



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego

KNO-4112-01-01/2012

Warszawa, dnia 14 maja 2012 r.

S/12/003

Pan
Jarosław Zatorski
Burmistrz Miasta i Gminy Chmielnik

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 roku o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2012 r., poz. 82), zwanej dalej „ustawą o NIK”, Najwyższa Izba Kontroli, Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego skontrolował w Urzędzie Gminy i Miasta Chmielnik (Urząd) organizację i finansowanie szkół oraz placówek oświatowych w Gminie Chmielnik (Gmina). Kontrolą objęto okres od dnia 1 stycznia 2011 r. do dnia 30 marca 2012 r. (do dnia zakończenia kontroli).

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawiono w protokole kontroli podpisanym w dniu 30 marca 2012 r., na podstawie art. 60 ust. 1 ustawy o NIK, przekazuję Panu Burmistrzowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie organizację szkół prowadzonych przez Gminę, ze względu na wprowadzenie niezgodnych z prawem rozwiązań w odniesieniu do organizacji bibliotek szkolnych i świetlic.

W roku szkolnym 2011/2012 Gmina prowadziła sześć szkół (pięć szkół podstawowych i jedno gimnazjum), do których uczęszcza 1.075 uczniów. Z inicjatywy Burmistrza Gminy dyrektorzy wszystkich szkół zawarli porozumienie (z dnia 30 marca 2011 r., zmienione aneksem z dnia 12 grudnia 2011 r.) z dyrektorem Chmielnickiego Centrum Kultury (Centrum Kultury), skutkiem którego od roku szkolnego 2011/2012 w szkołach zaprzestano zatrudniania nauczycieli w bibliotekach szkolnych i świetlicach szkolnych, a wykonywanie zadań przewidzianych dla nauczyciela bibliotekarza i wychowawcy świetlicy powierzono pracownikom Centrum Kultury. Rozwiązanie takie wprowadzono w odniesieniu do bibliotek szkolnych w pięciu szkołach (w czterech od 1 września 2011 r. i w jednej od 1 stycznia 2012 r.) i w odniesieniu do świetlic szkolnych w pięciu szkołach (od 1 września 2011 r.). Prowadzenie biblioteki

szkolnej przez osobę zatrudnianą w szkole na stanowisku nauczyciela pozostawiono tylko w jednej szkole (Szkoła Podstawowa w Lubani).

1. Zgodnie z art. 5 ust. 3 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty¹ jednostki samorządu terytorialnego mogą zakładać i prowadzić jedynie szkoły publiczne, a jednym z warunków publiczności szkoły, określonym art. 7 ust. 1 pkt 3 ustawy, jest zatrudnianie nauczycieli posiadających kwalifikacje określone w odrębnych przepisach. Wprowadzone przez Gminę rozwiązanie spowodowało niedochowanie wymienionego wymogu zatrudniania nauczycieli o określonych kwalifikacjach, bowiem zadania przewidziane dla nauczyciela bibliotekarza i wychowawcy świetlicy powierzono osobom nie będącym nauczycielami szkół, ale pracownikami Centrum Kultury, nie mającymi statusu nauczyciela szkoły.

Z przepisów art. 42 ust. 3 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela² wynika, że do zajęć dydaktycznych, wychowawczych i opiekuńczych prowadzonych bezpośrednio z uczniami lub wychowankami albo na ich rzecz są m.in. zajęcia realizowane przez wychowawcę świetlicy szkolnej oraz bibliotekarza biblioteki szkolnej, bowiem dla tych stanowisk został określony obowiązkowy wymiar zajęć dydaktycznych, wychowawczych, opiekuńczych (poz. 6 i 10 tabeli stanowisk zamieszczonej w art. 42 ust. 3 ustawy).

2. Powierzenie pracownikom Centrum Kultury wykonywania w szkołach zadań przewidzianych dla nauczycieli było działaniem nierzetelnym ze względu na pozbawienie tych pracowników - odpowiadającego ich zadaniom - statusu nauczyciela. Zgodnie z art. 5b ustawy o systemie oświaty prawa i obowiązki nauczycieli przedszkoli, szkół i placówek określa ustawa z dnia 26 stycznia 1982 r. - Karta Nauczyciela. Do tych praw należy m.in. nawiązanie stosunku pracy z nauczycielem w szkole lub zespole szkół na podstawie art. 10 ust. 1 ustawy Karta Nauczyciela oraz prawo do wynagrodzenia nauczycielskiego ustalonego wg zasad określonych w art. 30 ustawy Karta Nauczyciela.

Porozumienie dyrektorów szkół z dyrektorem Centrum Kultury, skutkujące zaprzestaniem zatrudniania w szkołach nauczycieli bibliotek szkolnych i świetlic szkolnych, wprowadzono ze względu na dążenie do zmniejszenia wydatków z budżetu Gminy na funkcjonowanie szkół. Uzyskano takie oszczędności poprzez zmniejszenie liczby osób zatrudnionych w bibliotekach szkolnych i świetlicach szkolnych, w związku ze zwiększonym wymiarem tygodniowego czasu pracy tych osób (w stosunku do czasu obowiązującego nauczycieli) oraz zmniejszeniem poziomu wynagrodzeń tych osób (w stosunku do wynagrodzeń przysługujących nauczycielom). Łącznie 14

¹ Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572, ze zm.

² Dz. U. z 2006 r., Nr 97, poz. 674, ze zm.

nauczycieli zatrudnianych w roku szkolnym 2010/2011 w bibliotekach szkolnych i świetlicach szkolnych na podstawie ustawy Karta Nauczyciela, od roku szkolnego 2011/2012 zatrudniono w Centrum Kultury na podstawie ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks Pracy³. Utracili oni dotychczasowy status nauczycieli, a ich wynagrodzenie zostało ustalone według zasad określonych w rozporządzeniu Ministra Kultury i Sztuki z dnia 23 kwietnia 1999 r. w sprawie zasad wynagradzania pracowników zatrudnionych w instytucjach kultury prowadzących w szczególności działalność w zakresie upowszechniania kultury⁴. Średnie wynagrodzenie miesięczne nauczycieli bibliotek i świetlic szkolnych zmniejszyło się z 4.500 zł do 3.000 zł. Ponadto wprowadzone od roku szkolnego 2011/2012 zmiany w organizacji pracy świetlic szkolnych spowodowały brak zapotrzebowania na pracę pozostałych ośmiu nauczycieli świetlic szkolnych, których umowy o pracę w szkole zawarte na podstawie przepisów ustawy Karta Nauczyciela wygasły z dniem 31 sierpnia 2011 r.

3. Zatrudnienie od roku szkolnego 2011/2012 dotychczasowych nauczycieli jako pracowników Centrum Kultury, mimo posiadania przez te osoby kwalifikacji wymaganych od nauczycieli i powierzenia im zadań przewidzianych dla nauczycieli bibliotek szkolnych i świetlic szkolnych, skutkuje wyłączeniem ich ze składu rady pedagogicznej odpowiedniej szkoły oraz ograniczeniem ustawowych kompetencji dyrektora szkoły wynikających z odpowiedzialności za działalność szkoły.

Na podstawie art. 40 ust. 3 ustawy o systemie oświaty w skład rady pedagogicznej wchodzi: dyrektor szkoły lub placówki i wszyscy nauczyciele zatrudnieni w szkole lub placówce oraz pracownicy innych zakładów pracy pełniący funkcję instruktorów praktycznej nauki zawodu lub prowadzący pracę wychowawczą z młodocianymi pracownikami w placówkach zbiorowego zakwaterowania, dla których praca dydaktyczna i wychowawcza stanowi podstawowe zajęcie. Rada pedagogiczna, zgodnie z art. 40 ust. 1 ustawy o systemie oświaty, jest kolejalnym organem szkoły lub placówki w zakresie jej statutowych zadań dotyczących kształcenia, wychowania i opieki. Pracownicy Centrum Kultury wykonujące faktycznie zadania nauczycielskie w szkołach, jako nie będący nauczycielami danej szkoły, nie mogą brać udziału w pracach rady pedagogicznej.

Wynikające z ustawy o systemie oświaty kompetencje dyrektora szkoły obejmują m.in. kierowanie działalnością szkoły (art. 39 ust. 1 pkt 1), zatrudnianie i zwalnianie nauczycieli oraz innych pracowników szkoły (art. 39 ust. 3 pkt 1) i przyznawanie nagród oraz wymierzanie kar porządkowych nauczycielom i innym pracownikom szkoły (art. 39 ust. 3 pkt 2). Na podstawie art. 7 ust. 2 pkt 1 ustawy Karta Nauczyciela dyrektor szkoły ponosi odpowiedzialność za dydaktyczny i wychowawczy

³ Dz. U z 1998 r., Nr 21, poz. 94, ze zm.

⁴ Dz. U. Nr 45, poz. 446, ze zm.

poziom szkoły. Dyrektorzy szkół prowadzonych przez Gminę zostali pozbawieni możliwości motywacyjnego lub dyscyplinującego oddziaływania na osoby wykonujące faktycznie pracę dydaktyczno-wychowawczo-opiekuńczą bezpośrednio z uczniami lub na rzecz uczniów, bowiem są one pracownikami Centrum Kultury. W porozumieniu dyrektorów szkół z dyrektorem Centrum Kultury przewidziano, że pracownicy Centrum Kultury wykonujący zadania w szkole będą podlegali merytorycznie dyrektorowi szkoły, a także, że dyrektor szkoły będzie zawiadamiał dyrektora Centrum Kultury o naruszeniu przez tych pracowników regulaminu pracy, zasad bezpieczeństwa i higieny pracy oraz innych przepisów pracy. Mimo to, dyrektorzy szkół nie mogą samodzielnie wykonywać wobec tych osób takich kompetencji jak stosowanie kar i nagród, decydowanie o zwolnieniu z pracy, ustalanie zakresu czynności na zajmowanym stanowisku, dokonywać oceny pracy na zasadach przewidzianych w art. 6a ustawy Karta Nauczyciela.

4. W związku z ustnym poleceniem Burmistrza Gminy, rady pedagogiczne szkół prowadzonych przez Gminę wprowadziły do statutów szkół postanowienia o możliwości zatrudniania w bibliotekach szkolnych i świetlicach szkolnych pracowników jednostek organizacyjnych Gminy, posiadających stosowne kwalifikacje wymagane przez odrębne przepisy. Znalazło to praktyczne zastosowanie poprzez zatrudnienie w bibliotekach szkolnych i świetlicach szkolnych pracowników Centrum Kultury. Wymienione postanowienia statutów szkół są niezgodne z prawem.

Dopuszczenie do prowadzenia zajęć bezpośrednio z uczniami lub na ich rzecz w danej szkole przez nie będących nauczycielami pracowników innych jednostek organizacyjnych jest niezgodne z art. 42 ust. 3 ustawy Karta Nauczyciela, na co wskazano w pkt 1 niniejszego wystąpienia pokontrolnego. Ponadto jest to niezgodne z zasadami organizacji bibliotek szkolnych i świetlic szkolnych, wynikającymi z rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 21 maja 2001 r. w sprawie ramowych statutów publicznego przedszkola oraz publicznych szkół⁵. Z § 8 ust. 1 załącznika nr 2 i § 10 ust. 1 załącznika nr 3 do rozporządzenia wynika, że statuty szkoły podstawowej i gimnazjum powinny określać organizację biblioteki szkolnej i zadania nauczyciela bibliotekarza. Przepisy te zawierają zobowiązanie do określenia w statucie zadań nauczycieli bibliotekarzy szkolnych, a nie zadań jakiegokolwiek innej osoby prowadzącej bibliotekę szkolną nie będącej nauczycielem. Z § 7 ust. 1 i 2 załącznika nr 2 oraz § 9 ust. 1 i 2 załącznika nr 3 do rozporządzenia wynika, że w szkole podstawowej i gimnazjum organizuje się świetlicę szkolną w celu zapewnienia uczniom opieki ze względu na organizację dowożenia uczniów do szkoły i prowadzi się w niej zajęcia w grupach wychowawczych. Oznacza to, że do zadań wychowawcy świetlicy należy prowadzenie zajęć wychowawczych i opiekuńczych, tj. zadań realizowanych

⁵ Dz. U. Nr 61, poz. 624, ze zm.

bezpośrednio z uczniami lub na ich rzecz, które na podstawie art. 42 ust. 3 ustawy Karta Nauczyciela są obowiązkowymi zadaniami nauczyciela.

5. W okresie od 1 września 2000 r. do 31 grudnia 2011 r. Szkole Podstawowej w Zreczu Dużym funkcjonowała biblioteka publiczna połączona z biblioteką szkolną, obsługiwana przez pracownika Centrum Kultury. Połączenie bibliotek było niezgodne z art. 13 ust. 7 ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o bibliotekach⁶, stanowiącym, że biblioteki publiczne nie mogą być łączone z innymi instytucjami oraz bibliotekami szkolnymi i pedagogicznymi. Od 1 stycznia 2012 r. biblioteka ta funkcjonuje jako biblioteka szkolna, której obsługę prowadzi pracownik Centrum Kultury na podstawie porozumienia z dnia 30 marca 2011 r. między dyrektorami szkół i dyrektorem Centrum Kultury.

Zgodnie z art. 34a ust. 2 pkt 3 ustawy o systemie oświaty do zadań organu prowadzącego szkołę lub placówkę należy nadzór nad jej działalnością w zakresie przestrzegania przepisów dotyczących organizacji pracy szkoły lub placówki. W przypadku szkół i placówek prowadzonych przez jednostki samorządu terytorialnego, na podstawie art. 5c pkt 3 ustawy o systemie oświaty, zadanie to wykonuje odpowiednio wójt (burmistrz, prezydent miasta), starosta, marszałek województwa.

Przedstawiając Panu Burmistrzowi powyższe oceny i uwagi, Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:

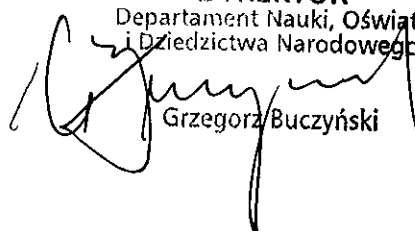
- 1) zapewnienie w prowadzonych przez Gminę szkołach zgodnej z prawem organizacji w zakresie prowadzenia w bibliotekach i świetlicach szkolnych zajęć realizowanych z uczniami lub na ich rzecz przez zatrudnionych w szkołach nauczycieli;
- 2) doprowadzenie do zgodności z prawem statutów prowadzonych przez Gminę szkół w zakresie postanowień regulujących organizację bibliotek i świetlic szkolnych.

Na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, proszę Pana Burmistrza o przesłanie, w terminie 14 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia takich działań.

Zgodnie z treścią art. 61 ust. 1 ustawy o NIK, przysługuje Panu Burmistrzowi prawo zgłoszenia na piśmie, w terminie siedmiu dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, do Dyrektora Departamentu Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego Najwyższej Izby Kontroli, umotywowanych zastrzeżeń w sprawie zawartych w nim ocen, uwag i wniosków zawartych w tym wystąpieniu.

⁶ Dz. U. Nr 85, poz. 539, ze zm.

W razie zgłoszenia zastrzeżeń, termin nadesłania informacji, o której mowa wyżej, liczy się zgodnie z art. 62 ust. 2 ustawy o NIK, od dnia otrzymania ostatecznej uchwały właściwej Komisji Najwyższej Izby Kontroli.

DYREKTOR
Departament Nauki, Oświaty
i Dziedzictwa Narodowego

Grzegorz Buczyński