

1.1 Temat kontroli

Kontrola planowa pn. *Przygotowanie gmin i szkół do objęcia dzieci sześciolletnich obowiązkiem szkolnym* (nr P/12/068) została podjęta z inicjatywy Najwyższej Izby Kontroli.

1.2 Cel i zakres kontroli

Celem kontroli była ocena stopnia przygotowania gmin i prowadzonych przez nie szkół podstawowych do objęcia dzieci sześciolletnich obowiązkiem szkolnym.

Ocena dotyczyła w szczególności:

- 1) realizacji przez gminy zadań w zakresie przygotowania szkół podstawowych do objęcia dzieci sześciolletnich obowiązkiem szkolnym;
- 2) realizacji przez szkoły podstawowe zadań w zakresie przygotowania do objęcia dzieci sześciolletnich obowiązkiem szkolnym;
- 3) wspomaganie i monitorowanie przez Ministerstwo Edukacji Narodowej (MEN) gmin oraz szkół podstawowych w zakresie przygotowania do objęcia obowiązkiem szkolnym dzieci sześciolletnich.

Kontrolę przeprowadzono w 49 jednostkach, w tym:

- 1) w Ministerstwie Edukacji Narodowej – na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli („ustawa o NIK”)¹, z uwzględnieniem kryteriów określonych w art. 5 ust. 1 ustawy, tj. legalności, gospodarności, celowości i rzetelności;
- 2) w 16 urzędach gmin i 32 samorządowych szkołach podstawowych (z terenu ośmiu województw) – na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy o NIK, z uwzględnieniem kryteriów określonych w art. 5 ust. 2 ustawy, tj. legalności, gospodarności i rzetelności.

Kontrolę przeprowadził Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego oraz Delegatury NIK w: Białymstoku, Katowicach, Kielcach, Lublinie, Łodzi, Olsztynie, Opolu i Szczecinie. Na terenie każdego z ośmiu województw skontrolowano dwie gminy (jedną miejską i jedną wiejską lub wiejsko-miejską) oraz dwie szkoły podstawowe prowadzone przez kontrolowane gminy. Kontrolę przeprowadzono w okresie od 8 października 2012 r. do 26 lutego 2013 r., obejmując nią lata szkolne 2009/2010–2012/2013 (do czasu zakończenia kontroli).

1.3 Uzasadnienie podjęcia kontroli

Obowiązek szkolny dla dzieci sześciolletnich wprowadzony został do polskiego systemu edukacji w 2009 r. na podstawie art. 1 pkt 19 ustawy z 19 marca 2009 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz o zmianie niektórych innych ustaw². Zakładało to rozpoczęcie przez wszystkie dzieci sześciolletnie edukacji szkolnej w dniu 1 września 2012 r. Zmiana ta spowodowała protesty środowisk rodziców. W celu zapewnienia lepszego przygotowania szkół na przyjęcie młodszych dzieci, obowiązek szkolny przesunięto na dzień 1 września 2014 r.³ Przepisy ustaw zmieniających system oświaty z 2009 r. i 2012 r. wprowadziły okresy przejściowe, w których dzieci sześciolletnie mogły podjąć naukę szkolną na wniosek rodziców. Objęły one najpierw lata szkolne 2009/2010–

¹ Dz. U. z 2012 r., poz. 82, ze zm.

² Dz. U. Nr 56, poz. 458, ze zm., zwana dalej: „ustawą z 2009 r. o zmianie systemu oświaty”.

³ Ustawa z dnia 26 stycznia 2012 r. zmieniająca ustawę o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2012 r., poz. 176), zwana dalej: „ustawą z 2012 r. o zmianie systemu oświaty”.

2011/2012, a następnie lata 2012/2013 i 2013/2014. Jednocześnie wprowadzono nową podstawę programową kształcenia ogólnego na pierwszym etapie edukacji⁴, mającą na celu dostosowanie wymagań edukacyjnych do poziomu dzieci sześciolletnich⁵.

W większości krajów Unii Europejskiej naukę szkolną podejmują dzieci młodsze niż siedmioletnie, np.: od szóstego roku życia w Austrii, Belgii, Czechach, Francji, Grecji, Hiszpanii, Irlandii, Niemczech, Norwegii, Portugalii, Rumunii, Słowacji, Słowenii, Włoszech i na Litwie, od piątego roku życia w Anglii, Holandii, Szwecji, Walii, na Węgrzech i na Łotwie⁶.

Wprowadzenie do polskiego systemu oświaty obowiązku rozpoczynania edukacji szkolnej przez dzieci sześciolletnie wzbudziło kontrowersje i wywołało publiczną debatę nad jego zasadnością. Część środowisk oświatowych, przedstawiciele samorządu terytorialnego, a także rodziców wskazywało na niedostateczne przygotowanie szkół do przyjęcia młodszych dzieci.

Podjęcie przez NIK kontroli obejmującej proces obniżenia wieku obowiązku szkolnego uzasadniają istotne czynniki ryzyka zidentyfikowane w tym obszarze. W tym m.in.:

- niewłaściwe przygotowanie i przeprowadzenie zmian w systemie oświaty;
- wydłużenie z 2012 r. na 2014 r. terminu objęcia dzieci sześciolletnich obowiązkiem szkolnym;
- brak określenia standardu przygotowania szkoły do objęcia nauką dzieci sześciolletnich;
- postępujący od roku szkolnego 2005/2006 systematyczny spadek liczby uczniów w szkołach podstawowych;
- brak pełnego zabezpieczenia w subwencji oświatowej środków na finansowanie zadań oświatowych gmin;
- ukierunkowanie wsparcia finansowego państwa dla organów prowadzących szkoły, realizowanego w ramach programu „Radosna szkoła”, tylko na tworzenie miejsc i placów zabaw w szkołach;
- określenie warunków i sposobów realizacji podstawy programowej z 2008 r. na I etapie edukacyjnym w formie zaleceń (do fakultatywnego zastosowania).

W obowiązującym obecnie stanie prawnym nie ma norm określających sposób przygotowania szkoły podstawowej do objęcia dzieci sześciolletnich obowiązkiem szkolnym. Za podstawę oceny przygotowania szkoły do objęcia obowiązkiem szkolnym dzieci sześciolletnich NIK przyjęła, korzystając m.in. z założeń programu „Radosna szkoła”, spełnianie przez szkołę łącznie następujących warunków:

- prowadzenie nauczania w klasie I w sali lekcyjnej wyposażonej zgodnie z zaleceniami podstawy programowej kształcenia ogólnego dla I etapu edukacyjnego⁸;

⁴ Edukacja wczesnoszkolna stanowi pierwszy etap edukacji w szkole podstawowej obejmujący dzieci z klas I-III.

⁵ Załącznik nr 2 do rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 23 grudnia 2008 r. w sprawie podstawy programowej wychowania przedszkolnego oraz kształcenia ogólnego w poszczególnych typach szkół („podstawa programowa z 2008 r.”) – Dz. U. z 2009 r. Nr 4, poz. 17. Od 1 września 2012 r. podstawę programową określa 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.

⁶ Źródło: Uzasadnienie do projektu ustawy z 2009 r. o zmianie systemu oświaty.

⁷ Rządowy program wspierania w latach 2009-2014 organów prowadzących w zapewnieniu bezpiecznych warunków nauki, wychowania i opieki w klasach I-III szkół podstawowych i ogólnokształcących szkół muzycznych I stopnia – „Radosna szkoła”, dalej: program „Radosna szkoła”.

⁸ Zgodnie z pkt 3 zalecanych warunków i sposobu realizacji podstawy programowej kształcenia ogólnego dla I etapu edukacji określonych w podstawie programowej z 2008 r. sala lekcyjna powinna składać się z dwóch części: edukacyjnej i rekreacyjnej. Zalecane jest wyposażenie w pomoce dydaktyczne i przedmioty potrzebne do zajęć, sprzęt audiowizualny, komputery z dostępem do internetu, gry i zabawki dydaktyczne, kąciki tematyczne, biblioteczkę itp. Uczeń powinien mieć możliwość pozostawienia w szkole części swoich podręczników i przyborów szkolnych.

- posiadanie świetlicy i organizowanie opieki świetlicowej dla uczniów zgodnie z wymaganiami ustawy o systemie oświaty oraz ramowego statutu publicznej szkoły podstawowej, tj. w grupach wychowawczych, których liczebność nie przekracza 25 uczniów, a także umożliwienie uczniom zjedzenia ciepłego posiłku⁹;
- posiadanie miejsca zabaw dla uczniów i placu zabaw utworzonych w ramach programu „Radosna szkoła” lub miejsca zabaw i placu zabaw o takich samych standardach wykonania i wyposażenia¹⁰;
- prowadzenie zajęć edukacyjnych w klasach I-III przez nauczycieli posiadających wymagane kwalifikacje¹¹.

⁹ Stosownie do postanowień art. 67 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2004 r., Nr 256, poz. 2572): szkoła publiczna powinna zapewnić uczniom możliwość korzystania ze świetlicy. Zgodnie z § 7 ust. 2 i § 9a załącznika nr 2 do rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 21 maja 2001 r. w sprawie ramowych statutów publicznego przedszkola oraz publicznych szkół (Dz. U. Nr 61, poz. 624, ze zm.): w świetlicy prowadzone są zajęcia w grupach wychowawczych; liczba uczniów w grupie nie powinna przekraczać 25, w celu realizacji zadań opiekuńczych i wspomagających szkoła może zorganizować stołówkę.

¹⁰ Celem programu „Radosna szkoła” jest m.in. stworzenie sześcioletnim i siedmioletnim uczniom rozpoczynającym spełnianie obowiązku szkolnego bezpiecznych warunków w zakresie nauki, wychowania i opieki w szkole, porównywalnych z warunkami edukacji przedszkolnej uwzględniających aktywną naukę i zabawę oraz stworzenie bezpiecznych i przyjaznych warunków organizowania zajęć szkolnych i zajęć opieki świetlicowej, co pozytywnie wpłynie na niwelowanie reakcji stresowych u małych dzieci spowodowanych nowymi dla nich sytuacjami związanymi z rozpoczęciem nauki.

¹¹ Wymagania określone w rozporządzeniu 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. Nr 50, poz. 400, ze zm.).

2.1 Ogólna ocena kontrolowanej działalności

Mimo upływu ponad trzech lat szkolnych okresu przejściowego na wprowadzenie obowiązku szkolnego dla dzieci sześciolletnich, szkoły podstawowe nie są wystarczająco przygotowane do objęcia nauką dzieci sześciolletnich.

Minister Edukacji Narodowej nie podjął w pełni skutecznych działań w celu wsparcia gmin w przygotowaniu szkół do objęcia dzieci sześciolletnich obowiązkiem szkolnym.

Warunki przygotowania szkoły do obejmowania nauką dzieci sześciolletnich w roku szkolnym 2012/2013 spełniły tylko cztery spośród 32 kontrolowanych szkół (12,5%). Stwierdzono, że:

- 16 szkół (50%) nie spełniało zalecanych wymagań dla sali lekcyjnej;
- 18 szkół (56,3%) nie spełniało wymagań określonych dla opieki świetlicowej lub nie zapewniało ciepłego posiłku;
- 19 szkół (59,4%) nie spełniało warunku posiadania łącznie miejsca zabaw dla uczniów i placu zabaw (w tym trzy szkoły bez miejsca zabaw i placów zabaw oraz 16 szkół tylko bez placu zabaw);
- wszystkie szkoły spełniały wymóg zatrudniania do nauczania wczesnoszkolnego i prowadzenia zajęć opiekuńczo-wychowawczych w świetlicy nauczycieli posiadających odpowiednie kwalifikacje. (str. 21-25)

W 25 kontrolowanych szkołach (78,1%) stwierdzono niespełnianie wymagań w zakresie bezpieczeństwa i higieny, w tym w 18 szkołach (56,3%) dla części uczniów klas I nie zapewniono dostosowanych do wymagań ergonomii mebli szkolnych w sali lekcyjnej, pracowni komputerowej lub świetlicy szkolnej. Analogiczny rodzaj i natężenie niekorzystnych zjawisk w przygotowaniu szkół został stwierdzony w kontrolach przeprowadzonych przez Rzecznika Praw Dziecka w 2011 r. (str. 13, 25-26)

Ponadto, w wyniku kompleksowej kontroli przeprowadzonej w 2011 r. przez Państwową Inspekcję Sanitarną obejmującej 11.958 szkół podstawowych, stwierdzono m.in., że: w 754 (6,3%) przypadkach wystąpiły nieprawidłowości dotyczące bezpieczeństwa uczniów, w 975 (8,1%) – stanu higieny, w 475 (4%) – niedostosowania mebli do wzrostu uczniów, w 762 (6,4%) – tygodniowego rozkładu lekcji¹². (str. 13)

W latach 2009–2012 w kontrolowanych gminach nie podejmowano celowych programów kompleksowego przygotowania szkół do objęcia obowiązkiem szkolnym dzieci sześciolletnich oraz nie wprowadzono standardów jakie powinna spełniać szkoła przygotowana na przyjęcie uczniów sześciolletnich. Standard przygotowania szkoły (wymagań) do objęcia nauką dzieci sześciolletnich nie został również określony w powszechnie obowiązujących przepisach prawa. (str. 18-21)

Gminy i prowadzone przez nie szkoły podstawowe mają wystarczającą liczbę pomieszczeń dydaktycznych do nauki zwiększonej liczby uczniów w związku z częściowym obejmowaniem od roku szkolnego 2009/2010 obowiązkiem szkolnym dzieci sześciolletnich i docelowym pełnym wdrożeniem tego obowiązku od roku szkolnego 2014/2015. Poprawy wymagają natomiast warunki lokalowe i organizacyjne do prowadzenia zajęć dydaktyczno-opiekuńczo-wychowawczych na I etapie edukacyjnym. (str. 15)

¹² W wyniku przeprowadzonej w I półroczu 2012 r. przez Państwową Inspekcję Sanitarną kontroli higieny procesu nauczania w ok. 10% losowo wybranych szkół podstawowych na terenie kraju 1.188 (93,1%) szkół oceniono bardzo dobrze i dobrze, a pozostałe 93 (6,9%) szkół oceniono niedostatecznie.

Prowadzony przez Ministerstwo Edukacji Narodowej program „Radosna szkoła”, będący głównym działaniem wspierającym organy prowadzące szkoły w zapewnieniu bezpiecznych warunków nauki, wychowania i opieki w klasach I-III szkół podstawowych i ogólnokształcących szkół muzycznych I stopnia nie przyczynił się w latach 2009–2012 do znaczącego wyposażenia szkół w place zabaw.

Według danych na koniec 2012 r. realizacja programu doprowadziła do wyposażenia w place zabaw tylko 2.649 szkół (20,6%) spośród 12.847 uprawnionych, natomiast w miejsca zabaw wyposażono 12.177 szkół (94,8%). Oznacza to zagrożenie dla osiągnięcia celów programu, tj. wyposażenia do końca 2014 r. w place zabaw 90% szkół. Większość gmin nie przystąpiła do tworzenia szkolnych placów zabaw, podając jako powód wysoki (50%) wymagany wkład własny do kosztów budowy. (str. 15-16)

Przeprowadzone przez MEN w latach 2010–2012 działania informacyjno-promocyjne na rzecz spopularyzowania idei posyłania do szkoły dzieci sześciolatków nie były w pełni skuteczne, ponieważ nie osiągnięto optymalnego w okresie przejściowym udziału w klasach I szkół podstawowych 1/3 ogółu dzieci sześciolatków¹³.

W latach szkolnych 2009/2010, 2010/2011, 2011/2012 ogółem w kraju nauką w szkołach podstawowych obejmowano odpowiednio 4,3%, 9,4% i 19,4% dzieci sześciolatków. W roku szkolnym 2012/2013 – po przesunięciu terminu obowiązkowego obniżenia wieku szkolnego z 2012 r. na 2014 r. – wskaźnik ten zmniejszył się do 17,6%. (str. 12-13)

Nie osiągnięto też istotnej zmiany postaw rodziców na rzecz akceptacji idei obejmowania nauką szkolną dzieci sześciolatków. Z przeprowadzonych na zlecenie MEN badań porównawczych opinii społecznej wynika, że udział rodziców uznających wiek sześciu lat za odpowiedni do rozpoczynania nauki szkolnej utrzymywał się w latach 2009–2011 na zbliżonym poziomie (28,6% w 2009 r. i 29,5% w 2011 r.).

Duży wpływ na postawy rodziców ma fakt, że w szkole jest brak właściwej z ich punktu widzenia opieki w czasie przed zajęciami i po ich zakończeniu, ponieważ świetlice szkolne zwykle nie oferują warunków zbliżonych do występujących w oddziałach dla dzieci sześciolatków prowadzonych w przedszkolach. Jednocześnie, w odróżnieniu od oddziałów klas I dla których zalecana liczba uczniów wynosi 26, oddziały przedszkolne nie mogą liczyć więcej niż 25 dzieci. (str. 13-14)

2.2 Uwagi końcowe i wnioski

Poza brakiem standardów przygotowania szkół do objęcia dzieci sześciolatków obowiązkiem szkolnym, negatywnie wpływa na stan przygotowania przedłużający się okres przejściowy i poczucie braku ostateczności przyjętych rozwiązań¹⁴. Może to powodować m.in. mniejsze niż w latach wcześniejszych zaangażowanie się dyrektorów szkół oraz nauczycieli w proces przygotowania oraz mniejszą akceptację dla objęcia dzieci sześciolatków obowiązkiem szkolnym. Opinię taką wyrazili m.in. uczestnicy panelu ekspertów zorganizowanego w dniu 26 marca 2013 r. w Najwyższej Izbie Kontroli.

¹³ Znaczenie wskaźnika 1/3 dzieci sześciolatków objętych obowiązkiem szkolnym w latach szkolnych 2009/2010–2011/2012 dla prawidłowego przebiegu całego procesu podkreślone zostało w uzasadnieniu do ustawy o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz o zmianie niektórych innych ustaw z listopada 2008 r. (Sejm RP VI kadencji, nr druku: 1343).

¹⁴ Przykładowo skierowany w dniu 18 czerwca 2013 r. do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej projekt ustawy z dnia 8 maja br. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz ustawy o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz o zmianie niektórych innych ustaw zakłada m.in. przedłużenie możliwości fakultatywnego objęcia obowiązkiem szkolnym dzieci sześciolatków urodzonych w drugiej połowie 2008 r. Jednocześnie projekt przewiduje maksymalną liczebność oddziałów szkolnych klas I-III do 25 uczniów, taką jak w oddziałach przedszkolnych (dostępny w zakładce: „Sześciolatek w szkole”, www.men.gov.pl).

Ponadto eksperci zwrócili uwagę, podkreślając jednocześnie bardzo dobre przygotowanie formalne polskich nauczycieli, na konieczność zmiany dotychczasowego sposobu pracy z dziećmi w klasach I ze względu na szczególne potrzeby dzieci sześciolatków.

Ponadto, brak obligatoryjnych norm dotyczących warunków organizacji nauczania dla I etapu edukacji szkolnej utrudnia określenie faktycznych potrzeb szkół oraz budowanie pozytywnego wizerunku szkół podstawowych. Skontrolowane gminy uznawały, że prowadzone przez nie szkoły podstawowe są gotowe do objęcia obowiązkiem szkolnym dzieci sześciolatków już od roku szkolnego 2009/2010. Wskazywały, że ich przyjęcie zrównoważy skutki występującego od roku szkolnego 2005/2006 niżu demograficznego. Samorządy nie podzielały poglądu o konieczności podjęcia dodatkowych działań dostosowawczych w szkołach nakierowanych na szczególne potrzeby uczniów sześciolatków. W społecznej opinii powstał pogląd o nieprzygotowaniu w szkołach właściwych warunków do nauki dzieci sześciolatków, co jest nadal jednym z istotnych powodów kontestowania przez część środowisk rodziców słuszności wprowadzenia od roku szkolnego 2014/2015 powszechnego obowiązku dla sześciolatków.

Jednocześnie, fakultatywność tworzenia miejsc zabaw i placów zabaw w szkołach podstawowych oraz uczestnictwa organów prowadzących te szkoły w programie „Radosna szkoła”, powoduje, że przewidziane w polityce oświatowej państwa wsparcie finansowe dla organów prowadzących w przygotowaniu szkół do objęcia obowiązkiem szkolnym dzieci sześciolatków nie jest w pełni wykorzystywane. Nie uruchomiono jednocześnie innych programów finansowego wspierania organów prowadzących, uwzględniających inne obszary działalności szkół i nie stworzono możliwości przesuwania do nich środków finansowych niewykorzystywanych w programie „Radosna szkoła”.

Należy podkreślić, że stwierdzone w szkołach nieprawidłowości, dotyczące niezachowania wymagań w zakresie bezpieczeństwa uczniów i niewłaściwej organizacji opieki świetlicowej, wpływają niekorzystnie na warunki kształcenia wszystkich uczniów szkoły.

Wyniki przeprowadzonych kontroli wskazują, że właściwe przygotowanie szkół podstawowych do objęcia dzieci sześciolatków obowiązkiem szkolnym wymaga zwiększenia nadzoru i wsparcia ze strony Ministra Edukacji Narodowej, kuratorów oświaty oraz organów prowadzących szkoły.

W ocenie NIK, istnieje możliwość uzyskania zadowalającej poprawy przygotowania szkół do objęcia obowiązkiem szkolnym dzieci sześciolatków, co wymaga podjęcia następujących działań:

- ♦ przez Ministra Edukacji Narodowej, jako kierującego polityką oświatową państwa:
 - określenie standardów przygotowania szkoły do objęcia nauką dzieci sześciolatków;
 - przyjęcie alternatywnych do programu „Radosna szkoła” form wsparcia z budżetu państwa organów prowadzących w przygotowaniu szkół do objęcia obowiązkiem szkolnym dzieci sześciolatków (według przyjętych standardów);
- ♦ przez gminy, jako organy prowadzące szkoły podstawowe:
 - zapewnienie we wszystkich szkołach sal lekcyjnych do zajęć na I etapie edukacyjnym urządzonych zgodnie z zaleceniami podstawy programowej z 2012 r.;
 - zapewnienie we wszystkich szkołach miejsc zabaw i placów zabaw o standardzie porównywalnym z tworzonymi w ramach programu „Radosna szkoła”;
 - zapewnienie we wszystkich szkołach pomieszczeń do organizacji świetlicy szkolnej oraz wydawania ciepłych posiłków;

- ◆ przez dyrektorów szkół podstawowych:
 - organizowanie zajęć świetlicowych w grupach wychowawczych, z zachowaniem dopuszczalnej liczebności uczniów;
 - zapewnienie w szkołach wymaganych warunków bezpieczeństwa uczniów.

3.1 Działania Ministra Edukacji Narodowej w zakresie wdrażania obowiązku szkolnego dla dzieci sześciolatków

1. W uzasadnieniu do projektu ustawy z 2009 r. o zmianie systemu oświaty założono, iż Ministerstwo Edukacji Narodowej będzie realizować działania wspierające gminy oraz inne organy prowadzące szkoły mające na celu zapewnienie miejsca dostosowanego do prowadzenia zajęć z dziećmi sześciolatkami przed rozpoczęciem i po zakończeniu zajęć dydaktycznych, w tym w wyposażeniu szkolnych pomieszczeń świetlicowych z przeznaczeniem na zajęcia opiekuńcze, rekreacyjne, zabawę i wypoczynek.

Zaplanowano również, iż proces obejmowania edukacją szkolną dzieci sześciolatków będzie rozłożony na trzy lata w taki sposób, aby oprócz siedmiolatków danego rocznika obowiązek szkolny obejmował również 1/3 rocznika dzieci sześciolatków. Obniżenie wieku rozpoczynania obowiązku szkolnego miało być poprzedzone dostosowaniem warunków nauki w szkołach podstawowych do potrzeb dzieci sześciolatków oraz zmianą warunków nauki w szkołach podstawowych i wzmocnieniem funkcji opiekuńczej szkoły.

W latach 2009–2012 program „Radosna szkoła” był jedynym systemowym narzędziem finansowego wspierania przez państwo organów prowadzących szkoły w ich przygotowaniu do objęcia dzieci sześciolatków obowiązkiem szkolnym.

W ramach programu przewidziano dofinansowanie z budżetu państwa wyłącznie tworzenia miejsc zabaw i placów zabaw w szkołach, nie stworzono natomiast możliwości realizacji innych przedsięwzięć poprawiających warunki realizacji podstawy programowej lub organizacji zajęć opiekuńczo-wychowawczych w świetlicy szkolnej.

Inne działania służące poprawie warunków działalności szkół podstawowych, w tym również poprawie warunków do realizacji podstawy programowej z 2008 r., mogły być realizowane w ramach programów operacyjnych przyjętych na lata 2007–2013, jednak ich zakres był ograniczony ze względu na cele programowe i zasięg realizacji konkretnych projektów. Dotyczyło to m.in. możliwości:

- zakupu pomocy dydaktycznych do szkół w projekcie systemowym pn. *Indywidualizacja procesu nauczania i wychowania uczniów klas I-III*, w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki (POKL), w poddziałaniu 9.1.2 *Wyrównywanie szans edukacyjnych uczniów z grup o utrudnionym dostępie do edukacji oraz zmniejszanie różnic w jakości usług edukacyjnych*;
- budowy publicznych placów zabaw w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich, w działaniu 413 *Wdrażanie lokalnych strategii rozwoju*;
- zakupu sprzętu komputerowego do szkół w Programie Operacyjnym Innowacyjna Gospodarka, w działaniu 8.3 *Przeciwdziałanie wykluczeniu cyfrowemu*;
- zakupu pomocy dydaktycznych do szkół dla dzieci sześciolatków w Regionalnym Programie Operacyjnym Warmia i Mazury, w działaniu 3.1 *Inwestycje w infrastrukturę edukacyjną*.
- wsparcia nauczycieli oraz kadry zarządzającej szkół do pracy z uczniami o specjalnych potrzebach edukacyjnych, w tym z autyzmem, w ramach projektu pn. „Podniesienie efektywności kształcenia uczniów ze specjalnymi potrzebami edukacyjnymi”.

2. Przeprowadzone przez Ministerstwo Edukacji Narodowej działania informacyjno-promocyjne na rzecz objęcia dzieci sześciolatków obowiązkiem szkolnym nie były w pełni skuteczne.

MEN prowadziło działania informacyjno-promocyjne na rzecz objęcia dzieci sześciolatków obowiązkiem szkolnym o zasięgu ogólnokrajowym, w tym m.in.:

- kampanię medialną (w ogólnokrajowych programach radiowych i telewizyjnych, internecie, ogólnokrajowych dziennikach prasowych) w ramach projektu pn. *Ogólnopolskie kampanie upowszechniające model uczenia się przez całe życie*, realizowanego w okresie od kwietnia 2008 r. do marca 2012 r. w POKL, w poddziałaniu 3.4.1 *Upowszechnianie uczenia się przez całe życie*;
- stałe zakładki tematyczne na własnych stronach internetowych oraz Ośrodka Rozwoju Edukacji w Warszawie (www.men.gov.pl/6latek oraz www.6latek.ore.edu.pl);
- wysłanie w 2012 r. listów Ministra Edukacji Narodowej do wójtów, burmistrzów i prezydentów miast, dyrektorów przedszkoli i szkół podstawowych oraz dyrektorów poradni psychologiczno-pedagogicznych, z prośbą o zaangażowanie w promowanie idei rozpoczynania nauki szkolnej przez dzieci sześciolatków, w tym propagowanie jej wśród rodziców;
- publikowanie w 2012 r. wkładek tematycznych dla rodziców dzieci sześciolatków w ramach cyklu „Oświatowe ABC” w Gazecie Wyborczej.

Mimo tych działań, w pierwszych czterech latach szkolnych okresu przejściowego nie osiągnięto optymalnego udziału w klasach I szkoły podstawowej 1/3 ogółu dzieci sześciolatków. W latach szkolnych 2009/2010–2011/2012 udział dzieci sześciolatków w klasach I szkoły podstawowej ogółem w kraju wzrastał od 4,3% do 19,4%, a w roku szkolnym 2012/2013 – po ustawowym przesunięciu na 2014 r. obowiązku szkolnego dla dzieci sześciolatków – zmniejszył się do 17,6%.

Zakres objęcia dzieci sześciolatków obowiązkiem szkolnym ogółem w kraju przedstawia poniższe zestawienie.

Wyszczególnienie	Rok szkolny			
	2009/2010	2010/2011	2011/2012	2012/2013
Liczba dzieci sześciolatków ogółem	348 169	353 438	362 119	372 649
Liczba dzieci sześciolatków objętych obowiązkiem szkolnym	14 812	33 190	70 349	65 769
Udział dzieci sześciolatków objętych obowiązkiem szkolnym [%]	4,3	9,4	19,4	17,6

Na działania informacyjno-promocyjne na rzecz objęcia dzieci sześciolatków obowiązkiem szkolnym w latach 2010–2012 poniesiono wydatki z budżetu państwa (klasyfikowane w części 30 *Oświata i wychowanie*) w kwocie 11.841,3 tys. zł, z tego:

- w ramach projektu pn. *Ogólnopolskie kampanie upowszechniające model uczenia się przez całe życie* – 9.497,7 tys. zł (w 2010 r. – 1.672,4 tys. zł, w 2011 r. – 7.825,3 tys. zł);
- w ramach wydatków w całości finansowanych z budżetu państwa – 2.343,6 tys. zł (w 2011 r. – 6,9 tys. zł, w 2012 r. – 2.336,7 tys. zł).

3. W ocenie NIK do 1 września 2012 r., tj. do czasu pierwotnie określonego terminu wdrożenia obowiązku szkolnego dla dzieci sześciolatków, szkoły podstawowe nie zostały odpowiednio przygotowane, a skutkiem tego jest niski w skali kraju udział dzieci sześciolatków rozpoczynających naukę w szkole. Za istotne braki należy uznać niespełnianie w części szkół zalecanych

w podstawie programowej dla I etapu edukacyjnego warunków przygotowania sali lekcyjnej oraz niezapewnienie warunków do zajęć opiekuńczo-wychowawczych z dziećmi sześciolletnimi porównywalnych z warunkami występującymi w przedszkolach.

- ♦ Kontrole przeprowadzone w drugim półroczu 2011 r. przez Rzecznika Praw Dziecka w 41 szkołach (21 w gminach miejskich i 20 w gminach wiejskich) w zakresie ich przygotowania na przyjęcie dzieci sześciolletnich wykazały m.in., że:
 - w 13% szkół w sali lekcyjnej nie wydzielono części dydaktycznej i rekreacyjnej, a w 33% szkół sali lekcyjnej nie wyposażono w sprzęt audiowizualny;
 - w 5% szkół nie stworzono uczniom możliwości pozostawienia w szkole części podręczników i przyborów szkolnych;
 - 29% szkół nie posiadało placu zabaw;
 - w 67,5% szkół organizowany był dla dzieci jeden ciepły posiłek (obiad), w 22,5% szkół dzieci mogły skorzystać z dwóch posiłków, a tylko w jednej szkole organizowano trzy posiłki dziennie;
 - w 33% szkół uczniowie klas I mieli zorganizowaną opiekę świetlicową bez udziału klas starszych, a w 31% szkół uczniowie klas młodszych przebywali w świetlicy razem z uczniami klas IV-VI.
- ♦ W wyniku kompleksowej kontroli przeprowadzonej w 2011 r. przez Państwową Inspekcję Sanitarną, obejmującej 11.958 szkół podstawowych, stwierdzono m.in., że: w 754 (6,3%) przypadkach wysąpiły nieprawidłowości dotyczące bezpieczeństwa uczniów, w 975 (8,1%) – stanu higieny, w 475 (4%) – niedostosowania mebli do wzrostu uczniów, w 762 (6,4%) – tygodniowego rozkładu lekcji. W wyniku przeprowadzonej w I półroczu 2012 r. przez Państwową Inspekcję Sanitarną kontroli higieny procesu nauczania w ok. 10% losowo wybranych szkół podstawowych na terenie kraju 1.188 (93,1%) szkół oceniono bardzo dobrze (przyznając im powyżej 140 pkt w skali 181 pkt) i dobrze (81-140 pkt), a pozostałe 93 (6,9%) szkół oceniono niedostatecznie (do 80 pkt).
- ♦ Przeprowadzone dwukrotne badanie wdrażania podstawy programowej z 2008 r.¹⁵, w odniesieniu do szkół podstawowych wykazało m.in., że:
 - w roku szkolnym 2009/2010 dostęp do komputerów w sali lekcyjnej zapewniono w 9% szkół, a odpowiednie do wieku i możliwości uczniów oprogramowanie komputerowe posiadało 32% szkół;
 - w roku szkolnym 2010/2011 w ponad 46% szkół każdy uczeń podczas zajęć komputerowych miał do dyspozycji osobny komputer z dostępem do internetu, a 88% szkół dysponowało właściwym do wieku uczniów i ich potrzeb oprogramowaniem komputerowym.
- ♦ Badania porównawcze opinii rodziców dotyczące edukacji małych dzieci w przedszkolach i na I etapie edukacji w szkole podstawowej przeprowadzone w 2009 r. i 2011 r. na zlecenie MEN przez Fundację Centrum Badania Opinii Społecznej wykazały m.in., że w 2011 r.:
 - 11,9% rodziców deklarowało, że szkoła ich dziecka nie oferuje posiłków dla uczniów, a 66,2% szkół oferuje tylko jeden posiłek dziennie (w 2009 r. – 16,4% i 62,9%); w przypadku rodziców dzieci uczęszczających do przedszkola 73,6% badanych deklarowało, że przedszkole ich dziecka oferuje minimum trzy posiłki dziennie (w 2009 r. – 80,2%);

¹⁵ Badanie przeprowadzono w ramach projektu systemowego pn. *Wdrożenie podstawy programowej wychowania przedszkolnego oraz kształcenia ogólnego w poszczególnych typach szkół*, realizowanego w ramach POKL, w poddziałaniu 3.3.3. *Modernizacja treści i metod kształcenia*.

- 48,5% badanych rodziców uznało, że najbliższa im publiczna szkoła podstawowa jest odpowiednio przygotowana do tego, by rozpoczynały w niej naukę dzieci sześciolatnie (w 2009 r. – 38%);
 - 59% rodziców dzieci chodzących do przedszkola deklарowało, że gdyby najbliższa szkoła podstawowa prowadziła bezpłatne zajęcia dla przedszkolaków oferując jednocześnie podobne warunki opieki i edukacji jak przedszkole, to posłaliby tam swoje dziecko (w 2009 r. – 52%);
 - 63,1% badanych rodziców uznało, że edukacja szkolna dziecka powinna się rozpoczynać od siódmego roku życia (w 2009 r. – 64,5%), a 29,5% za odpowiedni uznało wiek sześciu lat (w 2009 r. – 28,6%).
- ♦ W opracowaniu *Rekomendacje dla polityki edukacyjnej. Droga edukacyjna sześciolatek – szkoła czy przedszkole?* wskazano, że jednym z problemów obecności dzieci najmłodszych w szkole jest brak właściwej opieki w czasie przed zajęciami i po ich zakończeniu, ponieważ świetlice szkolne zwykle nie oferują warunków zbliżonych do występujących w oddziałach dla dzieci sześciolatków prowadzonych w przedszkolach. Przeprowadzone badania wskazują, że rodzice preferują edukację dziecka w przedszkolu m.in. z następujących powodów:
- nie trzeba korzystać ze świetlicy lub odpłatnej pomocy innych osób w celu zapewnienia opieki dziecku;
 - czas dziecka w przedszkolu jest bardziej zorganizowany;
 - przestrzeń w przedszkolu jest bardziej bezpieczna i przyjazna dziecku;
 - dziecko ma więcej czasu na zabawę¹⁶.

W raporcie *Warunki edukacji przedszkolnej 2012 po pierwszym roku obowiązkowej nauki dzieci pięcioletnich*¹⁷ wskazano, że warunki lokalowe oraz niezadowalający sposób organizacji opieki nad dziećmi w szkole powodują preferowanie przez rodziców wyboru dla dzieci sześciolatków przedszkola, a nie oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych.

4. Zgodnie z art. 15 ustawy z 2009 r. o zmianie systemu oświaty Minister Edukacji Narodowej przedstawiał corocznie Sejmowi Rzeczypospolitej Polskiej informacje o stanie przygotowań organów prowadzących szkoły do objęcia obowiązkiem szkolnym dzieci sześciolatków¹⁸.

W ustawie nie określono wymagań dotyczących zawartości i struktury ww. informacji, a Minister Edukacji Narodowej nie określił (dla celów tej informacji) własnych wyznaczników oceny stopnia przygotowania szkół do objęcia obowiązkiem szkolnym dzieci sześciolatków.

W informacjach zamieszczano m.in. dane o: liczbie dzieci pięcioletnich objętych wychowaniem przedszkolnym, prognozowanej i obecnej liczbie uczniów w szkołach podstawowych, liczbie dzieci sześciolatków w klasach pierwszych oraz wynikach badań dotyczących warunków edukacji wczesnoszkolnej i wdrażania nowej podstawy programowej, efektach realizacji programu „Radosna szkoła”, możliwościach wsparcia przygotowania szkół w ramach POKL.

¹⁶ A. Brzezińska i in., *Sześciolatek w pierwszej klasie. Niezbędnik*, Warszawa maj 2012, s. 32-34, a także: A. Brzezińska, R. Kaczan, J. Matejczuk, P. Rycielski, „Rekomendacje dla polityki edukacyjnej: Droga edukacyjna sześciolatek – szkoła czy przedszkole?”, Warszawa, grudzień 2011, str. 2, 8-9 (dostępne na: www.eduentuzjasci.pl).

¹⁷ K. Mastalerz-Jakus, „Raport *Warunki edukacji przedszkolnej 2012 po pierwszym roku obowiązkowej nauki dzieci pięcioletnich*”, Stowarzyszenie i Fundacja Rzecznik Praw Rodziców, 2012, str. 7 (dostępny na: www.rzecznikrodzicow.pl).

¹⁸ Informację za 2009 r. przekazano 28 czerwca 2010 r., za 2010 r. – 27 maja 2011 r., a za 2011 r. – 7 grudnia 2012 r.

W informacjach o stanie przygotowań organów prowadzących szkoły do objęcia obowiązkiem szkolnym dzieci sześciolatków, przedstawianych Sejmowi Rzeczypospolitej Polskiej, nie formułowano ogólnej oceny stanu przygotowania szkół, określającej proporcję szkół przygotowanych i nieprzygotowanych do objęcia obowiązkiem szkolnym dzieci sześciolatków.

W ocenie NIK celowe byłoby określanie w informacjach Ministra Edukacji Narodowej danych liczbowych o szkołach uznanych za przygotowane do objęcia obowiązkiem szkolnym dzieci sześciolatków, a także zamieszczanie analizy zagrożeń dla wdrożenia ustawowego obniżenia wieku obowiązku szkolnego w zakładanym czasie oraz wynikających z tej analizy wniosków i rekomendacji w sprawie kierunków dalszego działania. Podanie takich danych byłoby uzasadnione zaistniałym stanem faktycznym, tj. nieosiągnięcia w kolejnych latach założonego w okresie przejściowym wskaźnika objęcia obowiązkiem szkolnym 1/3 populacji dzieci sześciolatków, zorganizowanych akcji sprzeciwu rodziców przeciwko posyłaniu do szkół dzieci sześciolatków, ograniczonego udziału gmin w programie „Radosna szkoła” w części obejmującej tworzenie placów zabaw.

Na niepełną ocenę stanu przygotowania szkół przedstawioną w informacjach Ministra Edukacji Narodowej wskazywali m.in. Rzecznik Praw Dziecka w piśmie do Ministra Edukacji Narodowej z dnia 31 października 2011 r. (ZEW/500/44-1/2011/MP) oraz posłowie na Sejm Rzeczypospolitej Polskiej na posiedzeniu połączonych Komisji Edukacji, Nauki i Młodzieży oraz Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej w dniu 6 lutego 2013 r.¹⁹

5. Według szacunków MEN w roku szkolnym 2014/2015 w szkołach podstawowych w kraju będzie się kształcić 2.588 tys. uczniów, tj. o 14 tys. uczniów mniej niż w roku szkolnym 2005/2006. Jeżeli w roku szkolnym 2013/2014 naukę w szkole podstawowej rozpocznie ok. 30% rocznika dzieci sześciolatków (ok. 116 tys.), to w roku szkolnym 2014/2015 – z powodu połączenia w klasach I wszystkich dzieci sześciolatków i pozostałych 70% dzieci siedmiolatków – nastąpi wzrost liczby uczniów szkół podstawowych o 270 tys.

Dla tej liczby uczniów potrzebne będzie utworzenie ok. 15 tys. oddziałów klas I, przy założeniu średnio w kraju 18 uczniów w oddziale (na poziomie roku szkolnego 2011/2012). Przyjmując stan 12,8 tys. oddziałów przedszkolnych dla dzieci sześciolatków funkcjonujących w szkołach podstawowych w roku szkolnym 2011/2012, likwidacja tych oddziałów od roku szkolnego 2014/2015 uwolni pomieszczenia na sale lekcyjne dla 85,3% dodatkowych oddziałów klas I. Jednocześnie w roku szkolnym 2011/2012 w szkołach podstawowych było 23,5 tys. wolnych pomieszczeń, które w części będą mogły być adaptowane na sale lekcyjne dla dodatkowych oddziałów klas I. Oznacza to, że w roku 2014/2015 w szkołach podstawowych nie powinno brakować pomieszczeń na sale lekcyjne dla zwiększonej liczby uczniów²⁰.

3.2 Efekty realizacji programu „Radosna szkoła”

W programie „Radosna szkoła” założono wyposażenie (do końca 2014 r.) 90% szkół uprawnionych do udziału w programie w miejsca i place zabaw dostosowane do potrzeb i liczby dzieci w młodszym wieku szkolnym, w tym zlokalizowanie na obszarach wiejskich 50% wszystkich placów zabaw utworzonych w ramach programu.

¹⁹ www.sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/biuletyny.xsp#2

²⁰ Źródło: Informacja ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania o stanie przygotowań organów prowadzących do objęcia obowiązkiem szkolnym dzieci sześciolatków. Warszawa, grudzień 2012 r., str. 7-11.

Według wstępnych danych MEN, ustalonych w oparciu o sprawozdania wojewodów i Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z realizacji programu „Radosna szkoła” w 2012 r. (przed ich ostateczną weryfikacją), wskaźniki realizacji programu na koniec 2012 r. kształtowały się następująco:

- liczba szkół uprawnionych do udziału w programie – 12.847;
- liczba szkół wyposażonych w miejsca zabaw – 12.177 (94,8%);
- liczba szkół wyposażonych w place zabaw (nowoutworzone lub zmodernizowane) – 2.649 (20,6%), w tym 1.253 (47,3%) na obszarach wiejskich.

W kolejnych latach realizacja programu „Radosna szkoła” postępowała następująco:

- 2009 r. – wyposażono 4.954 szkół w miejsca zabaw;
- 2010 r. – wyposażono 5.649 szkół w miejsca zabaw i 997 szkół w place zabaw;
- 2011 r. – wyposażono 1.170 szkół w miejsca zabaw i 1.027 szkół w place zabaw;
- 2012 r. – wyposażono 404 szkoły w miejsca zabaw i 625 szkół w place zabaw²¹.

Nieproporcjonalny do upływu czasu postęp w wyposażaniu szkół w place zabaw wynika z mniejszego zainteresowania gmin udziałem w programie „Radosna szkoła”, głównie ze względu na wymóg zapewnienia 50% udziału własnego w kosztach budowy placu (brak w gminach środków finansowych na taki udział). Skutkiem tego jest niedotrzymanie harmonogramu finansowania programu z budżetu państwa:

- w 2009 r. na realizację programu wydatkowano 39.805,4 tys. zł, tj. 99,5% zakładanej w harmonogramie kwoty 40.000 tys. zł;
- w 2010 r. – na realizację programu wydatkowano 116.321 tys. zł, tj. 77,5% zakładanej w harmonogramie kwoty 150.000 tys. zł;
- w 2011 r. – na realizację programu wydatkowano 89.446,3 tys. zł, tj. 59,6% zakładanej w harmonogramie kwoty 150.000 tys. zł;
- w 2012 r. – na realizację programu wydatkowano 49.290,7 tys. zł, tj. 10,1% zakładanej w harmonogramie kwoty 488.000 tys. zł.

W ocenie NIK zmniejszający się udział gmin w programie „Radosna szkoła” wskazuje na ryzyko nieosiągnięcia docelowych rezultatów programu w zakresie udziału szkół wyposażonych w place zabaw.

W związku ze zmniejszeniem tempa realizacji programu „Radosna szkoła” w ustawie budżetowej na 2012 r.²² zaplanowano na jego realizację wydatki w kwocie 200.000 tys. zł, tj. o 288.000 tys. zł niższej niż przyjęta w harmonogramie finansowym programu, natomiast w ustawie budżetowej na 2013 r.²³ – w kwocie 100.000 tys. zł, tj. o 134.000 tys. zł niższej niż przyjęta w harmonogramie finansowym programu²⁴. W związku z tą sytuacją nie zmieniono (do końca 2012 r.) założeń programu „Radosna szkoła”.

²¹ Dane za 2012 r. w oparciu o sprawozdania wojewodów i Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z realizacji programu „Radosna szkoła” przed dokonaniem ich ostatecznej weryfikacji w MEN.

²² Ustawa budżetowa na rok 2012 z dnia 2 marca 2012 r. (Dz.U. z 2012 r., poz. 273).

²³ Ustawa budżetowa na rok 2013 z dnia 25 stycznia 2013 r. (Dz.U. z 2013 r., poz. 169).

²⁴ Rezerwa celowa nr 44 pn. „Dofinansowanie zadań wynikających z obniżenia wieku szkolnego – środki na realizację programu „Radosna szkoła”.

3.3 Działania kontrolowanych gmin w zakresie wdrażania obowiązku szkolnego dla dzieci sześciolatków

1. We wszystkich kontrolowanych gminach zapewniono rodzicom informację o możliwości i warunkach podejmowania nauki szkolnej przez dzieci sześciolatków i prowadzono działania promujące posyłanie dzieci sześciolatków do szkoły. Stosowano w tym celu głównie:

- publikacje materiałów informacyjno-promocyjnych na stronach internetowych urzędów gmin i szkół, w prasie lokalnej i biuletynach samorządowych oraz w formie ulotek i plakatów;
- organizowanie spotkań informacyjnych dla rodziców w szkołach podstawowych i przedszkolach;
- prezentowanie warunków do nauki dzieci najmłodszych podczas dni otwartych w szkołach;
- upowszechnianie materiałów informacyjnych otrzymywanych z kuratoriów oświaty i MEN.

Przykłady:

- W mieście Białystok zamieszczano materiały informacyjne i promocyjne dla rodziców na stronach internetowych Urzędu Miejskiego, w tym między innymi informacje o liczbie uczniów w klasach I-III w poszczególnych szkołach i deklarowanej liczbie uczniów sześciolatków w klasach pierwszych oraz opis wyposażenia szkół w sprzęt rekreacyjny i pomoce dydaktyczne do realizowania podstawy programowej kształcenia ogólnego w zakresie pracy z dzieckiem sześciolatkowym. W formie broszur kolportowanych do placówek oświatowych oraz plakatów wywieszanych w środkach komunikacji miejskiej oraz na przystankach autobusowych upowszechniano „Informator dla dzieci – pięciolatki i sześciolatki” z ofertą edukacyjną miasta Białystok w zakresie funkcjonowania oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych, promujący ideę obniżania wieku obowiązku szkolnego. Na terenie miasta Białystok następował systematyczny wzrost udziału dzieci sześciolatków spełniających obowiązek szkolny od 4,1% w roku szkolnym 2009/2010 do 14,6% w roku szkolnym 2012/2013 (397 dzieci sześciolatków w klasach I).
- W gminie Cedynia (miejsko-wiejskiej) zadanie informowania rodziców o możliwości rozpoczęcia nauki przez dzieci sześciolatków powierzono dyrektorom szkół podstawowych. Zalecali oni wychowawcom oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych organizowanie spotkań informacyjnych dla rodziców z pracownikami poradni psychologiczno-pedagogicznej, a także wyznaczali terminy naborów sześciolatków do klas I. Gmina na swojej stronie internetowej nie zamieściła informacji w tym zakresie. W roku szkolnym 2009/2010 na terenie gminy nie było dzieci sześciolatków w szkołach podstawowych, natomiast w roku szkolnym 2012/2013 obowiązek szkolny spełniało 22,7% dzieci sześciolatków (10 dzieci).

Udział dzieci sześciolatków objętych obowiązkiem szkolnym w kontrolowanych gminach kształtował się na poziomie zbliżonym do poziomu średniego w kraju. Dane o zakresie objęcia dzieci sześciolatków obowiązkiem szkolnym w kontrolowanych gminach przedstawia poniższe zestawienie.

Wyszczególnienie	Rok szkolny			
	2009/2010	2010/2011	2011/2012	2012/2013
Liczba dzieci sześciolatków zamieszkałych na terenie kontrolowanych gmin	16 507	16 728	18 525	18 005
Liczba dzieci sześciolatków objętych obowiązkiem szkolnym	693	1 606	3 328	2 954
Udział dzieci sześciolatków objętych obowiązkiem szkolnym [%]	4,2	9,6	18,0	16,4

Jako główną przyczynę niskiego udziału sześciolatków w klasach I szkół podstawowych przedstawiciele gmin wskazywali niechęć rodziców do wcześniejszej edukacji szkolnej ich dzieci, powodowaną między innymi upowszechnianiem takiej postawy w mediach. Zauważano, że rodzice posyłają dzieci sześciolatków do oddziału przedszkolnego mieszczącego się w szkole podstawowej, ale nie decydują się na wcześniejsze posłanie ich do I klasy w tej samej szkole.

2. W kontrolowanych gminach nie wprowadzano kompleksowych programów przygotowania szkół do objęcia obowiązkiem szkolnym dzieci sześciolletnich, ujmujących zakres planowanych działań, harmonogram ich realizacji oraz sposób finansowania. Natomiast przeprowadzano ocenę bazy lokalowej szkół pod kątem możliwości przyjęcia do szkół zwiększonej liczby uczniów o dzieci sześciolletnie.

W większości organy prowadzące szkoły stwierdziły posiadanie warunków do objęcia obowiązkiem szkolnym dzieci sześciolletnich w pierwotnie ustalonym terminie, tj. od 1 września 2012 r. Ujawniane przy tym potrzeby szkół dotyczyły głównie doposażenia sal lekcyjnych w pomoce dydaktyczne oraz bieżących prac remontowych w pomieszczeniach szkolnych, w tym m.in. modernizacji sanitariatów szkolnych.

Uznawano, że konieczne działania wynikające ze zwiększania liczby uczniów w klasach I o dzieci sześciolletnie będą realizowane w ramach przygotowania do danego roku szkolnego oraz bieżących planów ogólnej poprawy warunków funkcjonowania szkół i realizacji doraźnie zgłaszanych potrzeb przez dyrektorów szkół podstawowych.

W celu stwierdzenia gotowości szkół na przyjęcie w poczet uczniów dzieci sześciolletnich założono, że:

- nie ma potrzeby powiększania bazy lokalowej szkół ze względu na wprowadzenie obowiązku szkolnego dla dzieci sześciolletnich, ponieważ do tych samych szkół w latach wcześniejszych uczęszczała większa liczba uczniów niż spodziewana w roku kumulacji w klasie I dzieci z dwóch roczników (pierwotnie w roku szkolnym 2012/2013, a po zmianie – 2014/2015);
- budynki szkolne posiadają odpowiednie warunki techniczne do nauki dzieci sześciolletnich w klasach pierwszych, ponieważ prowadzone są w nich oddziały przedszkolne dla dzieci sześciolletnich (co jest akceptowane przez odpowiednie organy kontroli i nadzoru pedagogicznego oraz rodziców);
- w szkołach prowadzących oddziały przedszkolne dla dzieci sześciolletnich istnieje możliwość – w roku szkolnym wprowadzenia obowiązku szkolnego dla wszystkich dzieci sześciolletnich – pozostawienia w tym samym pomieszczeniu dotychczasowego oddziału przedszkolnego jako klasy I szkoły podstawowej (bez potrzeby przygotowywania nowego pomieszczenia i z tym samym nauczycielem);
- ze względu na zmniejszającą się, wskutek niżu demograficznego, liczbę uczniów w szkołach podstawowych powstaje nadwyżka nauczycieli z kwalifikacjami do nauczania wczesnoszkolnego, a wcześniejsze wdrożenie obowiązku szkolnego dla dzieci sześciolletnich skutkowałoby zachowaniem miejsca pracy dla części tych nauczycieli.

Przykłady:

- W Urzędzie Miasta Szczecin oszacowano, że w roku szkolnym 2014/2015 może wystąpić wzrost liczby oddziałów klas I w prowadzonych szkołach podstawowych łącznie o 110, tj. o 86,6% w porównaniu do 127 oddziałów klas I w roku szkolnym 2012/2013. Spowoduje to wzrost ogólnej liczby oddziałów klas I-VI szkół podstawowych z 755 w bieżącym roku szkolnym do 865 w roku szkolnym 2014/2015. Będzie to nadal mniejsza liczba oddziałów ogółem niż występująca w latach wcześniejszych, tj.: 2003/2004 – 1.012 (o 147), 2004/2005 – 958 (o 93), 2005/2006 – 912 (o 47), 2006/2007 – 870 (o 5).
- W Urzędzie Miasta Zamość stwierdzono, że szkoły podstawowe były przygotowane do obejmowania nauką szkolną wszystkich dzieci sześciolletnich zamieszkałych na terenie gminy od pierwszego roku okresu przejściowego, umożliwiającego spełnianie obowiązku szkolnego przez dzieci sześciolletnie. W roku szkolnym 2009/2010 w prowadzonych przez gminę szkołach podstawowych było ogółem 3.444 uczniów w 144 oddziałach, podczas gdy w roku szkolnym 2005/2006 w tych samych szkołach było 4.468 uczniów w 172 oddziałach, tj. więcej o 1.024 uczniów i 28 oddziałów. Liczba dzieci sześciolletnich zamieszkałych na terenie gminy w latach szkolnych 2009/2010–2012/2013 kształtowała się w granicach 562-577. Objęcie obowiązkiem szkolnym wszystkich dzieci sześciolletnich jednocześnie skutkowałoby – w roku szkolnym dokonania tej operacji – potrzebą utworzenia szacunkowo dodatkowych 23 oddziałów szkolnych (przy zalecanej liczebności 26 uczniów w oddziale).

- *Wójt Gminy Rajcza stwierdził, że prowadzone przez gminę szkoły podstawowe mogą zapewnić pomieszczenia do objęcia nauczaniem dzieci sześciolatków, ponieważ w przeszłości były to szkoły ośmioklasowe. W trzech z pięciu szkół funkcjonują tzw. „zerówki”, do których już obecnie uczęszczają dzieci sześciolatków i pięciolatków, więc są one przygotowane do pracy z dziećmi w wieku sześć lat. Jeśli zajdzie potrzeba zakupu dodatkowych stolików i krzesełek dla uczniów, to będzie to zrealizowane w okresie lipiec-sierpień 2013 r. Kolejne dwie szkoły, to szkoły z małą liczbą uczniów, więc przyjęcie dwóch roczników uczniów w jednym roku nie będzie problemem. Szkoły te posiadają odpowiednie wyposażenie (meble, pomoce dydaktyczne, kąciki do zabaw i nauki, kąciki tematyczne), a poprawy i uzupełnienia wymaga jedynie zaplecze sanitarno-higieniczne (odpowiednie prace zaplanowano na lipiec-sierpień 2013 r.).*

3. W latach szkolnych 2009/2010–2012/2013 w kontrolowanych gminach nie badano wpływu objęcia obowiązkiem szkolnym dzieci sześciolatków na wzrost zapotrzebowania na nauczycieli nauczania wczesnoszkolnego w prowadzonych szkołach. Potrzeby kadrowe szkół były oceniane na etapie zatwierdzania ich arkuszy organizacyjnych na kolejne lata. Sprawdzano wówczas możliwość doraźnego zwiększenia zatrudnienia nauczycieli w roku obowiązkowego posłania wszystkich dzieci sześciolatków do klasy I. W żadnej z gmin nie stwierdzono konieczności podejmowania wyprzedzających działań w celu pozyskania nowych kadr w związku z naborem do klas I dzieci sześciolatków.

Z szacunków i ocen przeprowadzonych w gminach wynika, że skumulowanie w roku szkolnym 2014/2015 dwóch roczników dzieci w klasach I spowoduje zwiększenie liczby oddziałów szkolnych i potrzebę zwiększenia zatrudnienia nauczycieli edukacji wczesnoszkolnej głównie w gminach miejskich.

Niepodejmowanie przez kontrolowane miasta wyprzedzających działań w celu pozyskania w przyszłości nowych nauczycieli wyjaśniano istnieniem na rynku pracy wystarczającej nadwyżki nauczycieli poszukujących pracy z kwalifikacjami w zakresie edukacji wczesnoszkolnej oraz możliwością wykorzystania już zatrudnionych nauczycieli edukacji wczesnoszkolnej nauczających obecnie innych przedmiotów (posiadających kwalifikacje do nauczania drugiego przedmiotu). W gminach miejskich i miejsko-wiejskich objęcie wszystkich sześciolatków obowiązkiem szkolnym nie spowoduje na ogół konieczności pozyskiwania nowych nauczycieli do edukacji wczesnoszkolnej, bowiem w mniejszych szkołach nie wystąpi wzrost liczby oddziałów szkolnych (a jedynie wzrost liczebności uczniów w oddziale), a ewentualne potrzeby kadrowe spowodowane zwiększeniem liczby oddziałów klas I w większych szkołach są zabezpieczone w już istniejącej nadwyżce zatrudnionych w szkołach nauczycieli z wymaganymi kwalifikacjami.

Przykłady:

- *W Urzędzie Miejskim w Białymstoku szacowano, że objęcie obowiązkiem szkolnym 50% dzieci sześciolatków w roku szkolnym 2010/2011 i wszystkich w roku szkolnym 2012/2013 skutkowałoby potrzebą dodatkowego zatrudnienia do nauczania w klasach I (ogółem w prowadzonych przez miasto szkołach podstawowych) po 50 nauczycieli w każdym roku. Nie podejmowano żadnych działań na rzecz zapewnienia odpowiedniej kadry nauczycielskiej, uznając jej dostępność na rynku pracy. W prowadzonej w Urzędzie Miejskim ewidencji nauczycieli poszukujących pracy w latach 2009–2012 corocznie było rejestrowanych od 62 do 86 osób posiadających kwalifikacje do nauczania w klasach I-III szkoły podstawowej.*
- *W gminie Nałęczów zwiększenie liczby uczniów szkół podstawowych wskutek objęcia obowiązkiem szkolnym części dzieci sześciolatków (34 uczniów w latach 2009/2010–2012/2013) nie skutkowało koniecznością zatrudnienia dodatkowych nauczycieli. Burmistrz Nałęczowa ocenił, że objęcie sześciolatków obowiązkiem szkolnym może w przyszłości skutkować potrzebą dodatkowego zatrudnienia jednego nauczyciela w Szkole Podstawowej w Nałęczowie. Przy zrealizowaniu planowanej przez gminę likwidacji jednej ze szkół podstawowych (z dniem 31 sierpnia 2013 r.) nauczyciel nauczania zintegrowanego ze szkoły zlikwidowanej będzie mógł podjąć pracę w Szkole Podstawowej w Nałęczowie.*
- *W Urzędzie Gminy Łambinowice oceniono, że objęcie wszystkich dzieci sześciolatków obowiązkiem szkolnym spowoduje jedynie pełniejsze wykorzystanie już zatrudnionych nauczycieli posiadających kwalifikacje*

do nauczania wczesnoszkolnego. W roku szkolnym 2012/2013 w trzech szkołach podstawowych na terenie gminy zatrudniano łącznie 18 takich nauczycieli, podczas gdy naukę w klasach I-III organizowano łącznie w 12 oddziałach. W tym stanie kadrowym możliwe jest zwiększenie zakresu edukacji wczesnoszkolnej na terenie gminy o dalsze sześć oddziałów.

4. W roku szkolnym 2012/2013 kontrolowane gminy prowadziły łącznie 300 szkół podstawowych. Do końca 2012 r. w ramach programu „Radosna szkoła” w miejsca zabaw wyposażono 282 (94%) z tych szkół w 15 gminach, a w place zabaw – 167 (55,7%) szkół w ośmiu gminach. Na zadania te gminy uzyskały w latach 2009–2012 dofinansowanie z budżetu państwa w kwocie ogółem 22.362,5 tys. zł, z której wykorzystaly łącznie 16.865,2 tys. zł (75,4%), z tego na utworzenie miejsc zabaw – 3.141,6 tys. zł i na utworzenie lub modernizację placów zabaw – 13.723,6 tys. zł. Na realizację zadań w ramach programu kontrolowane gminy zaangażowały środki własne w szacunkowej²⁵ kwocie łącznej 15.506,9 tys. zł, z tego na utworzenie miejsc zabaw – 325,3 tys. zł i na utworzenie lub modernizację placów zabaw – 15.181,6 tys. zł.

Przykłady:

- *Gmina Pasym (miejsko-wiejska), prowadząca w roku szkolnym 2012/2013 dwie szkoły podstawowe (wcześniej trzy szkoły) nie wzięła udziału w żadnej części programu „Radosna szkoła”. Z wyjaśnienia Burmistrza Gminy wynika, że podstawowym powodem nieprzystąpienia do programu był brak środków na zapewnienie wkładu własnego gminy, ze względu na realizację innych inwestycji.*
- *Miasto Kielce, będące w roku szkolnym 2012/2013 organem prowadzącym dla 25 szkół podstawowych, wzięło udział w programie „Radosna szkoła” tylko w zakresie miejsc zabaw, w które wyposażono 23 szkoły. Z wyjaśnienia dyrektora Wydziału Edukacji, Kultury i Sportu Urzędu Miasta Kielce wynika, że gmina uznała tworzenie szkolnych placów zabaw w programie „Radosna szkoła” za nieuzasadnione ze względów pedagogicznych, ekonomicznych i organizacyjnych, między innymi ze względu na fakt, że podstawa programowa kształcenia ogólnego dla I etapu edukacji nie przewiduje zajęć na placach zabaw, a uczniowie szkół mogą korzystać z ogólnodostępnych placów zabaw i terenów zielonych w mieście oraz z placów zabaw należących do przedszkoli samorządowych, które usytuowane są w okolicy wielu szkół.*

5. Gminy wywiązywały się z obowiązku dowożenia do szkoły uczniów klas I w sytuacji, gdy droga do szkoły przekraczała ustawowo określoną odległość²⁶, oraz zapewniały opiekę dla uczniów w czasie przewozu. Dowożenie uczniów do szkół organizowano w ośmiu kontrolowanych gminach, w tym do 13 szkół objętych kontrolą. Ze względu na rozkłady kursowania autobusów szkolnych czas oczekiwania uczniów na powrót do domu po zajęciach szkolnych wynosił maksymalnie 3 godziny i 25 minut, czas oczekiwania przez jedną godzinę lub dłużej wystąpił w 10 szkołach. Uczniom zapewniono opiekę w czasie przewozu organizowanego przez gminę.

W pięciu (62,5%) gminach stwierdzono nieprawidłowości w organizowaniu opieki dla uczniów w czasie przewozu, polegające na powierzeniu tych zadań nauczycielom szkół w ramach obowiązującego ich czasu pracy, przeznaczonego na realizację zajęć dydaktycznych, wychowawczych i opiekuńczych bezpośrednio z uczniami (tzw. pensum dydaktyczne) lub na realizację innych zajęć i czynności wynikających z zadań statutowych szkoły²⁷. Bezumowne obciążenie nauczycieli sprawowaniem opieki nad uczniami w czasie przewozu autobusami szkolnymi było niezgodne z art. 42 ust. 2 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela

²⁵ Wydatki ze środków własnych kontrolowanych gmin na utworzenie lub modernizację placów zabaw w 2012 r. przyjęto w wielkościach deklarowanych w umowach o dofinansowanie, a na utworzenie miejsc zabaw – według stanu wykonania na dzień 30 września 2012 r.

²⁶ Zgodnie z art. 17 ust. 2 pkt 1 ustawy o systemie oświaty, w przypadku uczniów klas I-IV szkół podstawowych droga dziecka z domu do szkoły nie może przekraczać 3 km. Zgodnie z art. 17 ust. 3 ustawy o systemie oświaty dowożenie dzieci jest obowiązkiem gminy.

²⁷ Kielce, Bogoria, Nałęczów, Łódź, Inowódz.

(„ustawa Karta Nauczyciela”²⁸, bowiem nie jest to zadanie statutowe szkoły i nie wchodzi do zakresu obowiązków nauczycieli, które powinny być wykonywane w ramach ustalonego im tygodniowego wymiaru czasu pracy (40 godzin).

Ponadto w jednej ze szkół stwierdzono przypadek powierzenia opieki nad uczniami w czasie przewozu kierowcy mikrobusu, a w drugiej – nieformalne sprawowanie opieki przez nauczyciela korzystającego z przejazdu autobusem szkolnym na trasie od swego miejsca zamieszkania do szkoły i z powrotem (bez zawarcia w tym celu umowy z nauczycielem i bez uwzględnienia opieki nad przewożonymi uczniami w przydziale obowiązków). W ocenie NIK rozwiązania te nie dają pewności właściwej reakcji opiekuna przewożonych uczniów w nagłych potrzebach.

3.4 Przygotowanie kontrolowanych szkół podstawowych do objęcia dzieci sześciolletnich obowiązkiem szkolnym

1. Udział uczniów sześciolletnich w klasach I w kontrolowanych szkołach podstawowych przedstawia poniższe zestawienie.

Wyszczególnienie	Rok szkolny			
	2009/2010	2010/2011	2011/2012	2012/2013
Liczba uczniów sześciolletnich w klasach I	38	78	203	170
Liczba uczniów ogółem w klasach I	1 280	1 269	1 324	1 230
Udział uczniów sześciolletnich w klasach I [%]	3,0	6,1	15,3	13,8

We wszystkich kontrolowanych szkołach podstawowych nauka w klasach I prowadzona była w oddziałach różnowiekowych – złożonych z uczniów sześciolletnich i siedmioletnich.

Jedynie w przypadku Szkoły Podstawowej nr 71 w Szczecinie liczba uczniów sześciolletnich zgłoszonych ogółem do klas I (32 w roku szkolnym 2012/2013 i 21 w roku szkolnym 2011/2012) umożliwiała utworzenie (ale tego nie uczyniono) różnowiekowych oddziałów tych uczniów. W pozostałych przypadkach w klasach I było maksymalnie 17 uczniów sześciolletnich w danym roku szkolnym. Wszyscy uczniowie sześciolletni przyjęci do klas I szkoły podstawowej w latach szkolnych 2009/2010–2012/2013 spełniali wymóg odbycia rocznego przygotowania przedszkolnego.

2. W roku szkolnym 2012/2013 tylko cztery (12,5%)²⁹ spośród 32 kontrolowanych szkół podstawowych spełniało jednocześnie wszystkie warunki przyjęte w kontroli NIK za podstawowy wyznacznik przygotowania szkoły do objęcia nauką dzieć sześciolletnich, tj.:

- **prowadzenie nauczania w klasie I w sali lekcyjnej wyposażonej zgodnie z zaleceniami podstawy programowej kształcenia ogólnego dla I etapu edukacyjnego – warunkowi tego nie spełniało 16 szkół (50%);**
- **prowadzenie świetlicy szkolnej, organizującej zajęcia opiekuńczo-wychowawcze dla uczniów klas I-III zgodnie z wymaganiami ramowego statutu publicznej szkoły podstawowej (tj. w grupach wychowawczych, których liczebność nie przekracza 25 uczniów), a także umożliwienie uczniom zjedzenia ciepłego posiłku w szkole – warunkowi tego nie spełniało 18 szkół (56,3%);**

²⁸ Dz.U. z 2006 r. Nr 97, poz. 674, ze zm.

²⁹ Zespół Szkół nr 6 w Zamościu, Zespół Szkół z Oddziałami Integracyjnymi nr 1 w Zamościu, Szkoła Podstawowa nr 7 w Łodzi, Szkoła Podstawowa nr 110 w Łodzi.

- utworzenie w szkole miejsca zabaw i placu zabaw w ramach programu „Radosna szkoła” lub innych miejsc i placów zabaw o takich samych standardach wykonania i wyposażenia – warunku tego nie spełniało 19 szkół (59,4%);
- zatrudnianie do prowadzenia zajęć edukacyjnych z uczniami klas I-III nauczycieli posiadających wymagane kwalifikacje – warunek ten spełniały wszystkie szkoły.

Niespełnianie przez szkoły powyższych warunków może mieć wpływ na niechęć rodziców do posyłania dzieci sześciolletnich do szkoły.

2.1. We wszystkich kontrolowanych szkołach podstawowych stwierdzono – w różnym stopniu – organizowanie nauczania niezgodnie z zalecanymi warunkami i sposobami realizacji podstawy programowej z 2008 r. na I etapie edukacyjnym. Powodem tego były ograniczenia wynikające z warunków lokalowych szkoły lub braków w wyposażeniu:

- w 27 szkołach (84,4%) nie zapewniono uczniom klas I możliwości pracy przy osobnym komputerze w pracowni komputerowej (zalecenie nr 11);
- w 14 szkołach (43,8%) nie wyposażono sal lekcyjnych klas I w kilka zestawów komputerowych z dostępem do Internetu i oprogramowaniem odpowiednim do wieku (zalecenia nr 3 i 11);
- w sześciu szkołach (18,8%) nie wyposażono sal lekcyjnych klas I w sprzęt audiowizualny (zalecenie nr 3);
- w sześciu szkołach (18,8%) nie zapewniono uczniom klas I możliwości realizacji zajęć z wychowania fizycznego w sali gimnastycznej i na boisku (zalecenie nr 14), ze względu na brak sal gimnastycznych w pięciu szkołach i brak boiska w jednej szkole;
- w czterech szkołach (12,5%) w salach lekcyjnych klas I nie została urządzona część rekreacyjna (zalecenie nr 3);
- w jednej szkole (3,1%) nie zapewniono uczniom klas I możliwości pozostawiania części podręczników i przyborów szkolnych (zalecenie nr 3).

2.2. W 11 kontrolowanych szkołach (34,4%) nie zapewniono odpowiednich warunków do organizowania uczniom klas I zajęć ruchowych i zabawy³⁰. W trzech szkołach nie zorganizowano miejsc zabaw dla dzieci (do końca 2012 r. szkoły te nie wzięły udziału w programie „Radosna szkoła” w zakresie tworzenia miejsc zabaw). Place zabaw dla dzieci posiadało 21 kontrolowanych szkół (z tego 13 utworzone w ramach programu „Radosna szkoła” i osiem utworzonych poza programem, a pozostałe 11 szkół funkcjonowało bez żadnych placów zabaw dla dzieci. Place zabaw utworzone poza programem „Radosna szkoła” posiadały ogólnie niższy standard jakościowy, wynikający przede wszystkim z braku nawierzchni syntetycznej oraz mniejszego zakresu wyposażenia w urządzenia do zabaw³¹.

Na tle założeń programu „Radosna szkoła”, brak miejsc zabaw i placów zabaw dla dzieci najmłodszych w szkołach należy uznać za ograniczenie warunków do realizacji podstawy programowej kształcenia ogólnego na I etapie edukacyjnym. Zgodnie z programem „Radosna

³⁰ Zespół Szkół Samorządowych w Sztablinie, Szkoła Podstawowa nr 4 w Sosnowcu, Szkoła Podstawowa nr 1 w Kielcach, Szkoła Podstawowa nr 4 w Kielcach, Szkoła Podstawowa w Nałęczowie, Szkoła Podstawowa w Inowłodzu, Zespół Szkolno-Przedszkolny w Pasymiu, Szkoła Podstawowa w Tylkowie, Szkoła Podstawowa nr 10 w Opolu, Szkoła Podstawowa w Łambinowicach, Szkoła Podstawowa nr 42 w Szczecinie. Przykładowo w Zespole Szkolno-Przedszkolnym w Jasienicy Dolnej zajęcia wychowania fizycznego dla uczniów klas I odbywały się na szkolnym korytarzu 55 m².

³¹ Poza programem „Radosna szkoła” place zabaw finansowano z następujących źródeł: w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich (w działaniu 413 *Wdrażanie lokalnych strategii rozwoju*), ze środków uzyskiwanych przez gminy z opłat za wydawanie zezwoleń na sprzedaż alkoholu, z funduszy sołeckich, środków budżetowych gmin.

szkoła” najważniejszym celem, związanym z wyposażeniem w pomoce dydaktyczne miejsc zabaw w szkole, jest zaspokojenie naturalnej potrzeby ruchu i zabawy, właściwych dla dzieci w młodszym wieku szkolnym, zaś szkolny plac zabaw umożliwi dzieciom podejmowanie aktywności fizycznej w sposób pozwalający im rozładować napięcia emocjonalne i fizyczne wynikające z ograniczenia spontanicznej aktywności w trakcie większości zajęć prowadzonych w klasach.

Brak miejsc zabaw i placów zabaw w szkołach zwiększa stopień zróżnicowania warunków edukacji dzieci sześciolletnich w klasie I szkoły podstawowej w stosunku do tych samych wiekowo dzieci objętych przygotowaniem w oddziałach przedszkolnych. Zgodnie z zalecanymi warunkami i sposobem realizacji podstawy programowej wychowania przedszkolnego dla przedszkoli, oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych oraz innych form wychowania przedszkolnego³², w zagospodarowaniu czasu przebywania dziecka w przedszkolu w rozliczeniu tygodniowym:

- co najmniej jedną piątą czasu należy przeznaczyć na zabawę (w tym czasie dzieci bawią się swobodnie, przy niewielkim udziale nauczyciela);
- co najmniej jedną piątą czasu (w przypadku młodszych dzieci – jedną czwartą czasu), dzieci spędzają w ogrodzie przedszkolnym, na boisku, w parku itp. (organizowane są tam gry i zabawy ruchowe, zajęcia sportowe, obserwacje przyrodnicze, prace gospodarcze, porządkowe i ogrodnicze itd.).

W siedmiu szkołach (24,1% spośród ogółem 29 szkół uczestniczących w programie „Radosna szkoła”) stwierdzono brak właściwego wykorzystania pomocy dydaktycznych zakupionych do miejsc zabaw ze względu na brak odpowiednich sal³³. W szkołach tych nie utworzono miejsc zabaw dostępnych dla uczniów wszystkich oddziałów klas I-III, a zakupione pomoce wykorzystywano na wyposażenie konkretnych sal zajęciowych lub zdeponowano w odrębnych pomieszczeniach, z których były wypożyczane przez nauczycieli na konkretne zajęcia.

W dwóch szkołach część zakupionych pomocy dydaktycznych została przekazana do wykorzystania w oddziale przedszkolnym dla sześciolatków. Było to niezgodne z założeniami programu „Radosna szkoła”, którego beneficjentami mają być uczniowie klas I-III.

Przykłady:

- W Publicznej Szkole Podstawowej im. Bohaterów Walki z Faszyzmem w Łambinowicach zakupione do miejsca zabaw pomoce dydaktyczne o wartości 11.895 zł wykorzystano na wyposażenie części rekreacyjnej sali lekcyjnej o powierzchni 48 m², w której prowadzone są (na dwie zmiany) zajęcia dla dwóch oddziałów klasy I. W tej sytuacji uczniowie oddziałów klas II i III nie mają możliwości skorzystania z tych pomocy w czasie trwania zajęć lekcyjnych.
- W Szkole Podstawowej nr 1 w Rajczy zakupione do miejsca zabaw pomoce dydaktyczne o wartości 11.988,58 zł zgromadzono w szafie umieszczonej w sali lekcyjnej, w której odbywała się część zajęć dwóch oddziałów klasy I, oraz w gabinecie nauczycieli wychowania fizycznego. Na zajęcia prowadzone w innych pomieszczeniach z uczniami klas I-III nauczyciele wypożyczali doraźnie pomoce dydaktyczne z szafy w sali klasy I. Tablicą informacyjną programu „Radosna szkoła” oznaczono szafę z pomocami dydaktycznymi.
- W Zespole Szkół Samorządowych w Krasnymborze zakupione do miejsca zabaw pomoce dydaktyczne o wartości 5.999 zł rozdysponowano do trzech sal lekcyjnych (klas I, II, III), dwóch sal oddziałów przedszkolnych (pięciolatek i sześciolatek) oraz magazynka przy sali gimnastycznej.

³² Załącznik nr 1 do rozporządzeń Ministra Edukacji Narodowej (z dnia 23 grudnia 2008 r. i z dnia 27 sierpnia 2012 r.) w sprawie podstawy programowej wychowania przedszkolnego oraz kształcenia ogólnego w poszczególnych typach szkół.

³³ Zespół Szkół Samorządowych w Sztabinie, Zespół Szkół Samorządowych w Krasnymborze, Szkoła Podstawowa nr 1 w Rajczy, Szkoła Podstawowa w Rycerze Dolnej, Szkoła Podstawowa nr 4 w Kielcach, Szkoła Podstawowa w Niedźwiedziu, Szkoła Podstawowa w Łambinowicach.

2.3. W 18 kontrolowanych szkołach stwierdzono niewłaściwe warunki do sprawowania opieki nad uczniami poza czasem zajęć lekcyjnych³⁴:

- cztery spośród 28 szkół prowadzących zajęcia opiekuńczo-wychowawcze dla uczniów poza czasem zajęć lekcyjnych, w tym uczniów dowożonych do szkoły, nie dysponowało wydzielonym pomieszczeniem na świetlicę szkolną (zajęcia takie organizowano w dostępnych w danym czasie salach lekcyjnych);
- w 12 szkołach zajęcia opiekuńczo-wychowawcze w świetlicy szkolnej organizowano w grupach przekraczających dopuszczalną liczebność 25 uczniów, określoną w § 7 ust. 2 ramowego statutu publicznej szkoły podstawowej;
- w dwóch szkołach nie zapewniono uczniom możliwości spożywania ciepłych posiłków, ze względu na brak warunków lokalowych do urządzenia kuchni i jadalni.

Sposób organizacji świetlic w kontrolowanych szkołach nie zapewniał skutecznego wykorzystania czasu zajęć opiekuńczo-wychowawczych. Zajęcia świetlicowe były prowadzone w grupach o zróżnicowanym składzie uczniów pod względem wieku i liczebności (nawet do 60 uczniów pod opieką jednego wychowawcy) i zmieniającym się w ciągu dnia. Było to niezgodne z § 7 ust. 2 ramowego statutu publicznej szkoły podstawowej, z którego wynika obowiązek prowadzenia zajęć świetlicowych w grupach wychowawczych, których liczebność nie powinna przekraczać 25 uczniów. Brakowi stałych grup wychowawczych towarzyszyła na ogół zmienność nauczycieli prowadzących zajęcia świetlicowe z tymi samymi uczniami w różnych dniach i różnych porach dnia.

Przykłady:

- *W Szkole Podstawowej nr 27 im. Stanisława Wyspiańskiego w Sosnowcu na potrzeby świetlicy wydzielono dwie sale, z przeznaczeniem do zajęć i zabawy oraz zajęć komputerowych. Do prowadzenia zajęć opiekuńczo-wychowawczych w świetlicy szkolnej w roku szkolnym 2012/2013 zatrudniano jednego wychowawcę (kierownika świetlicy) w wymiarze $\frac{3}{4}$ etatu, a w pozostałym zakresie zadania te wykonywało 11 nauczycieli w ramach obowiązującego ich czasu pracy na podstawie art. 42 ust. 2 pkt 2 lit. a ustawy Karta Nauczyciela (poza pensum dydaktycznym) w wymiarze jednej lub dwóch godzin tygodniowo. Dodatkowo do prowadzenia opieki świetlicowej wykorzystywano jednego wolontariusza. Ze świetlicy szkolnej korzystało 82 uczniów z klas I-IV i oddziału przedszkolnego. Zajęcia świetlicowe prowadzono bez formalnego podziału na grupy.*
- *W Szkole Podstawowej w Niedźwiedziu nie utworzono świetlicy. W roku szkolnym 2012/2013 do szkoły dowożono 34 uczniów. Po skończonych zajęciach uczniowie oczekiwali na środki transportu od 60 do 115 minut. Zajęcia opiekuńczo-wychowawcze dla tych uczniów prowadzili nauczyciele w ramach obowiązującego ich czasu pracy na podstawie art. 42 ust. 2 pkt 2 lit. a ustawy Karta Nauczyciela. Zajęcia organizowano w formie gier i zabaw w sali lekcyjnej lub na boisku szkolnym. Nie organizowano odrębnych grup zajęciowych dla uczniów klas I-III.*

2.4. W roku szkolnym 2012/2013 we wszystkich kontrolowanych szkołach do realizacji zajęć lekcyjnych na I etapie edukacyjnym oraz zajęć opiekuńczo-wychowawczych w świetlicy zatrudniano nauczycieli posiadających kwalifikacje określone w rozporządzeniu w sprawie kwalifikacji wymaganych od nauczycieli. Wszyscy nauczyciele wzięli udział w latach szkolnych 2009/2010–2011/2012 w formach doskonalenia zawodowego w zakresie problematyki związanej z realizacją podstawy programowej z 2008 r., nauczania wczesnoszkolnego w grupach różnowiekowych, diagnozy gotowości szkolnej, indywidualizacji nauczania itp. W klasach I nauczanie zorganizowano

³⁴ Szkoła Podstawowa nr 43 w Białymstoku, Szkoła Podstawowa nr 2 w Białymstoku, Zespół Szkół Samorządowych w Sztabinie, Zespół Szkół Samorządowych w Krasnymborze, Szkoła Podstawowa nr 27 w Sosnowcu, Szkoła Podstawowa nr 1 w Kielcach, Szkoła Podstawowa nr 4 w Kielcach, Szkoła Podstawowa w Bogorii, Szkoła Podstawowa w Niedźwiedziu, Szkoła Podstawowa w Inowłodzu, Publiczna Szkoła Podstawowa w Brzustowie, Szkoła Podstawowa nr 2 w Ełku, Zespół Szkolno-Przedszkolny w Pasymiu, Szkoła Podstawowa nr 24 w Opolu, Zespół Szkolno-Przedszkolny w Jasienicy Dolnej, Szkoła Podstawowa nr 71 w Szczecinie, Zespół Szkolno-Przedszkolny w Cedyni, Szkoła Podstawowa w Piasku.

w sposób zalecany w podstawie programowej (zalecenia nr 5 i 6), tj. w formie kształcenia zintegrowanego prowadzonego przez jednego nauczyciela, z dopuszczalnym wyodrębnieniem do prowadzenia przez innych nauczycieli nauki języka obcego (we wszystkich szkołach), zajęć komputerowych (w sześciu szkołach) i edukacji plastycznej (w jednej szkole).

3. W 10 kontrolowanych szkołach (31,3%) odnotowano oddziały klas I o liczebności 27-30 uczniów, tj. powyżej zalecanej w podstawie programowej z 2008 r. (niemającej charakteru normy bezwzględnej) maksymalnej liczebności 26 uczniów (zalecenie nr 4)³⁵. Przekroczenie liczebności dotyczyło 28 z ogółem 82 badanych oddziałów w tych szkołach, tj. 34,1%. Przyczyną tego była głównie polityka organu prowadzącego szkołę w zakresie organizacji nauczania (brak zgody na tworzenie kolejnego oddziału przy tej liczebności uczniów).

W wyjaśnieniach przedstawicieli organów prowadzących wskazywano na ogół, że przekraczanie zalecanej liczebności oddziałów o kilku uczniów stanowi rozsądny kompromis między oczekiwaniami rodziców, zaleceniami zawartymi w podstawie programowej oraz gospodarnym dysponowaniem środkami budżetowymi.

Określenie maksymalnej liczebności oddziału klasy I jedynie jako zalecenia sprzyjało praktyce tworzenia oddziałów przekraczających zalecaną w podstawie programowej liczebność do 26 uczniów. Jednocześnie powodowało to zwiększenie stopnia zróżnicowania warunków edukacji dzieci sześciolletnich w klasie I szkoły podstawowej w stosunku do tych samych wiekowo dzieci objętych przygotowaniem w oddziałach przedszkolnych. Zgodnie z § 5 ust. 2 ramowego statutu przedszkola publicznego³⁶ liczebność oddziału przedszkolnego (z wyłączeniem oddziałów integracyjnych i specjalnych) nie może przekraczać 25 dzieci.

4. W 25 kontrolowanych szkołach (78,1%)³⁷ stwierdzono niespełnianie – w różnym zakresie – wymagań określonych w rozporządzeniu Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 31 grudnia 2002 r. w sprawie bezpieczeństwa i higieny w publicznych i niepublicznych szkołach i placówkach³⁸:

- w 18 szkołach (56,3%) dla części uczniów klas I nie zapewniono dostosowanych do wymagań ergonomii mebli szkolnych (stolików i krzeseł) w sali lekcyjnej, pracowni komputerowej lub świetlicy szkolnej, ze względu na niedostosowanie ich wysokości do wzrostu uczniów (wymaganie określone w § 9 ust. 2 rozporządzenia); w przypadku 14 szkół niedostosowanie mebli w pracowni komputerowej występowało w związku z realizacją zajęć komputerowych dla uczniów klas I w pracowniach przygotowanych do nauczania informatyki w klasach IV-VI;

³⁵ Szkoła Podstawowa nr 43 w Białymstoku, Szkoła Podstawowa nr 2 w Białymstoku, Szkoła Podstawowa nr 1 w Rajczy, Szkoła Podstawowa nr 1 w Kielcach, Zespół Szkół nr 6 w Zamościu, Szkoła Podstawowa nr 110 w Łodzi, Szkoła Podstawowa nr 2 w Ełku, Szkoła Podstawowa nr 3 w Ełku, Szkoła Podstawowa nr 10 w Opolu, Szkoła Podstawowa nr 71 w Szczecinie.

³⁶ Załącznik nr 1 do rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 21 maja 2001 r. w sprawie ramowych statutów publicznego przedszkola oraz publicznych szkół.

³⁷ Szkoła Podstawowa nr 43 w Białymstoku, Szkoła Podstawowa nr 2 w Białymstoku, Zespół Szkół Samorządowych w Sztabinie, Zespół Szkół Samorządowych w Krasnymborze, Szkoła Podstawowa nr 4 w Sosnowcu, Szkoła Podstawowa nr 27 w Sosnowcu, Szkoła Podstawowa nr 1 w Rajczy, Szkoła Podstawowa nr 1 w Kielcach, Szkoła Podstawowa nr 4 w Kielcach, Szkoła Podstawowa w Bogorii, Szkoła Podstawowa w Niedźwiedziu, Zespół Szkół nr 6 w Zamościu, Zespół Szkół z Oddziałami Integracyjnymi nr 1 w Zamościu, Szkoła Podstawowa nr 7 w Łodzi, Szkoła Podstawowa w Inowłodzu, Szkoła Podstawowa nr 2 w Ełku, Szkoła Podstawowa nr 3 w Ełku, Zespół Szkolno-Przedszkolny w Pasymiu, Szkoła Podstawowa w Tylkowie, Szkoła Podstawowa nr 24 w Opolu, Szkoła Podstawowa nr 10 w Opolu, Szkoła Podstawowa w Łambinowicach, Szkoła Podstawowa nr 71 w Szczecinie, Zespół Szkolno-Przedszkolny w Cedyni, Szkoła Podstawowa w Piasku.

³⁸ Dz. U. z 2003 r. Nr 6, poz. 69, ze zm.

- w sześciu szkołach (18,8%) dla uczniów klas I nie zapewniono dostosowanych do wymagań ergonomii warunków w szatni szkolnej, ze względu na zamontowanie wieszaków i półek na zbyt dużej wysokości (wymaganie określone w § 9 ust. 2 rozporządzenia);
- w trzech szkołach (9,4%) dla uczniów klas pierwszych nie zapewniono dostosowanych do wymagań ergonomii rozwiązań w sanitariatach szkolnych, ze względu na wysokość montażu i wielkość urządzeń sanitarnych (wymaganie określone w § 9 ust. 2 rozporządzenia);
- w sześciu przypadkach (18,8%) dyrektorzy szkół nie wywiązali się z obowiązku przekazania organowi prowadzącemu szkołę kopii protokołu z obowiązkowej (co najmniej raz w roku) kontroli zapewnienia bezpiecznych i higienicznych warunków korzystania z obiektów należących do szkoły i określenia kierunków poprawy (wymaganie określone w § 3 ust. 2 rozporządzenia);
- w trzech szkołach (9,4%) nie zapewniono równej nawierzchni dróg, przejść i boisk (wymaganie określone w § 7 ust. 2 pkt 2 rozporządzenia);
- w dwóch szkołach (6,3%) miejsca obowiązkowego zamieszczenia apteczek ze środkami do udzielania pierwszej pomocy nie zostały wyposażone w instrukcje o zasadach udzielania pierwszej pomocy (wymaganie określone w § 20 rozporządzenia);
- w jednej szkole (3,1%) nie zapewniono uczniom klas I warunków do pozostawiania w szkole części podręczników i przyborów szkolnych (wymaganie określone w § 4a rozporządzenia);
- w jednej szkole (3,1%) nie zamontowano zabezpieczeń przed bezpośrednim wyjściem uczniów na jezdnię z terenu szkolnego (wymaganie określone w § 7 ust. 4 rozporządzenia);
- w jednej szkole (3,1%) nie zapewniono sprawności technicznej urządzeń w toalecie uczniowskiej (wymaganie określone w § 8 ust. 2 rozporządzenia).

5. W dziewięciu kontrolowanych szkołach (28,1%) warunki lokalowe nie pozwalały na organizowanie nauczania klas I-III w wyodrębnionej funkcjonalnie części obiektów szkolnych³⁹. Skutkiem tego było przebywanie uczniów z I etapu edukacyjnego, w tym uczniów sześciolletnich klas I, we wspólnych przestrzeniach z uczniami klas starszych (IV-VI), tj. podczas oczekiwania przed zajęciami lekcyjnymi i po ich zakończeniu, w czasie przerw na korytarzach szkolnych, w sanitariatach, w szatni, w świetlicy.

6. Najwyższa Izba Kontroli zbadała, w jakim stopniu pomieszczenia szkolne przeznaczone dla uczniów na I etapie edukacji spełniają wymagania techniczne obowiązujące aktualnie przy projektowaniu, budowie i modernizacji budynków użyteczności publicznych przeznaczonych na pobyt ludzi, określone w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie⁴⁰ (wymagania te nie dotyczą obiektów powstałych lub modernizowanych przed datą wejścia w życie rozporządzenia). W 27 kontrolowanych szkołach (84,4%) stwierdzono niespełnianie – w różnym

³⁹ Zespół Szkół Samorządowych w Krasnymborze, Szkoła Podstawowa nr 1 w Kielcach, Szkoła Podstawowa nr 4 w Kielcach, Szkoła Podstawowa w Niedźwiedziu, Szkoła Podstawowa w Nałęczowie, Szkoła Podstawowa w Inowłodzu, Zespół Szkolno-Przedszkolny w Pasymiu, Szkoła Podstawowa nr 10 w Opolu, Zespół Szkolno-Przedszkolny w Jasienicy Dolnej.

⁴⁰ Dz.U. Nr 75, poz. 690, ze zm.

zakresie – określonych w rozporządzeniu wymagań, które musiałyby spełnić obiekty szkolne projektowane, budowane lub modernizowane w okresie obowiązywania tego rozporządzenia⁴¹:

- w 26 szkołach część grzejników centralnego ogrzewania w pomieszczeniach przeznaczonych dla uczniów nie została zabezpieczona osłonami ograniczającymi kontakt uczniów z elementem grzejnym (wymaganie określone w § 302 ust. 3 rozporządzenia);
- w czterech szkołach (12,5%) w salach lekcyjnych nie zapewniono wentylacji grawitacyjnej lub mechanicznej (wymaganie określone w § 51 rozporządzenia);
- w trzech szkołach (9,4%) na sale zajęciowe dla uczniów wykorzystywano pomieszczenia nie spełniające warunku minimalnej wysokości 3 m (wymaganie określone w § 72 ust. 1 rozporządzenia);
- w jednym przypadku (3,1%) nie zapewniono toalet dla uczniów wewnątrz budynku szkolnego (wymaganie określone w § 84 ust. 1 rozporządzenia);
- w jednym przypadku (3,1%) w sanitariatach szkolnych nie zapewniono odpowiedniej do liczby uczniów umywalk i misek ustępowych (wymaganie określone w § 84 ust. 2 rozporządzenia).

Przykłady:

- W budynku Szkoły Podstawowej nr 4 w Kielcach sanitariaty (oddzielnie dla dziewcząt i chłopców) zlokalizowano w kontenerach na placu przed szkołą, wspólne dla wszystkich grup wiekowych uczniów (od klasy I do VI), z dostępnością ciepłej i zimnej wody oraz środków czystości. W budynku szkolnym funkcjonuje system ogrzewania za pomocą pieców kaflowych opalanych węglem kamiennym. W salach lekcyjnych nie wykonano wentylacji grawitacyjnej, ani mechanicznej. Szatnie dla uczniów urządzono na korytarzu szkolnym, wspólne dla wszystkich uczniów szkoły. W roku szkolnym 2012/2013 do szkoły uczęszczało 82 dzieci, w tym 11 do oddziału przedszkolnego.
- W Szkole Podstawowej im. Wojciecha Kętrzyńskiego w Pasymiu⁴² sanitariaty urządzone w budynku szkoły dla dziewcząt i chłopców były wspólne dla wszystkich grup wiekowych (od klasy I-VI), przy czym przygotowano w nich po jednej kabinie dla dzieci sześciolletnich (z urządzeniami zamontowanymi na obniżonej wysokości). W sanitariatach zapewniono dostępność ciepłej i zimnej wody. Każdy z sanitariatów wyposażony był w jedną umywalkę i pięć misek ustępowych, odpowiednio na 105 dziewcząt i 124 chłopców (łącznie 229 uczniów w roku szkolnym 2012/2013). Według wymogów określonych w § 84 ust. 2 w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, przy tej liczbie użytkowników w sanitariacie dla dziewcząt powinno być po 5-6 umywalk i misek ustępowych, a w sanitariacie dla chłopców 6-7 umywalk i 4-5 misek ustępowych. W salach lekcyjnych nie wykonano wentylacji grawitacyjnej, ani mechanicznej. Na ośmiu z ogółem 10 grzejników centralnego ogrzewania w czterech salach lekcyjnych klas I-III nie zamontowano osłon przed kontaktem uczniów z elementami grzejnymi. W roku szkolnym 2010/2011 na zajęcia lekcyjne jednego z dwóch oddziałów klasy I wykorzystywano pomieszczenie o obniżonej wysokości 2,6 m.

⁴¹ Szkoła Podstawowa nr 43 w Białymstoku, Szkoła Podstawowa nr 2 w Białymstoku, Zespół Szkół Samorządowych w Sztabinie, Zespół Szkół Samorządowych w Krasnymborze, Szkoła Podstawowa nr 27 w Sosnowcu, Szkoła Podstawowa nr 1 w Kielcach, Szkoła Podstawowa nr 4 w Kielcach, Szkoła Podstawowa w Bogorii, Szkoła Podstawowa w Niedźwiedziu, Zespół Szkół nr 6 w Zamościu, Zespół Szkół z Oddziałami Integracyjnymi nr 1 w Zamościu, Szkoła Podstawowa w Nałęczowie, Szkoła Podstawowa w Drzewcach, Szkoła Podstawowa nr 7 w Łodzi, Szkoła Podstawowa w Inowłodzu, Publiczna Szkoła Podstawowa w Brzustowie, Szkoła Podstawowa nr 2 w Elku, Szkoła Podstawowa nr 3 w Elku, Zespół Szkolno-Przedszkolny w Pasymiu, Szkoła Podstawowa w Tylkowie, Szkoła Podstawowa nr 24 w Opolu, Szkoła Podstawowa nr 10 w Opolu, Szkoła Podstawowa w Łambinowicach, Zespół Szkolno-Przedszkolny w Jasienicy Dolnej, Szkoła Podstawowa nr 42 w Szczecinie, Zespół Szkolno-Przedszkolny w Cedyni, Szkoła Podstawowa w Piasku.

⁴² Szkoła funkcjonuje w strukturze Zespołu Szkolno-Przedszkolnego w Pasymiu.

3.5 Inne ustalenia kontroli

1. W 23 (71,9%) kontrolowanych szkołach nie wydawano w latach 2009/2010–2012/2013 decyzji administracyjnych w sprawie objęcia dziecka sześciolatkiem obowiązkiem szkolnym⁴³. W dziewięciu kontrolowanych szkołach (28,1%) przyjęcie dziecka sześciolatka do szkoły na wniosek rodziców, na podstawie art. 12 ust. 1 i art. 13a ust. 1 ustawy z 2009 r. zmieniającej system oświaty (odpowiednio dla lat szkolnych 2009/2010–2011/2012 i 2012/2013), było stwierdzane w formie decyzji administracyjnej wydanej przez dyrektora szkoły.

W dwóch szkołach wystąpiły sytuacje wyłączenia dziecka sześciolatka ze spełniania obowiązku szkolnego na wniosek rodziców złożony po rozpoczęciu roku szkolnego, tj. przeniesienia dziecka sześciolatka z klasy I szkoły podstawowej do oddziału przedszkolnego dla dzieci sześciolatków⁴⁴. Dotyczyło to ogółem pięciu uczniów. Dyrektorzy szkół nie załatwili spraw przyjęcia dziecka do szkoły podstawowej i wyłączenia ze spełniania obowiązku szkolnego w drodze decyzji administracyjnych.

W ocenie NIK sprawy przyjęcia dziecka sześciolatka do szkoły podstawowej na podstawie art. 12 ust. 1 ustawy z 2009 r. o zmianie systemu oświaty, jak też na podstawie art. 13a ust. 1 tej ustawy (dodanej ustawą z 2012 r. o zmianie systemu oświaty), powinny być prowadzone w trybie postępowania administracyjnego i rozstrzygane decyzją administracyjną dyrektora szkoły, wydaną na podstawie art. 104 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego⁴⁵. Przepisy art. 12 ust. 1 i 2 oraz art. 13a ust. 1 ustawy zmieniającej nie określają formy, w jakiej ma nastąpić stwierdzenie objęcia dziecka sześciolatkiem obowiązkiem szkolnym, ale jedynie wymogi przyjęcia dziecka sześciolatka do szkoły w latach szkolnych 2009/2010 – 2011/2012 oraz 2012/2013 i 2013/2014. Ustawodawca przewidział tu inne wymogi, niż określone w art. 16 ust. 1 i 2 ustawy o systemie oświaty i dlatego wyłączył stosowanie tych przepisów do dzieci sześciolatków we wskazanych latach szkolnych, aczkolwiek w obu sytuacjach ma miejsce objęcie obowiązkiem szkolnym. Jednocześnie z art. 20 ust. 1 ustawy o systemie oświaty wynika, że obowiązek szkolny ma charakter administracyjnoprawny, a jego niespełnianie podlega egzekucji administracyjnej. Objęcie obowiązkiem szkolnym dziecka jest sprawą administracyjną, a dyrektor publicznej szkoły podstawowej jest organem właściwym do jej załatwienia. W celu rozstrzygnięcia wniosku rodziców o wcześniejsze objęcie obowiązkiem szkolnym dziecka w wieku sześciu lat dyrektor szkoły powinien wydać decyzję w tej sprawie na podstawie art. 104 § 1 ustawy Kodeks postępowania administracyjnego. W komunikacie Ministra Edukacji Narodowej⁴⁶ wyjaśniono, że przeniesienie dziecka sześciolatka z klasy I szkoły podstawowej do oddziału przedszkolnego dla dzieci sześciolatków jest możliwe i powinno nastąpić na podstawie ustawy Kodeks postępowania administracyjnego poprzez uchylene wcześniejszej decyzji dyrektora szkoły o przyjęciu dziecka do szkoły.

⁴³ Szkoła Podstawowa nr 43 w Białymstoku, Szkoła Podstawowa nr 2 w Białymstoku, Zespół Szkół Samorządowych w Sztablinie, Szkoła Podstawowa nr 4 w Sosnowcu, Szkoła Podstawowa nr 27 w Sosnowcu, Szkoła Podstawowa nr 1 w Kielcach, Szkoła Podstawowa w Niedźwiedziu, Zespół Szkół nr 6 w Zamościu, Zespół Szkół z Oddziałami Integracyjnymi nr 1 w Zamościu, Szkoła Podstawowa w Nałęczowie, Szkoła Podstawowa w Drzewcach, Szkoła Podstawowa nr 7 w Łodzi, Szkoła Podstawowa w Inowłodzu, Publiczna Szkoła Podstawowa w Brzostowie, Szkoła Podstawowa nr 2 w Ełku, Szkoła Podstawowa nr 3 w Ełku, Zespół Szkolno-Przedszkolny w Pasymiu, Szkoła Podstawowa w Tylkowie, Szkoła Podstawowa nr 24 w Opolu, Zespół Szkolno-Przedszkolny w Jasienicy Dolnej, Szkoła Podstawowa nr 71 w Szczecinie, Zespół Szkolno-Przedszkolny w Cedyni, Szkoła Podstawowa w Piasku.

⁴⁴ Szkoła Podstawowa nr 27 w Sosnowcu, Zespół Szkół nr 6 w Zamościu.

⁴⁵ Dz. U. z 2013 r., poz. 267.

⁴⁶ Dostępne na: www.men.gov.pl (w zakładce: „Życie szkoły/sześciolatek w szkole”). Komunikat z dnia 29 sierpnia 2012 r. pt. „Uczęszczanie do szkoły – prawem, a nie obowiązkiem sześciolatka”.

Nieprawidłowości w działaniu dyrektorów szkół wynikały ze złożonego stanu prawnego w tym zakresie. Niestosowanie procedur postępowania administracyjnego i niewydawanie decyzji administracyjnych w sprawie przyjęcia do szkoły dziecka sześciolatniego i jego rezygnacji z nauki w szkole dyrektorzy szkół wyjaśniali brzmieniem przepisów art. 13 i 13b ustawy z 2009 r. o zmianie systemu oświaty w związku z art. 16 ust. 1 i 2 ustawy o systemie oświaty, z których wnoszono, że w latach 2009/2010-2013/2014 do przyjęcia dziecka sześciolatniego do szkoły podstawowej nie stosuje się wymogu wydania decyzji dyrektora szkoły.

2. W siedmiu kontrolowanych szkołach (21,9%) nie zapewniono uczniom możliwości korzystania z gabinetu profilaktyki zdrowotnej i pomocy przedlekarskiej, do czego zobowiązuje art. 67 ust. 1 pkt 4 ustawy o systemie oświaty. W szkołach tych nie zorganizowano gabinetów ze względu na ograniczenia lokalowe i nie zawarto z zakładami opieki zdrowotnej porozumień w sprawie wykonywania na rzecz uczniów szkoły świadczeń pielęgniarstwa szkolnego poza szkolnym gabinetem profilaktyki zdrowotnej i pomocy przedlekarskiej⁴⁷.

3. W pięciu (31,3%) spośród 16 kontrolowanych gmin nie ustalono, w drodze uchwały organu stanowiącego, sieci prowadzonych przez gminę publicznych przedszkoli i oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych, do czego zobowiązuje art. 14a ust. 1 ustawy o systemie oświaty⁴⁸.

4. W trzech gminach (18,8%) stwierdzono nierzetelne dane w bazie systemu informacji oświatowej (SIO) w zakresie liczby uczniów sześciolatnich objętych wychowaniem przedszkolnym i spełniających obowiązki szkolne⁴⁹. Spowodowane to było:

- brakiem w gminnej bazie informacji oświatowej – dla jednej szkoły w 2009 r. i jednej szkoły w latach 2009, 2010, 2011, 2012 – danych w tabeli OB1 *Obowiązek rocznego przygotowania przedszkolnego* (stanowiło to naruszenie art. 7 ust. 2 w związku z art. 4 ust. 6 pkt 1 lit. a ustawy z dnia 19 lutego 2004 r. o systemie informacji oświatowej⁵⁰, zobowiązującego jednostki samorządu terytorialnego prowadzące bazy danych oświatowych do sprawdzenia kompletności danych przekazanych im z baz danych oświatowych prowadzonych szkół);
- wykazaniem przez jednostkę obsługi ekonomiczno-administracyjnej szkół prowadzącą szkolne bazy informacji oświatowej – dla jednej szkoły w 2009 r. i dwóch szkół w 2011 r. – niezgodnych ze stanem faktycznym danych w tabeli OB1 *Obowiązek rocznego przygotowania przedszkolnego* (stanowiło naruszenie art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 19 lutego 2004 r. o systemie informacji oświatowej, zobowiązującego podmioty prowadzące bazy danych oświatowych do sprawdzenia zgodności ze stanem faktycznym danych w gromadzonych przez nie bazach danych oświatowych).

5. Istotną nieprawidłowością w realizacji programu „Radosna szkoła” było niezapewnienie przez Ministra Edukacji Narodowej rzetelnego systemu kontroli zgodności wykonania placów zabaw z wymaganiami. W sześciu skontrolowanych przypadkach stwierdzono dopuszczenie do rozliczenia dofinansowania z budżetu państwa na utworzenie placu zabaw na podstawie pism pracownika MEN, odpowiedzialnego za koordynowanie realizacji programu, w sytuacji negatywnego wyniku kontroli placu zabaw przeprowadzonej przez upoważnionego eksperta. Naruszało to tryb

⁴⁷ Zespół Szkół Samorządowych w Sztablinie, Szkoła Podstawowa nr 4 w Kielcach, Szkoła Podstawowa w Niedźwiedziu, Szkoła Podstawowa w Inowłodzu, Publiczna Szkoła Podstawowa w Brzustowie, Szkoła Podstawowa w Tylkowie, Szkoła Podstawowa w Piasku.

⁴⁸ Białystok, Nałęczów, Łódź, Pasym, Cedynia.

⁴⁹ Bogoria, Ełk, Opole.

⁵⁰ Dz. U. Nr 49, poz. 463 ze zm.

finansowania określony przepisami § 10 ust. 6 rozporządzenia w sprawie wspierania organów prowadzących szkoły, tj. przekazanie przez wojewodę uzupełniającej części dotacji na utworzenie placu zabaw po uzyskaniu pozytywnej oceny eksperckiej wykonania placu zabaw.

6. W ewidencji księgowej Urzędu Miasta w Białymstoku nie ujęto operacji z 17 czerwca 2011 r. dotyczącej naliczenia i obciążenia wykonawcy karą umowną w kwocie 805,6 tys. zł z tytułu niewykonania umowy w zakresie budowy placów zabaw w ramach programu „Radosna szkoła” oraz odszkodowaniem z tytułu nienaprawienia szkody w związku niewykonaniem umowy w kwocie 773,9 tys. zł, tj. łącznie kwoty 1.579,5 tys. zł. Stanowiło to naruszenie art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości⁵¹ stanowiącego, że zdarzenia, w tym operacje gospodarcze, ujmuje się w księgach rachunkowych i wykazuje w sprawozdaniu finansowym zgodnie z ich treścią oraz art. 6 ust. 1 ww. ustawy określającym, iż w księgach rachunkowych jednostki należy ująć wszystkie osiągnięte, przypadające na jej rzecz przychody i obciążające ją koszty związane z tymi przychodami dotyczące danego roku obrotowego, niezależnie od terminu ich zapłaty.

⁵¹ Dz. U. z 2013 r., poz. 330.

4 INFORMACJE DODATKOWE

4.1 Przygotowanie kontroli

Jednostki do kontroli wybrano kierując się przesłanką równomiernego udziału szkół podstawowych z każdej kategorii gmin: miejskich, miejsko-wiejskich i wiejskich. Połowa gmin objętych kontrolą uczestniczyła w programie „Radosna szkoła” w zakresie modernizacji lub utworzenia placu zabaw.

W kontroli wykorzystano informację Głównego Inspektora Sanitarnego o wynikach prowadzonych w szkołach podstawowych w latach 2011 i 2012 (do końca sierpnia) kontroli stanu sanitarnego, uzyskaną na podstawie art. 12 pkt 1 ustawy o NIK.

W odniesieniu do działalności Ministra Edukacji Narodowej zastosowano w wystąpieniu pokontrolnym ocenę opisową, natomiast do działalności gmin i szkół podstawowych – ocenę trzystopniową:

- ♦ pozytywna – jeśli nie stwierdzono nieprawidłowości, a ewentualne uchybienia miały charakter formalny, nie naruszały przepisów prawa i nie powodowały negatywnych następstw merytorycznych i finansowych dla kontrolowanej działalności;
- ♦ pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości – jeśli stwierdzono nieprawidłowości niemające istotnego znaczenia merytorycznego dla kontrolowanej działalności, a nieprawidłowości o wymiarze finansowym nie przekroczyły progu 5% ogólnej kwoty kontrolowanych wydatków;
- ♦ negatywna – jeśli stwierdzono nieprawidłowości o istotnym znaczeniu dla kontrolowanej działalności, a nieprawidłowości o wymiarze finansowym przekroczyły próg 5% ogólnej kwoty kontrolowanych wydatków.

Do nieprawidłowości mających istotne znaczenie dla oceny kontrolowanej działalności zaliczono w szczególności:

- występowanie w szkołach czynników zagrożenia dla bezpieczeństwa i zdrowia uczniów;
- niezapewnienie w szkołach opieki świetlicowej zgodnie z potrzebami uczniów na pierwszym etapie edukacyjnym;
- zatrudnianie nauczycieli nieposiadających wymaganych kwalifikacji;
- niezapewnienie uprawnionym uczniom bezpłatnego dowożenia do szkoły i opieki w trakcie dowożenia.

4.2 Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli

W sześciu przypadkach kontrolerzy NIK przedstawili dyrektorom szkół, w trybie art. 51 ust. 1 ustawy o NIK, informacje o stwierdzeniu zagrożenia dla bezpieczeństwa uczniów (wynikającego z niezamontowania stałych osłon grzejników w pomieszczeniach dla uczniów oraz niesprawności urządzeń lub innych zagrożeń na placu zabaw, a także złego stanu elewacji budynku szkoły)⁵².

We wszystkich przypadkach w szkołach zostały podjęte właściwe działania w celu wyeliminowania stwierdzonych zagrożeń.

W trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK, kontrolerzy NIK zasięgaliby informacji w 17 jednostkach niekontrolowanych.

⁵² Zespół Szkół Samorządowych w Sztablinie, Szkoła Podstawowa nr 2 im. ks. Jana Twardowskiego w Białymstoku, Szkoła Podstawowa nr 27 im. Stanisława Wyspiańskiego w Sosnowcu, Szkoła Podstawowa im. Jana Pawła II w Brzustowie, Zespół Szkolno-Przedszkolny w Jasienicy Dolnej, Szkoła podstawowa nr 10 im. Henryka Sienkiewicza w Opolu.

Na podstawie art. 53 ust. 6 ustawy o NIK skierowano wystąpienia pokontrolne do kierowników wszystkich jednostek kontrolowanych.

W związku z kontrolą w Ministerstwie Edukacji Narodowej zastrzeżenia do wystąpienia pokontrolnego złożył Minister Edukacji Narodowej. Kolegium NIK uwzględniło zgłoszone zastrzeżenia w części⁵³.

Zastrzeżenia do wystąpień pokontrolnych zostały zgłoszone również przez dyrektorów dwóch kontrolowanych szkół. Właściwe zespoły orzekające komisji rozstrzygającej w NIK uwzględniły zgłoszone zastrzeżenia w całości⁵⁴.

W wystąpieniach do dyrektorów szkół sformułowano 99 wniosków pokontrolnych:

- 22 wnioski w sprawie stosowania formy decyzji administracyjnej do rozpatrzenia wniosku rodziców o przyjęcie do szkoły podstawowej dziecka sześciolatniego;
- 19 wniosków w sprawie zabezpieczenia osłonami kaloryferów w pomieszczeniach uczniowskich;
- 12 wniosków zobowiązujących do poprawy warunków opieki w świetlicy szkolnej;
- 9 wniosków w sprawie zapewnienia w pomieszczeniach szkolnych mebli uczniowskich dostosowanych do wzrostu uczniów;
- 8 wniosków w sprawie zapewnienia właściwej organizacji i planowania doskonalenia zawodowego nauczycieli;
- 7 wniosków w sprawie zapewnienia w szkole gabinetu profilaktyki zdrowotnej i pomocy przedlekarskiej;
- 7 wniosków w sprawie zapewnienia w sanitariatach i szatniach warunków dostosowanych do potrzeb uczniów najmłodszych;
- 7 wniosków w sprawie usunięcia zagrożeń wynikających z nierówności placów oraz szlaków komunikacyjnych na terenie szkoły i w budynku szkolnym;
- 4 wnioski w sprawie przekazywania organowi prowadzącemu kopii protokołów z przeprowadzanych przez dyrektora szkoły okresowych przeglądów warunków bezpieczeństwa;
- 4 wnioski inne (dotyczące usprawnienia systemu ogrzewania szkoły, poprawy stanu stolarki okiennej w szkole, podjęcia działań w celu utworzenia placu zabaw dla dzieci, właściwej organizacji opieki dla uczniów w czasie dowozu).

W wystąpieniach do organów prowadzących szkoły sformułowano 20 wniosków pokontrolnych:

- 5 wniosków w sprawie zlecenia opieki nad uczniami w czasie dowożenia poza obowiązkowym czasem pracy nauczycieli;
- 4 wnioski w sprawie ustalenia przez właściwy organ sieci prowadzonych przez gminę publicznych przedszkoli i oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych (na podstawie art. 14a ust. 1 ustawy o systemie oświaty);
- 3 wnioski w sprawie podawania rzetelnych danych o liczbie uczniów we wnioskach o udzielenie wsparcia w ramach programu „Radosna szkoła”;
- 2 wnioski w sprawie dochodzenia i właściwego ewidencjonowania kar umownych i odszkodowań dochodzonych od wykonawcy placu zabaw;

⁵³ Uchwała Kolegium NIK z dnia 19 czerwca 2013 r.

⁵⁴ Szkoła Podstawowa nr 1 im. ks. Józefa Tischnera w Rajczy i Szkoła Podstawowa w Rycerce Dolnej.

- po jednym wniosku w sprawach: zapewnienia poprawności i kompletności danych w SIO, dochowania obowiązujących terminów sprawozdawczości z realizacji programu „Radosna szkoła”, stosowania przez organ wykonawczy gminy pisemności informacji o realizacji zadań oświatowych gminy, podjęcia działań promocyjnych na rzecz posyłania dzieci sześciolatków do szkoły, nieprzekraczania zalecanej liczby 26 uczniów w oddziałach klas I, zapewnienia w prowadzonych szkołach podstawowych wymaganych warunków bezpieczeństwa.

W wystąpieniu pokontrolnym do Ministra Edukacji Narodowej NIK wnioskuje o:

- rozważenie podjęcia dodatkowych działań mających na celu wsparcie gmin i organów prowadzących szkoły w przygotowaniu warunków do objęcia dzieci sześciolatków obowiązkiem szkolnym;
- terminowe przeprowadzanie corocznej analizy i oceny realizacji programu „Radosna szkoła”;
- wyeliminowanie z procesu koordynowania realizacji programu „Radosna szkoła” przypadków stwierdzania zgodności wykonania placu zabaw poza trybem kontroli przez upoważnionego eksperta Ministerstwa.

Z odpowiedzi na wystąpienia pokontrolne wynika, że do dnia 30 lipca 2013 r. zrealizowano lub podjęto realizację 120 wniosków spośród ogółem 122 zamieszczonych w wystąpieniach pokontrolnych, a nie podjęto realizacji 2 wniosków.

Przyczyną niezrealizowania przez jedną ze szkół podstawowych w województwie zachodniopomorskim wniosku pokontrolnego w zakresie stworzenia odpowiednich warunków świadczenia opieki pielęgniarskiej jest brak wolnych pomieszczeń w budynku szkoły. W drugim przypadku dyrektor szkoły podstawowej w Szczecinie wskazał odmienne stanowisko prawne jako przyczynę braku realizacji wniosku pokontrolnego dotyczącego przyjmowania dzieci sześciolatków do szkoły na podstawie decyzji administracyjnej.

W odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne NIK Minister Edukacji Narodowej (pismo nr DKOW-BP-043-43/13 z dnia 24 lipca 2013 r.) wskazał m.in. na podjęcie następujących działań:

- nowelizację w czerwcu 2013 r. programu „Radosna szkoła”, w tym umożliwienie udziału w programie szkołom filialnym⁵⁵,
- przygotowanie w Ministerstwie Edukacji Narodowej projektu nowelizacji ustawy o systemie oświaty umożliwiającej w latach 2014-2015 bardziej płynne obejmowanie dzieci sześciolatków obowiązkiem szkolnym oraz zakładającej ograniczenie liczebności uczniów w oddziałach klasach I do 25,
- usprawnienie systemu monitorowania stanu przygotowania szkół poprzez m.in. umieszczenie interwencyjnego formularza na stronie MEN oraz utworzenie przez MEN interwencyjnej infolinii oraz dostosowanie prowadzonej akcji informacyjnej do potrzeb rodziców,
- większe wykorzystanie środków z UE (w nowej perspektywie) na wsparcie uczniów młodszych na kolejnych etapach kształcenia, w tym uczniów klas I szkół podstawowych.

Ponadto w dniu 28 czerwca 2013 r. zostało wydane rozporządzenie Rady Ministrów⁵⁶, w którym doprecyzowano zasady stwierdzania zgodności placów zabaw z wymogami programu „Radosna

⁵⁵ Uchwała Nr 113/2013 Rady Ministrów z dnia 28 czerwca 2013 r. zmieniająca uchwałę w sprawie Rządowego programu wspierania w latach 2009-2014 organów prowadzących w zapewnieniu bezpiecznych warunków nauki, wychowania i opieki w klasach I-III szkół podstawowych i ogólnokształcących szkół muzycznych I stopnia – „Radosna szkoła”.

⁵⁶ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 czerwca 2013 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie form i zakresu finansowego wspierania organów prowadzących w zapewnieniu bezpiecznych warunków nauki, wychowania i opieki w klasach I-III szkół podstawowych (Dz. U. z 2013 r., poz. 785).

szkoła” oraz normami bezpieczeństwa. Zgodność placów zabaw ma być stwierdzana przez upoważnioną przez Ministra Edukacji Narodowej osobę przeprowadzającą kontrolę.

W dniu 26 marca 2013 r. w NIK został zorganizowany panel ekspertów nt. przygotowania szkół podstawowych do objęcia obowiązkiem szkolnym dzieci sześciolatków. Notatkę z panelu ekspertów zamieszczono w załączniku 5.1 do Informacji.

Efekty finansowe kontroli stanowią kwota 1.579,5 tys. zł, zakwalifikowana jako skutki sprawozdawcze nieprawidłowości. (str. 30)

5.1. Notatka z panelu ekspertów

W panelu ekspertów zorganizowanym w dniu 26 marca 2013 r. pod przewodnictwem Pana Wojciecha Misiąga – Wiceprezesa Najwyższej Izby Kontroli wzięli udział:

- ♦ Przemysław Krzyżanowski – Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Edukacji Narodowej;
- ♦ Beata Pawłowska – dyrektor Departamentu Kształcenia Ogólnego i Wychowania w Ministerstwie Edukacji Narodowej;
- ♦ Olga Muniak – Wójt Gminy Jabłonna;
- ♦ Joanna Gospodarczyk – dyrektor Biura Edukacji m.st. Warszawy;
- ♦ Beata Murawska – zastępca dyrektora Biura Edukacji m.st. Warszawy;
- ♦ Marek Pleśniar – Prezes Ogólnopolskiego Stowarzyszenia Kadry Kierowniczej Oświaty;
- ♦ Tomasz Elbanowski – Prezes Stowarzyszenia „Rzecznik praw rodziców”;
- ♦ Maria Szpilowska – wiceprezes zarządu Fundacji „Rodzice szkole”;
- ♦ Prof. dr hab. Anna Brzezińska – Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu;
- ♦ Dr Marta Kochan-Wójcik – Uniwersytet Wrocławski;
- ♦ Dr Piotr Rycielski – Instytut Badań Edukacyjnych.

Ze strony Najwyższej Izby Kontroli w panelu wzięli udział:

- ♦ Wojciech Misiąg – Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli;
- ♦ Piotr Prokopczyk – p.o. Dyrektora Departamentu Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego NIK (prowadzący panel);
- ♦ Ilona Kielan-Glińska – p.o. Wicedyrektora Departamentu Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego NIK;
- ♦ Mirosław Majewski – doradca ekonomiczny w NIK (koordynator kontroli);
- ♦ Krzysztof Madej – gł. specjalista k.p w NIK (współkoordynator kontroli).

Szczegółowa tematyka panelu obejmowała następujące zagadnienia:

- 1) Jaki jest optymalny model przygotowania szkoły podstawowej dla ucznia sześciolatniego, jakie warunki powinna spełniać szkoła, aby zapewnić najmłodszym dzieciom bezpieczną naukę i zabawę?
- 2) Jakie są realne możliwości gmin do przygotowania szkół do objęcia dzieci sześciolatnich obowiązkiem szkolnym?
- 3) Dlaczego obniżenie wieku szkolnego nie jest akceptowane przez większość rodziców?
- 4) Dlaczego działania Ministerstwa Edukacji Narodowej oraz organów prowadzących nie były w pełni skuteczne, aby przekonać rodziców do wcześniejszego posłania do szkoły swoich dzieci?

* * *

Pan Wojciech Misiąg podziękował ekspertom za przybycie na spotkanie i poinformował o jego założeniach. Najwyższa Izba Kontroli organizuje panele ekspertów, jeśli jest tworzony program kontroli lub na zakończenie działań kontrolnych jak obecnie. Założeniem spotkania jest wspólne przedyskutowanie kwestii mających istotne znaczenie dla przygotowywanej informacji o wynikach kontroli przekazywanej Sejmowi RP i obywatelom.

Wiceprezes NIK zaznaczył, że podstawowymi kwestiami badanymi przez Izbę w kontroli był stopień przygotowania szkół do objęcia dzieci sześciolletnich obowiązkiem szkolnym oraz wpływ ewentualnego nieprzygotowania szkół na powodzenie reformy.

Pan Piotr Prokopczyk poinformował o celu, przebiegu oraz wstępnych ustaleniach kontroli. Oprócz stanu przygotowania szkół kontrolą objęto również wsparcie udzielane przez Ministra Edukacji Narodowej procesowi obejmowania dzieci sześciolletnich obowiązkiem szkolnym, w tym realizacja programu „Radosna szkoła”.

W trakcie przygotowania kontroli wyodrębniono m.in. następujące ryzyka:

- okres przejściowy, który sam w sobie stanowił czynnik ryzyka;
- brak jednoznacznych standardów przygotowania szkoły dla potrzeb dziecka sześciolletniego;
- przeniesienie ryzyka na dyrektora szkoły (dyrektor musiał w zaistniałej sytuacji rozstrzygać, czy szkoła jest przygotowana czy nie).

Zauważalny jest również brak środków gmin umożliwiających budowę placów zabaw w ramach programu „Radosna szkoła”.

Najwyższa Izba Kontroli dokonała tej wstępnej oceny przyjmując następujące kryteria:

- przygotowanie sali lekcyjnej, jej zgodność z zaleceniami podstawy programowej kształcenia ogólnego (stwierdzono, że 16 szkół czyli połowa posiadało odpowiednie wyposażenie);
- opiekę świetlicową, w tym możliwość zjedzenia przez ucznia ciepłego posiłku (14 szkół zapewniało uczniom odpowiednią opiekę świetlicową);
- posiadanie placów zabaw spełniających normy określone w programie „Radosna szkoła” (13 szkół posiadało takie place);
- kwalifikacje nauczycieli (stwierdzono, że w badanych szkołach nauczyciele posiadali odpowiednie kwalifikacje).

Po przedstawieniu wstępnych wyników kontroli, Pan Piotr Prokopczyk zarekomendował zebranym następujące problemy do dyskusji:

- 1) Jaki jest optymalny model przygotowania szkoły podstawowej dla ucznia sześciolletniego, jakie warunki powinna spełniać szkoła, aby zapewnić najmłodszym dzieciom bezpieczną naukę i zabawę?
- 2) Jakie są realne możliwości gmin do przygotowania szkół do objęcia dzieci sześciolletnich obowiązkiem szkolnym?
- 3) Dlaczego obniżenie wieku szkolnego nie jest akceptowane przez większość rodziców?
- 4) Dlaczego działania Ministerstwa Edukacji Narodowej oraz organów prowadzących nie były w pełni skuteczne, aby przekonać rodziców do wcześniejszego posłania do szkoły swoich dzieci?

Pani Olga Muniak zauważyła, że ze względu na to, że obecnie dzieci rozwijają się szybciej, część rodziców jest zadowolona z obniżenia wieku rozpoczynania nauki w szkole. Gminy oraz zarządzane przez nie szkoły nie są jednak do końca przygotowane na przyjęcie jednocześnie tak dużej liczby dzieci. Zapewnienie odpowiednich warunków lokalowych oraz kadrowych w szkołach nie jest błyskawicznym procesem. Należy dobrze przygotować placówki, by pierwszy kontakt dzieci ze szkołą nie był nieprzyjemnym doświadczeniem. W szkołach prowadzonych przez Gminę Jabłonna nauka już organizowana jest na dwie zmiany.

Inny problem stanowi kwestia zapewniania dzieciom sześciolatniom właściwej opieki. Jeśli rodzic ze względu na pracę zawodową nie jest w stanie odebrać dziecka po sześciu godzinach, dziecku pozostaje świetlica. W obecnej sytuacji lokalowej w Gminie Jabłonna brakuje odpowiedniej wielkości pomieszczeń na świetlice. Problem zwiększył się od 1 września 2014 r., kiedy obowiązkiem szkolnym zostaną objęte wszystkie dzieci sześciolatnie. Dlatego w okresie przejściowym w Jabłonie odradzano rodzicom dzieci sześciolatniom ich wcześniejsze posłanie do szkół.

Zdaniem Pani Wójt, w warunkach Gminy Jabłonna sprawdził się program „Radosna szkoła” – każda ze szkół skorzystała z programu i posiada plac zabaw. Natomiast problemem pozostaje brak wsparcia ze strony państwa w finansowaniu innych inwestycji oświatowych, tj. budowy szkoły.

Pani Beata Murawska zaznaczyła, że od kilku lat w Warszawie organizowane są dzielnicowe konferencje dla dyrektorów szkół i nauczycieli na temat różnic rozwojowych między dzieckiem sześciolatniem i siedmioletniem oraz dni otwarte w szkołach, a wszystkim rodzicom pięcioletków w przedszkolach przekazuje się poradnik przygotowany w 2009 r. przy pomocy specjalistów z warszawskich poradni psychologiczno-pedagogicznych. W 2009 r. wprowadzono również standard oddziału dla sześciolatka w szkole, dotyczący: edukacji, opieki, żywienia oraz wspomaganie przez specjalistów, który wciąż obowiązuje. W Warszawie, w miarę możliwości, tworzy się też oddziały jednorodne wiekowo.

Działania te przyniosły efekty. W pierwszym roku okresu przejściowego, tj. 2009/2010, do szkół warszawskich poszło 12% populacji dzieci sześciolatniom, w następnym 2011/2012 – 24%, w 2011/2012 – 48%. Potem nastąpiło obniżenie, ponieważ reforma została odsunięta w czasie. W roku szkolnym 2012/2013 w Warszawie uczy się 33% dzieci sześciolatniom w szkołach podstawowych.

Bardzo ważną kwestią była właściwa współpraca z nauczycielami. Nauczyciele w Polsce mają najlepsze kwalifikacje formalne w całej Europie. Problem stanowiło jednak dostosowanie metod pracy nauczycieli do potrzeb sześciolatków. Dlatego do warszawskich nauczycieli adresowaliśmy przesłanie: *sześciolatek musi chodzić*. W zakresie szkoleń dla nauczycieli potrzebne byłoby również większe wsparcie ze strony Ministerstwa Edukacji Narodowej.

Zdaniem Pani Beaty Murawskiej, mimo jeszcze dużej pracy jaka została do wykonania, najgorszym rozwiązaniem byłoby dalsze przesuwanie reformy.

Pani Joanna Gospodarczyk zaznaczyła, że kilkanaście lat temu poważne zmiany w polskiej edukacji były poprzedzone kaskadowymi, ogólnopolskimi szkoleniami, np. *Nowa szkoła*. Podobnych działań zabrakło w procesie wprowadzania obniżenia wieku obowiązku szkolnego, także w Warszawie ten problem jest zauważalny. Brakuje również odpowiedniej oferty szkoleń ze strony Ośrodka Rozwoju Edukacji. Zdaniem Pani Dyrektor, potrzebne byłoby również odpowiednie analizy sytuacji na II etapie edukacyjnym (klasy IV-VI), do których już uczęszczają dzieci po rozpoczęciu edukacji szkolnej w wieku sześciu lat.

Pani Beata Pawłowska odniosła się do różnic pomiędzy uczniami w klasach I. Różnice między dziećmi były zawsze i nie zależą tylko od wieku dzieci. Każde dziecko jest inne i ma swoje tempo rozwoju. Nauczyciele nauczania początkowego zawsze sobie z tym zjawiskiem radzili i radzą. Zagadnienie potrzeb dzieci najmłodszych nie pojawiło się wraz reformą związaną z obniżeniem wieku szkolnego.

Pan Tomasz Elbanowski wymienił następujące, sygnalizowane przez rodziców, problemy w związku z procesem obejmowania dzieci sześciolatków obowiązkiem szkolnym, m.in.:

- namawianie rodziców w szkołach, by posłali swoje dzieci do klasy pierwszej szkoły podstawowej, bez względu na faktyczną gotowość szkolną (list protestacyjny psychologów z poradni psychologiczno-pedagogicznej z Warszawy-Ursynowa, nakłanianych przez wydział oświaty do namawiania rodziców, niezależnie od osobistych doświadczeń);
- brak jest przepisów, które umożliwiłyby dzieciom rozpoczynającym naukę szkolną w wieku sześciu lat, powrót – w razie niepowodzeń szkolnych – do grupy rówieśniczej (w przedszkolu lub niższej klasie szkolnej).

Pan Tomasz Elbanowski przytoczył również wyniki badań z Nowej Huty sprzed wprowadzenia reformy wskazujące, że 40% dzieci sześciolatków nie nadaje się do nauki w szkole, nie wykazuje takiej gotowości. Zdiagnozowano u nich m.in.: wady wymowy, zaburzenia percepcji wzrokowej, wiele dzieci nie potrafiło utrzymać ołówka. W tej sytuacji odejście od diagnoz dojrzałości szkolnej prowadzonych przez poradnie psychologiczno-pedagogiczne na rzecz diagnozy przez nauczyciela oddziału przedszkolnego jest niesłuszne i naraża dzieci na falstart szkolny. Rodzice takich dzieci zgłaszają się po pomoc do Fundacji Rzecznik Praw Rodziców.

Podkreślił również brak znaczącego wsparcia finansowego dla procesu obejmowania dzieci sześciolatków obowiązkiem szkolnym. Uzyskiwana przez jednostki samorządu terytorialnego subwencja oświatowa, wynosząca ogółem 40 mld zł, jest przewidziana na bieżące funkcjonowanie szkół. Wskazał również na potrzebę prowadzenia rzetelnych badań dotyczących efektów edukacji szkolnej dzieci sześciolatków.

Pani prof. dr hab. Anna Brzezińska zaznaczyła, że powszechnym problemem każdego nauczyciela jest to, że w jednym roczniku pracuje z dziećmi o różnych potrzebach edukacyjnych, wynikających z tego, iż mimo podobnego wieku dzieci niekiedy znacznie różnią się między sobą. Problem sześciolatków w klasach I dokładnie nam to wszystkim uświadomił. Jeśli dziecko sześciolatkowe żyje o rok krócej, niż jego 7-letni rówieśnik to jest oczywiste, że ma odpowiednio mniej od niego doświadczeń. Dlatego wymaga więcej wsparcia, zaangażowania ze strony nauczycieli i dłuższego okresu adaptacyjnego. Szkoła nie zawsze jest w stanie tym potrzebom sprostać. Inną kwestią jest to, czy środowisko akademickie wystarczająco wsparło nauczycieli i szkoły w ich zadaniach, szczególnie związanych z pracą w zróżnicowanym zespole klasowym.

Pani prof. dr hab. Anna Brzezińska odniosła się również do sposobu przeprowadzania zmiany polegającej na objęciu dzieci sześciolatków obowiązkiem szkolnym. Można, Jej zdaniem, wyróżnić trzy obszary strategii wprowadzania zmiany w systemie oświaty, polegającej na obniżeniu wieku rozpoczęcia obowiązku szkolnego.

- Pierwszą kwestią jest problem samej zmiany, jaką jest obniżenie wieku szkolnego oraz jej uzasadnienie, w tym wskazanie na korzyści krótko – i długofalowe. Jest to ważny problem społeczny i dobrze, że stał się przedmiotem szerokiego dyskursu społecznego. Jeśli po czterech latach wdrażania zmiany jest wiele wątpliwości, co do jej słuszności, to chyba przyjęto niewłaściwą strategię działania. Jedną z przyczyn mógł być brak odpowiedniej i wczesnej reakcji na sygnały o problemach. Obecnie lęki rodziców związane ze zmianą powodują również dyskomfort dzieci.
- Drugą rzeczą jest sama strategia wprowadzania zmiany. Gdyby ta zmiana była dobrze przygotowana, to odsetek rocznika dzieci sześciolatków, które w poszczególnych latach od 2009 r. poszły do I klasy, byłby dzisiaj wyższy. Nawet jeśli społeczeństwo byłoby wyjątkowo niepodatne na zmiany,

to przyjęta strategia powinna uwzględniać ten fakt. Podobnie jak powinna uwzględniać duże zróżnicowanie regionalne Polski.

- Trzecią kwestią jest monitorowanie zmiany. Przez tyle lat była możliwość pozyskania sojuszników dla zmiany i przynajmniej zneutralizowania przeciwników. Sojuszników nie należy zresztą pozyskiwać po tej stronie, gdzie są osoby zainteresowane zmianą, ale po przeciwnej stronie. Takie działanie wymaga jednak większego otwarcia, gotowości do spotkań, wyjaśnień.

Odnosząc się do problemu diagnozowania gotowości szkolnej w przedszkolach, Pani Profesor stwierdziła, iż badanie dojrzałości szkolnej prowadzone przez nauczycieli przedszkoli stanowi formę protodiagnozy. Protodiagnoza ma miejsce wtedy, kiedy diagnozę psychologiczną lub pedagogiczną wykonuje nie psycholog czy pedagog, ale inna przeszkolona osoba. Nie ma niczego złego w tym, że taką diagnozę przeprowadza nie psycholog i nie pedagog. Gdyby ta protodiagnoza była dobrze przeprowadzona, a nauczyciele do niej dobrze przygotowani to jest to nieocenione narzędzie monitorowania rozwoju dziecka i ważne źródło danych i dla nauczyciela prowadzącego dziecko, i dla specjalistów.

Pan dr Piotr Rycielski przedstawił zarys wyników badań prowadzonych przez Instytut Badań Edukacyjnych w zakresie rozwoju poznawczego i społeczno-emocjonalnego dzieci, w tym sześciolatków w różnych środowiskach. W ramach jednego rocznika ma miejsce wśród dzieci bardzo duże zróżnicowanie kompetencji i umiejętności – sześciolatek może mieć zarówno kompetencje na poziomie przeciętnego pięciolatka jak i przeciętnego siedmiolatka. Zadaniem nauczyciela jest umiejętna praca ze zróżnicowaną grupą, tak aby podnieść kompetencje dzieci w tych obszarach, w których są one niższe. Jednym ze sposobów na wyrównanie poziomu kompetencji wśród dzieci w oddziale szkolnym mógłby być tutoring rówieśniczy, tj. takie prowadzenie grupy, by dzieci wspierały się wzajemnie.

Badania nad procesami decyzyjnymi rodziców wskazują, że problem akceptacji zmian związanych z reformą, wiąże się z postrzeganiem szkoły przez rodziców jako miejsca nabywania wiedzy, a przedszkola jako miejsca opieki i zabawy. Część rodziców chciałaby odsunąć czas obowiązków i przedłużyć czas zabawy co w ich opinii wiąże się z nieprzyspieszaniem startu szkolnego. Także opieka zapewniana dziecku w przedszkolu daje zazwyczaj większe możliwości aktywności zawodowej rodziców niż odbywa się to przeciętnie w szkole

Pan Marek Pleśniar zwrócił uwagę na potrzebę uznania przez Ministerstwo Edukacji Narodowej za priorytetowe wsparcie dla nauczycieli w zakresie pracy z uczniami najmłodszymi. Odczuwalny jest brak odpowiednich form doskonalenia dla nauczycieli w tym zakresie.

Sojusznikami zmiany była kadra kierownicza oświaty. Przedłużenie okresu przejściowego do 1 września 2014 r. zostało przez dyrektorów szkół odebrane jako działanie szkodzące wykonanej już przez nich pracy.

Pani Maria Szpilowska wskazała następujące problemy w przygotowaniu szkół:

- występują bariery techniczno-organizacyjne w szkołach, np. brak odpowiednich pomieszczeń;
- znaczna część rodziców nie jest przygotowana do realizacji przez ich dzieci obowiązku szkolnego, ponieważ odpowiednie władze niewiele zrobiły, by wskazać dodatnie strony wcześniejszego rozpoczynania nauki w szkole. Rodzice obawiają się arbitralnie wprowadzanej zmiany;
- brak jest systemowych działań przygotowujących nauczycieli do nauczania sześciolatków, a przekonanie, że nauczyciel uczący dotychczas siedmiolatków sobie z tym poradzi jest nieprawdziwe.

Pani Marta Kochan-Wójcik wskazała, że obecnie mamy trochę zniekształcony obraz sytuacji sześciolatków w szkołach. W tej chwili rodzice dobrowolnie decydują czy posłać dziecko sześciolatnie do szkoły, a zatem posyłają te dzieci, które w ich przekonaniu są gotowe. Te dzieci, które faktycznie lub tylko w opinii rodziców nie są przygotowane, pozostają w przedszkolach. Jeśli wszystkie sześciolatki pojawią się w szkołach, skala problemów i zróżnicowania może się znacznie zwiększyć.

Przeciąganie zmiany w czasie powoduje, że niepokoje rosną. Dlatego jednoznaczne rozstrzygnięcia powinny zostać podjęte. Dla powodzenia reformy kluczowa wydaje się kampania informacyjna zawierająca konkretne informacje dostępne dla rodziców.

Pan Przemysław Krzyżanowski odnosząc się do przedstawionych wstępnych wyników kontroli wskazał, że w 2012 r. została przeprowadzona przez Państwową Inspekcję Sanitarną kontrola w 1.282 placówkach oświatowych, co stanowi 10% całej populacji, obejmująca m.in. warunki opieki w szkołach (opieki świetlicowej, posiłków oraz otoczenia szkolnego), w tym także dla dzieci najmłodszych. W wyniku tej kontroli 93% szkół otrzymało oceny bardzo dobre lub dobre.

Odnosząc się do kwestii wydatków ponoszonych na przygotowanie szkół do objęcia dzieci sześciolatków obowiązkiem szkolnym Pan Minister podał, że w latach 2009–2012 w ramach części oświatowej subwencji ogólnej w związku z edukacją dzieci sześciolatków łącznie przekazano kwotę 1.448 mln zł. W wymienionym okresie w ramach rezerwy części oświatowej subwencji ogólnej przeznaczono ok. 50 mln na doposażenie sal lekcyjnych i sal gimnastycznych w szkołach podstawowych oraz 157 mln zł na bieżące remonty w szkołach podstawowych. W ramach programu „Radosna szkoła” zbudowano 2.602 placów zabaw oraz prawie 90% szkół, które otrzymało wsparcie na zakup pomocy dydaktycznych.

W ramach środków europejskich przewidziano 624 mln zł na tzw. indywidualizację procesu nauczania i wychowania uczniów klas I-III, z których dotychczas zakontraktowano 400 mln zł (projektem objęto ponad 500 tys. uczniów w 80% szkół podstawowych). Kolejne 7,5 mln zł przeznaczono na projekt podniesienia efektywności kształcenia uczniów ze specjalnymi potrzebami edukacyjnymi.

Ministerstwo Edukacji Narodowej podejmowało szereg działań w zakresie doszkalania nauczycieli. Na rok szkolny 2012/2013 jednym z priorytetów Ministra Edukacji Narodowej jest wspieranie rozwoju dziecka młodszego, w tym obniżenie wieku szkolnego do sześciu lat. Dotyczy to również doskonalenia nauczycieli. Te działania są podejmowane między innymi przez Ośrodek Rozwoju Edukacji w Warszawie.

MEN przygotowuje corocznie, od 2009 r., informacje o stanie przygotowań organów prowadzących do objęcia obowiązkiem szkolnym dzieci sześciolatków, wynikające z monitorowania działań samorządu terytorialnego oraz wewnętrznych badań i analiz prowadzonych w MEN. Te informacje stanowią podstawę informowania społeczeństwa o stanie przygotowań do objęcia dzieci sześciolatków obowiązkiem szkolnym.

Pan Minister zaznaczył również, że decyzja o dacie 1 września 2014 r. jest nieodwołalna. Standard przygotowania szkoły został określony w zalecanych warunkach realizacji podstawy programowej, stanowiących integralną część rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej.

Pan Wojciech Misiąg wyraził obawę, iż proces obejmowania dzieci sześciolatków obowiązkiem szkolnym może nadmiernie rozciągnąć się w czasie. Podobnie jak to miało miejsce w przypadku przejmowania szkół podstawowych przez gminy w latach dziewięćdziesiątych. Dlatego ważna jest deklaracja Pana Ministra o dotrzymaniu terminu 1 września 2014 r.

W kontroli stwierdzono, że znaczna część szkół nie jest obecnie przygotowana na przyjęcie dzieci sześciolatków. Jednak przez ponad rok część tych nieprawidłowości może zostać usunięta. Rozważenia wymaga kwestia wsparcia finansowego dla gmin. Reforma nie wiąże się z wydłużeniem nauki w szkole, czyli zwiększeniem kwoty subwencji. Nakłada jednak na gminy dodatkowe obowiązki, które wymagają ponoszenia dodatkowych wydatków.

Kształceniem dzieci najmłodszych z pewnością powinni się zajmować najlepsi nauczyciele. Pytanie, czy system faktycznie zachęca do tego tych najlepszych i czy istnieje w tym zakresie odpowiednia oferta doskonalenia zawodowego.

Pan Prezes podziękował uczestnikom za udział w spotkaniu.

5.2. Charakterystyka uwarunkowań prawnych oraz organizacyjno-ekonomicznych

1. Zgodnie z art. 15 ust. 2 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty⁵⁷ obowiązek szkolny dziecka rozpoczyna się z początkiem roku szkolnego w tym roku kalendarzowym, w którym dziecko kończy siedem lat, oraz trwa do ukończenia gimnazjum, nie dłużej jednak niż do ukończenia 18 roku życia. Na podstawie przepisów ustawy z 2009 r. o zmianie systemu oświaty wiek rozpoczynania obowiązków szkolnych obniżono do sześciu lat, z jednoczesnym ustaleniem terminu wdrożenia tego rozwiązania od 1 września 2012 r., a następnie – na podstawie ustawy z 2012 r. o zmianie systemu oświaty – od 1 września 2014 r.

W art. 12 ust. 2 ustawy zmieniającej system oświaty z 2009 r. ustalono, że w latach szkolnych 2009/2010–2011/2012 dyrektor publicznej szkoły podstawowej może przyjąć do szkoły dziecko sześciolatek, jeśli pozwalają na to warunki organizacyjne szkoły, a dziecko było objęte wychowaniem przedszkolnym w roku szkolnym poprzedzającym rok szkolny rozpoczynania nauki w szkole podstawowej lub posiada pozytywną opinię poradni psychologiczno-pedagogicznej o możliwości rozpoczęcia spełniania obowiązku szkolnego. W kolejnych dwóch latach okresu przejściowego (2012/2013 i 2013/2014) przyjęcie dziecka sześciolatek do szkoły nie zostało obwarowane żadnymi warunkami, w związku z czym (na podstawie art. 13a ust. 1 ustawy z 2009 r. o zmianie systemu oświaty, wprowadzonego ustawą z 2012 r. o zmianie systemu oświaty) dyrektor szkoły podstawowej jest zobowiązany przyjąć do szkoły dziecko sześciolatek na wniosek rodziców.

2. W przypadku szkół podstawowych przyjęto zgodnie z § 4 ust. 1 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 23 grudnia 2008 r. w sprawie podstawy programowej wychowania przedszkolnego oraz kształcenia ogólnego w poszczególnych typach szkół⁵⁸ wprowadzenie podstawy programowej z 2008 r. od klasy pierwszej w roku szkolnym 2009/2010 i kolejnych klas pierwszych w latach następnych. Podstawa programowa kształcenia ogólnego dla szkół podstawowych stanowiła załącznik nr 2 do powołanego rozporządzenia. W odniesieniu do kształcenia na I etapie edukacyjnym (klasy I-III szkoły podstawowej) w podstawie programowej z 2008 r. określono cele kształcenia i treści nauczania dla tego etapu edukacji, a także „zalecane warunki i sposób realizacji”, stanowiące wskazówki w zakresie tworzenia w szkole optymalnych warunków do realizacji podstawy programowej. W zaleceniach tych określono m.in. następujące standardy organizacji nauczania wczesnoszkolnego:

- dla zapewnienia ciągłości wychowania i kształcenia, nauczyciele uczący w klasie I szkoły podstawowej powinni znać podstawę programową wychowania przedszkolnego;
- należy zadbać o adaptację dzieci do warunków szkolnych, w tym o ich poczucie bezpieczeństwa; czas trwania okresu adaptacyjnego określa nauczyciel, biorąc pod uwagę potrzeby dzieci;
- sale lekcyjne powinny składać się z dwóch części: edukacyjnej (wyposażonej w tablicę, stoliki itp.) i rekreacyjnej (odpowiednio do tego przystosowanej);
- zalecane jest wyposażenie sali lekcyjnej w pomoce dydaktyczne i przedmioty potrzebne do zajęć (np. liczmany), sprzęt audiowizualny, komputery z dostępem do internetu, gry i zabawki dydaktyczne, kącki tematyczne (np. przyrody), biblioteczkę itp.;

⁵⁷ Dz.U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572, ze zm.

⁵⁸ Dz.U. z 2009 r. Nr 4, poz. 17, ze zm.

- uczeń powinien mieć możliwość pozostawienia w szkole części swoich podręczników i przyborów szkolnych;
- wskazane jest, aby edukacja w klasach I-III szkoły podstawowej odbywała się w zespołach rówieśniczych liczących nie więcej niż 26 osób;
- należy zadbać o to, aby w sali lekcyjnej było kilka kompletnych zestawów komputerowych z oprogramowaniem odpowiednim do wieku, możliwości i potrzeb uczniów;
- uczniom klas I-III należy umożliwić korzystanie ze szkolnej pracowni komputerowej, z zaleceniem, aby podczas zajęć uczeń miał do swojej dyspozycji osobny komputer z dostępem do internetu;
- zaleca się, aby zajęcia z dziećmi z zakresu wychowania fizycznego prowadzone były na boisku, w sali gimnastycznej itp.

3. Zgodnie z art. 5 ust. 7 ustawy o systemie oświaty organ prowadzący odpowiada za działalność szkoły. Do jego zadań należy w szczególności:

- zapewnienie warunków działania szkoły lub placówki, w tym bezpiecznych i higienicznych warunków nauki, wychowania i opieki;
- wykonywanie remontów obiektów szkolnych oraz zadań inwestycyjnych w tym zakresie;
- zapewnienie obsługi administracyjnej, finansowej i organizacyjnej szkoły;
- wyposażenie szkoły lub placówki w pomoce dydaktyczne i sprzęt niezbędny do pełnej realizacji programów nauczania, programów wychowawczych, przeprowadzania sprawdzianów i egzaminów oraz wykonywania innych zadań statutowych.

Uchwałą Rady Ministrów Nr 112/2009 z dnia 7 lipca 2009 r. został wprowadzony *Rządowy program wspierania w latach 2009-2014 organów prowadzących w zapewnieniu bezpiecznych warunków nauki, wychowania i opieki w klasach I-III szkół podstawowych i ogólnokształcących szkół muzycznych I stopnia – „Radosna szkoła”*⁵⁹. Celem programu „Radosna szkoła” jest pomoc finansowa organom prowadzącym szkoły podstawowe i ogólnokształcące szkoły muzyczne I stopnia w tworzeniu warunków do realizowania nowej podstawy programowej kształcenia ogólnego dla szkół podstawowych oraz przygotowaniu szkół do rozpoczynania spełniania obowiązku szkolnego przez dzieci sześciolatnie. Za istotną przesłankę wprowadzenia programu uznano potrzebę możliwie łagodnego wprowadzenia dzieci w naukę szkolną, uwzględniającą również wychowanie fizyczne i edukację zdrowotną. W ramach programu przewidziano zakup pomocy dydaktycznych do urządzenia w szkołach miejsc zabaw oraz tworzenie szkolnych placów zabaw. Na finansowanie programu przewidziano kwotę 2.438.000 tys. zł, z tego wkład z budżetu państwa w kwocie 1.278.000 tys. zł i wkład organów prowadzących szkoły w kwocie 1.160.000 tys. zł.

Zasady finansowania programu „Radosna szkoła” z budżetu państwa określono w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 7 lipca 2009 r. w sprawie form wspierania organów prowadzących w zapewnieniu bezpiecznych warunków nauki, wychowania i opieki w klasach I-III szkół podstawowych i ogólnokształcących szkół muzycznych I stopnia („rozporządzenie w sprawie wspierania organów prowadzących szkoły”)⁶⁰. W § 4 ust. 1 i 2 rozporządzenia określono, że maksymalne wsparcie finansowe dla szkół z budżetu państwa może wynosić:

⁵⁹ Do programu wprowadzono zmiany uchwałami Rady Ministrów Nr 216/2009 z dnia 10 grudnia 2009 r. i Nr 153/2010 z dnia 4 października 2010 r.

⁶⁰ Dz. U. Nr 110, poz. 915, ze zm.

- dla szkół z liczbą do 69 uczniów w klasach I-III: 6.000 zł na zakup pomocy dydaktycznych do miejsca zabaw oraz 63.850 zł na utworzenie placu zabaw o powierzchni ok. 240 m²;
- dla szkół z liczbą 70 i więcej uczniów w klasach I-III: 12.000 zł na zakup pomocy dydaktycznych do miejsca zabaw i 115.450 zł na utworzenie placu zabaw o powierzchni ok. 500 m²;
- dla szkół z liczbą 70 i więcej uczniów w klasach I-III, które nie dysponują terenem na utworzenie placu zabaw o powierzchni ok. 500 m²: 18.000 zł na zakup pomocy dydaktycznych, jeżeli są one przeznaczone do więcej niż jednego miejsca zabaw, oraz 63.850 zł na utworzenie placu zabaw o powierzchni ok. 240 m²⁶¹.

4. Obowiązujące od dnia 1 września 2009 r. wymagania w zakresie kwalifikacji nauczycieli określa 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 („rozporządzenie w sprawie kwalifikacji wymaganych od nauczycieli”)⁶². W § 4 ust. 2 rozporządzenia określono, że kwalifikacje do zajmowania stanowiska nauczyciela w przedszkolach i klasach I-III szkół podstawowych posiada również osoba, która ukończyła studia wyższe na kierunku pedagogika w specjalności przygotowującej do pracy z dziećmi w wieku przedszkolnym lub wczesnoszkolnym, lub zakład kształcenia nauczycieli w specjalności przygotowującej do pracy z dziećmi w wieku przedszkolnym lub wczesnoszkolnym. **Przepisem tym wprowadzono istotną zmianę w stosunku do wcześniej obowiązujących wymagań kwalifikacyjnych dla nauczycieli klas I-III szkoły podstawowej**⁶³, przewidujących uzyskiwanie na studiach wyższych lub w zakładzie kształcenia nauczycieli kwalifikacji w specjalizacji nauczycielskiej do nauczania na jednym etapie edukacji: w przedszkolu lub w klasach I-III szkoły podstawowej. **Skutkiem tej zmiany jest rozszerzenie kwalifikacji osób posiadających ukończone studia wyższe na kierunku pedagogika lub zakład kształcenia nauczycieli w specjalnościach wychowania przedszkolnego lub nauczania wczesnoszkolnego na oba etapy edukacji (przedszkolnej i wczesnoszkolnej).**

⁶¹ W § 4 rozporządzenia przewidziano również dofinansowanie na modernizację placu zabaw oraz zwrot kosztów utworzenia lub modernizacji.

⁶² Dz. U. Nr 50, poz. 400, ze zm.

⁶³ Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 10 września 2002 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. Nr 155, poz. 1288, ze zm.).

5.3. Wykaz ważniejszych aktów normatywnych dotyczących skontrolowanej działalności

1. Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572, ze zm.).
2. Ustawa z dnia 19 marca 2009 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 56, poz. 458, ze zm.).
3. Ustawa z dnia 19 lutego 2004 r. o systemie informacji oświatowej (Dz. U. Nr 49, poz. 463, ze zm.) – uchylona z dniem 30 kwietnia 2012 r.
4. Ustawa z dnia z dnia 15 kwietnia 2011 r. o systemie informacji oświatowej (Dz. U. Nr 139, poz. 814, ze zm.).
5. 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.).
6. Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 23 grudnia 2008 r. w sprawie podstawy programowej wychowania przedszkolnego oraz kształcenia ogólnego w poszczególnych typach szkół (Dz. U. z 2009 r. Nr 4, poz. 17) – uchylone z dniem 1 września 2012 r.
7. 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).
8. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 7 lipca 2009 r. w sprawie form i zakresu finansowego wspierania organów prowadzących w zapewnieniu bezpiecznych warunków nauki, wychowania i opieki w klasach I–III szkół podstawowych i ogólnokształcących szkół muzycznych I stopnia (Dz. U. Nr 110, poz. 915, ze zm.).
9. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. Nr 75, poz. 690, ze zm.).
10. 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. Nr 50, poz. 400, ze zm.).
11. Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 21 maja 2001 r. w sprawie ramowych statutów publicznego przedszkola oraz publicznych szkół (Dz. U. Nr 61, poz. 624, ze zm.).
12. Rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 28 sierpnia 2009 r. w sprawie organizacji profilaktycznej opieki zdrowotnej nad dziećmi i młodzieżą (Dz. U. Nr 139, poz. 1133).
13. Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 16 grudnia 2004 r. w sprawie szczegółowego zakresu danych w bazach danych oświatowych, zakresu danych identyfikujących podmioty prowadzące bazy danych oświatowych, terminów przekazywania danych między bazami danych oświatowych oraz wzorów wydruków zestawień zbiorczych (Dz. U. Nr 277, poz. 2746, ze zm.) – uchylone z dniem 1 września 2012 r.
14. Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 9 sierpnia 2012 r. w sprawie szczegółowego zakresu danych gromadzonych w bazach danych oświatowych, zakresu danych identyfikujących podmioty prowadzące bazy danych oświatowych, terminów przekazywania danych między bazami danych oświatowych oraz wzorów wydruków zestawień zbiorczych (Dz. U. z 2012 r., poz. 957).

15. Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 21 czerwca 2012 r. w sprawie dopuszczania do użytku w szkole programów wychowania przedszkolnego i programów nauczania oraz dopuszczania do użytku szkolnego podręczników (Dz. U. z 2012 r., poz. 752).

5.4. Wykaz kontrolowanych jednostek i osób kierujących tymi jednostkami oraz jednostek organizacyjnych NIK, które przeprowadziły kontrole, a także ocen kontrolowanej działalności zawartych w wystąpieniach pokontrolnych

L.p.	Jednostka kontrolowana	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności*	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę
1.	Ministerstwo Edukacji Narodowej	Krystyna Szumilas	Ocena opisowa	Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego
2.	Urząd Miejski w Białymstoku	Tadeusz Truskolaski	PN	Delegatura NIK w Białymstoku
3.	Szkoła Podstawowa nr 43 w Białymstoku	Andrzej Danieluk	PN	
4.	Szkoła w Podstawowa nr 2 im. ks. Jana Twardowskiego w Białymstoku	Jolanta Murawska	PN	
5.	Urząd Gminy Sztabin	Tadeusz Drągiewicz	PN	
6.	Zespół Szkół Samorządowych w Sztabinie	Marek Marciniak	PN	
7.	Zespół Szkół Samorządowych w Krasnymborze	Barbara Kotarska	PN	
8.	Urząd Miejski w Sosnowcu	Kazimierz Górski	P	
9.	Szkoła Podstawowa nr 4 im. Juliana Tuwima w Sosnowcu	Karol Urgacz	P	
10.	Szkoła Podstawowa nr 27 im. Stanisława Wyspiańskiego w Sosnowcu	Iwona Siodłak	PN	
11.	Urząd Gminy w Rajczy	Kazimierz Fajak	P	
12.	Szkoła Podstawowa nr 1 im. ks. Józefa Tischnera w Rajczy	Marian Satława	PN	
13.	Szkoła Podstawowa w Rycerze Dolnej	Urszula Janota	P	Delegatura NIK w Kielcach
14.	Urząd Miasta Kielce	Wojciech Lubawski	PN	
15.	Szkoła Podstawowa nr 1 im. Stanisława Staszica w Kielcach	Jerzy Leśniok	PN	
16.	Szkoła Podstawowa nr 4 w Kielcach	Małgorzata Szostak	PN	
17.	Urząd Gminy w Bogorii	Władysław Brudek	PN	
18.	Szkoła Podstawowa w Niedźwiedziu	Bożena Waga	PN	
19.	Publiczna Szkoła Podstawowa w Bogorii	Zofia Adamczyk	PN	Delegatura NIK w Lublinie
20.	Urząd Miasta Zamość	Marcin Zamoyski	P	
21.	Zespół Szkół nr 6 w Zamościu	Grzegorz Lasek	PN	
22.	Zespół Szkół nr 1 z Oddziałami Integracyjnymi w Zamościu	Dorota Pintal	PN	
23.	Urząd Miejski w Nałęczowie	Andrzej Cwiek	P	
24.	Szkoła Podstawowa im. Stefana Żeromskiego w Nałęczowie	Anna Szczęsna	P	
25.	Szkoła Podstawowa im. Ewy Szelburg-Zarembiny w Drzewcach	Renata Koput	P	

26.	Urząd Miasta Łodzi	Hanna Zdanowska	PN	Delegatura NIK w Łodzi
27.	Szkoła Podstawowa nr 7 im. Orłąt Lwowskich w Łodzi	Jarosław Krajewski	PN	
28.	Szkoła Podstawowa nr 110 im. Partyzantów Ziemi Łódzkiej w Łodzi	Sławomir Ruciński	PN	
29.	Urząd Gminy w Inowłodzu	Zenon Chojnacki	PN	
30.	Publiczna Szkoła Podstawowa im. Jana Pawła II w Brzustowie	Barbara Klatka	PN	
31.	Szkoła Podstawowa im. Juliana Tuwima w Inowłodzu	Jolanta Łon	PN	
32.	Urząd Miasta w Ełku	Tomasz Mariusz Andrukiewicz	PN	Delegatura NIK w Olsztynie
33.	Szkoła Podstawowa nr 2 im. I Dywizji Tadeusza Kościuszki w Ełku	Małgorzata Kopiczko	PN	
34.	Szkoła Podstawowa nr 3 im. Henryka Sienkiewicza w Ełku	Barbara Fedoruk	PN	
35.	Urząd Miasta i Gminy w Pasymiu	Bernard Piotr Mius	P	
36.	Zespół Szkolno-Przedszkolny w Pasymiu	Cezary Łachmański	PN	
37.	Szkoła Podstawowa w Tylkowie	Jan Suchan	PN	
38.	Urząd Miasta Opola	Ryszard Zembaczyński	PN	Delegatura NIK w Opolu
39.	Szkoła Podstawowa nr 24 im. Przyjaźni Narodów Świata w Opolu	Jolanta Ślemp	PN	
40.	Publiczna Szkoła Podstawowa nr 10 im. Henryka Sienkiewicza w Opolu	Robert Nawrocki	P	
41.	Urząd Gminy w Łambinowicach	Tomasz Karpiński	P	
42.	Szkoła Podstawowa im. Bohaterów Walki z Faszyzmem w Łambinowicach	Jarosław Figiel	PN	
43.	Zespół Szkolno-Przedszkolny w Jasienicy Dolnej	Janina Bogusławska-Koralik	PN	
44.	Urząd Miasta Szczecin	Piotr Krzystek	P	Delegatura NIK w Szczecinie
45.	Szkoła Podstawowa nr 71 im. Bogusława X i Anny Jagiellonki w Szczecinie	Barbara Szafryna	PN	
46.	Szkoła Podstawowa nr 42 im. Stefanii Sempołowskiej w Szczecinie	Sylwia Lichaczewska	PN	
47.	Urząd Miasta i Gminy w Cedyni	Adam Zarzycki	PN	
48.	Szkoła Podstawowa im. Leśników Polskich w Piasku	Grażyna Fedorowicz	PN	
49.	Zespół Szkolno-Przedszkolny w Cedyni	Marian Dukarski	PN	

* P – pozytywna; PN – pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości.

5.5. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Minister Edukacji Narodowej
6. Rzecznik Praw Obywatelskich
7. Rzecznik Praw Dziecka
8. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
9. Szef Centralnego Biura Antykorupcyjnego
10. Szef Biura Bezpieczeństwa Narodowego
11. Przewodniczący Komisji Edukacji, Nauki i Młodzieży Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
12. Przewodniczący Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
13. Przewodniczący Komisji do Spraw Kontroli Państwowej Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
14. Przewodniczący Komisji Odpowiedzialności Konstytucyjnej Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej