchacza .....	34
Rysunek 5. Zmienność stawek dotacji pomiędzy wrześniem 2015 a wrześniem 2016 w szkołach objętych zapytaniem NIK. ....	37
Rysunek 6. Odsetek rezygnacji z nauki w liceach ogólnokształcących dla dorosłych.....	48
Rysunek 7. Najczęstsze przyczyny rezygnacji słuchaczy z nauki wg dyrektorów szkół dla dorosłych.....	49
Rysunek 8. Dobre praktyki dotyczące wysokiej frekwencji słuchaczy .....	50
Rysunek 9. Liczba zdanych egzaminów potwierdzających kwalifikacje w zawodzie (w tys.) .....	76
Rysunek 10. Liczba egzaminów zdanych i niezdanych (w tys.) .....	76
Rysunek 11. Zdawalność egzaminów potwierdzających kwalifikacje w zawodzie (w %) .....	77
Rysunek 12. Rozkład szkół wg zdawalności egzaminów potwierdzających kwalifikacje w zawodzie w latach 2014-2016 .....	78
Rysunek 13. Rozkład szkół wg poziomu zdawalności egzaminów potwierdzających kwalifikacje w zawodzie z okresu 3 lat.....	78
Rysunek 14 Liczba szkół, w których przystąpiono do egzaminów w ramach danego zawodu w 2016 r. ....	79
Rysunek 15. Liczba przystępujących do egzaminów w ramach danego zawodu w 2016 r. ....	79
Rysunek 16. Zdawalność egzaminów w ramach danego zawodu w 2016 r. w podziale na typy szkół .....	80
Rysunek 17. Liczba szkół, w których odbyły się egzaminy maturalne.....	81
Rysunek 18. Liczba szkół, których uczniowie przystąpili do matur w 2016 r. w podziale na OKE.....	81
Rysunek 19. Liczba uczniów, którzy przystąpili do matur w 2016 r. w podziale na OKE.....	82
Rysunek 20. Zdawalność poszczególnych przedmiotów na egzaminach maturalnych w latach 2014-2016.....	83
Rysunek 21. Liczba uczniów przystępujących do egzaminów maturalnych w 2016 r. w podziale na OKE.....	84
Rysunek 22. Zdawalność matur w 2016 r. w podziale na OKE (w %) .....	84
Rysunek 23. Rozkład szkół wg zdawalności matur w 2016 r. ....	85
Rysunek 24. Liczba absolwentów techników, którzy przystąpili i zdali egzaminy maturalne z poszczególnych przedmiotów .....	86
Rysunek 25. Pobieranie opłat od słuchaczy w szkołach niepublicznych .....	91